

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

EUNICE SILVIA DE FARIA

**A ATUAÇÃO DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO/EXECUÇÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LIMITES E
POSSIBILIDADES NO ÂMBITO DAS REGIONAIS DA SEDESE EM MG**

Juiz de Fora

2017

Eunice Silvia de Faria

**A ATUAÇÃO DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO/EXECUÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NO ÂMBITO
DAS REGIONAIS DA SEDESE EM MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Alexandra Aparecida Leite
Toffanetto Seabra Eiras

Juiz de Fora

2017

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Faria, Eunice Silvia de.

A atuação do estado na implementação/execução da política pública de assistência social : limites e possibilidades no âmbito das Regionais da SEDESE em MG / Eunice Silvia de Faria. -- 2017.
239 f. : il.

Orientadora: Alexandra Aparecida Leite Toffanetto Seabra Eiras
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós Graduação em Serviço Social, 2017.

1. Política de assistência social. 2. PNAS/SUAS. 3. Minas Gerais. 4. SEDESE. 5. Implementação/execução de política pública. I. Eiras, Alexandra Aparecida Leite Toffanetto Seabra, orient. II. Título.

EUNICE SILVIA DE FARIA

A ATUAÇÃO DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO/ EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NO ÂMBITO DAS REGIONAIS DA SEDESE EM MG

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 23, 08, 2017

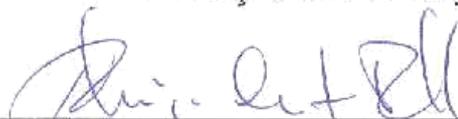
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Alexandra Ap. Leite T. S. Eiras (Orientadora)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Conforme consta em ata.

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
Fundação Getúlio Vargas



Prof. Dr. Rodrigo Souza Filho
Universidade Federal de Juiz de Fora

AGRADECIMENTOS

A Deus pela bênção da vida e por me conduzir em momentos difíceis dessa caminhada.

À minha querida orientadora, Profa. Dra. Alexandra Eiras, por todos os ensinamentos no decorrer do curso de mestrado. Agradeço pela dedicação, paciência e apoio neste percurso, tenho por você admiração infinita!

Aos professores, Carina, Elcemir, Elizete, Lêda, Raniele e Ronaldo, pelas contribuições essenciais nesse processo de formação desde 2015.

À banca de qualificação do mestrado, a Prof. Dr. Marco Antônio e Prof. Dr. Rodrigo Souza, pelas valiosas contribuições na qualificação do meu projeto, e pela disponibilidade e por aceitar participar desse momento tão especial da defesa desta dissertação.

Aos funcionários da Biblioteca, da Secretaria do Mestrado, do Xerox e Serviços Gerais, pela simpatia e disposição em nos atender neste tempo de convívio. Aos amigos do mestrado, , à Ana Paula, Andressa, Érica, Felipe, Jhonatan, Priscila, Renata e Thaís. Desejo a todos muito sucesso!

Aos professores da graduação André, Celeste, Joseane, Micheline e Viviane pelo profissionalismo e pelos ensinamentos que me deixaram.

A minha família pelo apoio essencial na vida, especialmente aos meus pais, que no lavrar da terra me ensinaram a ter garra e apostar no sonho. À Ana Luiza e Gabrielle, minhas sobrinhas, para as quais espero ensinar, entre muitas coisas, o valor do estudo e do respeito para com as pessoas. Aos meus primos e tios pelo carinho e incentivo na profissão e na vida. Em especial agradeço ao meu irmão Eli, as minhas tias Maria e Sebastiana, aos tios Isaías e Onofre e, aos primos Antônio, Bianca, Cláudia, Daniele, Diana, Edna, Ediana, Elisângela, Fabinho, Jucélia, Leno, Márcia e Rejane, que me impulsionaram na fase final deste trabalho em que tive sérios problemas familiares e no qual fiquei emocionalmente muito abalada. Mãe, me ensinaste a valorizar cada segundo e a ser forte diante das turbulências, obrigada por tudo, agradeço a Deus a todo o momento pela recuperação de sua saúde! Luz no meu caminho, sem vocês eu não teria concluído...

Aos meus padrinhos, Sebastião, Aparecida, Ana Lúcia, Maria de Bem, e aos afilhados, Anderson, Fernanda e Juceli pelo que tenho imenso carinho.

Aos amigos Alessandra, Emiliane, Emanuella, Francinelle, Gilsilene, Janaína, Jaqueline, Juliana Garcia, Juliana Mendes, Kelly, Letícia, Lisângelo, Irene, Maria Luzia, Marta, Patrícia, Regiane Estêvam, Rose, Solene, Wellington, Vaninha, Vilson e Zina. Às amigas da pós, Juliana Silva e Leiliane, que levei para a vida.

A todos os amigos do Conselho Tutelar, da Prefeitura de Miradouro e de Leopoldina e aos colegas e amigos da SEDESE, de todas as Diretorias, principalmente da Regional de Muriaé, que conviveram comigo num momento de muito cansaço e atropelos, e também a todos da SUPIN e da SUP. de Capacitação, pelo apoio para que essa pesquisa se concretizasse.

À Ana, Alex, Ana Paula, Andreza, Dênis, Dôra, Érick, Fábio, Gislanda, Gustavo, Iara, Israel, Joadson, Larissa e Regiane, pelo apoio, principalmente num momento familiar difícil que coincidiu com esta fase final de conclusão da dissertação.

Ao Clóvis, Maria, Rita e Ronaldo, e todos os trabalhadores dos movimentos sociais e religiosos de Miradouro, às trabalhadoras e trabalhadores rurais que foram muito especiais na minha formação para a militância e para a vida. Com vocês eu aprendi a não me conformar com as injustiças sociais, e a sonhar como uma nova sociedade, com os pés firmes no chão e sem fugir da luta!

Quando a opressão aumenta
Muitos se desencorajam
Mas a coragem dele cresce.
Ele organiza a luta
Pelo tostão do salário, pela água do chá
E pelo poder do Estado.
Pergunta à propriedade:
 Donde vens tu?
Pergunta às opiniões:
 A quem aproveitais?

Onde quer que todos caem
 Ali falará ele
E onde reina a opressão e se fala do Destino
 Ele nomeará os nomes.

Onde se senta à mesa
Senta-se a insatisfação à mesa
 A comida estraga-se
E reconhece-se que o quarto é acanhado.

Pra onde quer que o expulsem, para lá
Vai a revolta, e donde é escorraçado
Fica ainda lá o desassossego.

Bertolt Brecht

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto a implementação da PNAS/SUAS, através da análise da atuação da SEDESE/Diretorias Regionais no estado de Minas Gerais, no período de 2007 a 2014. Para tanto, realizamos estudo bibliográfico, análise documental das atas do CEAS e decretos atinentes à temática, além de pesquisa de campo com os sujeitos atuantes neste âmbito – Diretores Regionais e Técnicos de Nível Superior. Constatamos que as Diretorias Regionais atuam no sentido do cumprimento de seu papel enquanto ente estadual regionalizado, porém que lhe faltam maior suporte para exercer em plenitude as suas atribuições, sendo os grandes gargalos a centralização das ações no nível central e a falta de aportes financeiros para melhoria das condições de trabalho, para que haja mais permanência de trabalhadores e maior capacidade de realização de assessoramento técnico nos municípios, atualmente a maior frente de trabalho dessas estruturas. Notou-se a partir de 2015, ano em que houve a inserção dos Técnicos de Nível Superior nas Diretorias, que passou a existir um esforço maior de escuta e de diálogo visando o fortalecimento dessas regionais. Através da análise das atas do CEAS constatou-se ainda que o estado de Minas Gerais trabalha muito proativamente em relação à política nacional de assistência social, destacando-se em diversos aspectos, como no cofinanciamento da política, grande desafio devido à extensão do estado, que agrupa um quinto dos municípios do país, e no assessoramento técnico, aderindo à propostas nacionais de capacitação, realizando oficinas e cursos regionalizados, o que facilita muito a adesão dos municípios e a relação de mais proximidade com a esfera pública estatal. Em relação à implementação da PNAS/SUAS constatamos que em Minas Gerais houve grande esforço na perspectiva da materialização desta política, que se expressa através da estruturação das instâncias de gestão, pactuação e deliberação, da implantação dos equipamentos e execução dos principais programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. PNAS/SUAS. Minas Gerais. SEDESE. implementação/execução de política pública.

ABSTRACT

This research aims to implement the PNAS/SUAS, through the analysis of the work of SEDESE/Diretorias Regionais do Estado de Minas Gerais, from 2007 to 2014. For that, we did a bibliographic study, documentary analysis of the CEAS and decrees related to this theme, as well as field research with the subjects involved in this area – Regional Directors and Technical Higher Level. We find out that the Regional Directories act in the sense of fulfilling their role as a regionalized state entity, however they lack greater support to fully exercise their attributions, the major obstacles being the centralization of actions and the lack of financial contributions to improvement of working conditions, so that there is more permanence of workers and greater capacity of accomplishment of technical advice in the cities, currently the biggest work front of these Directorships. It was noticed from 2015, when the Higher Education Technicians were inserted in the Boards of directors, there was a greater effort of listening and discussion aimed at the strengthening of these regional ones. Through the analysis of the minutes of the CEAS, it was also observed that the Minas Gerais's work is very proactive in relation to the national politics of social assistance, standing out in several aspects, such as the cofinancing of the policy, immense challenge due to the extension of the state, which groups a fifth part of the cities in the country, and technical advice, adhering to national training proposals, doing regional workshops and courses, which is much easier to the adhesion of towns and closer relationship to the state government. Regarding the implementation of PNAS/SUAS, we have seen that in Minas Gerais there was a huge effort to make it works, through the structuring of the management, pacing and deliberation instances, the implementation of the equipments and execution of the main plans, projects and social assistance benefits.

Key words: Social assistance politics. PNAS/SUAS. Minas Gerais. SEDESE. implementation/execution of public politics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Estrutura Organizacional da SEDESE - Ano 2017.....	143
Figura 2 -	Divisão das Regionais da SEDESE por Territórios de Desenvolvimento.....	144
Figura 3 -	Divisão Territorial das Diretorias Regionais em 2017.....	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Quantidade Total de Equipamentos do SUAS no Brasil - Ano 2014.....	105
Quadro 2 -	Quantidade Total de Equipamentos do SUAS em MG - março 2017.....	114
Quadro 3 -	Número de Assistentes Sociais/Psicólogos em relação ao total de Técnicos de Ensino Superior.....	141
Quadro 4 -	Exposição das Diretorias por Porte e Número de Municípios Atendidos	145
Quadro 5 -	Exposição das Diretorias por Número de Municípios Atendidos - 2017...	147
Quadro 6 -	Regionais que aderiram à pesquisa.....	148
Quadro 7 -	Relação Diretoria Regional com as Inst. de Delib. e Controle Social.....	160
Quadro 8 -	Relação Diretoria Regional com o CEAS.....	160
Quadro 9 -	Relação Diretoria com os Fóruns Regionais de Governo.....	161
Quadro 10 -	Organização/Planejamento do Processo de Trabalho da Dir. Regional	165
Quadro 11 -	Demandas da Diretoria Regional vindas dos Municípios.....	166
Quadro 12 -	Apoio e Assessoramento Técnico aos Municípios.....	168
Quadro 13 -	Conhecimento das Demandas dos Municípios pelas Diretorias.....	169
Quadro 14 -	Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social.....	170
Quadro 15 -	Resultados do Assessoramento Técnico aos Municípios.....	171
Quadro 16 -	Resultados da Supervisão de Convênios e Assessoramento à Rede Privada do SUAS.....	172
Quadro 17 -	Avaliação do Trabalho da Diretoria Regional.....	173
Quadro 18 -	Articulação entre as pastas de Trabalho e Assistência Social.....	174
Quadro 19 -	Relação com os sujeitos atendidos nos equipamentos.....	175
Quadro 20 -	Avaliação das ações de Trabalho no âmbito da Economia Popular Solidária e Qualificação Profissional.....	176
Quadro 21 -	Avaliação do impacto das Políticas de Trabalho e Assistência Social para o Desenvolvimento Econômico da Região.....	177
Quadro 22 -	Consolidação do SUAS.....	178
Quadro 23 -	Dificuldades do estado na Implementação do SUAS e execução de atribuições/responsabilidades.....	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Características das atas analisadas.....	115
Tabela 2 -	Perfil dos Entrevistados- Diretores.....	149
Tabela 3 -	Perfil dos Entrevistados- Técnicos.....	151
Tabela 4 -	Relação Diretoria Regional com a SUPIN.....	153
Tabela 5 -	Interação Diretoria Regional com os Técnicos lotados na Sup. Capacitação.....	155
Tabela 6 -	Relação Diretoria Regional com a SUBAS - Interlocação e Comunicação.....	156
Tabela 7 -	Relação Diretoria Regional com a SUBTE - Interlocação e Comunicação.....	157
Tabela 8 -	Relação Diretoria Regional com a Sup. de Projetos Especiais.....	158
Tabela 9 -	Relação Diretoria Regional com o SINE.....	159
Tabela 10-	Relação Diretoria Regional com o MDSA- Comunicação.....	163
Tabela 11-	Execução Orçamentária SEDESE Gestão/Regionais 2015-2016.....	186
Tabela 12-	Execução Orçamentária da APE 2015-2016.....	187

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CGU – Controladoria Geral da União
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS – Colegiado Nacional
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DIPRE – Diretoria de Políticas Públicas Regionais
DIVISOM – Diretoria de Vigilância Social e Monitoramento
DGFEAS – Diretoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência
DPSE – Diretoria de Proteção Social Especial
FGTS – Fundo de Garantia por tempo de Serviço
FONACEAS – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social e CAS/DF
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPASE – Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MPC – Modo de Produção Capitalista
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social
MDSA – Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS
NOB RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
PIS – Programa de Integração Social
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
Programa ACESSUAS Trabalho – Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
RAS – Regiões de Assistência Social
SEDESE – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SEDS- Secretaria de Estado de Defesa Social
SES – Secretaria de Estado de Saúde
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SETAS – Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social
SETASCAD – Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUBAS – Subsecretaria de Assistência Social
SUBTE – Subsecretaria de Trabalho e Emprego
URCMAS – Uniões Regionais de Conselhos Municipais de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: APONTAMENTOS PARA ANÁLISE SÓCIO-HISTÓRICA.....	28
1.1 Delimitação histórica e teórico-metodológica na análise do Estado e da política social no capitalismo.....	28
1.2 Elementos sócio-históricos da política social no Brasil.....	40
CAPÍTULO 2 - CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NOS GOVERNOS DO PT.....	53
2.1 A política de assistência social pós-Constituição Federal de 1988.....	53
2.2 Conjuntura econômica e política de assistência social no governo Lula.....	60
2.3 Conjuntura econômica e política de assistência social no governo Dilma.....	71
CAPÍTULO 3 - O ESTADO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS NO PERÍODO 2007-2014.....	79
3.1 Federalismo, descentralização e implementação de políticas sociais no Brasil.....	79
3.1.1 Implementação de políticas sociais na relação União, Estado, Municípios.....	87
3.2 A política de assistência social em MG: estrutura organizacional e características dos governos mineiros.....	92
3.2.1 Assistência Social em Minas nos governos Aécio e Anastasia nos anos 2007- 2014.....	100
3.3 Dados gerais sobre o estado de MG e sobre a política de assistência social na atualidade.....	109
CAPÍTULO 4 - A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS/SUAS) NO ESTADO DE MINAS GERAIS E A ATUAÇÃO DA SEDESE/DIRETORIAS REGIONAIS.....	115
4.1 A implementação da PNAS/SUAS em MG, na perspectiva do CEAS.....	118

4.2	A atuação da SEDESE e sua ação descentralizada por meio das Diretorias Regionais, a partir das atas do CEAS.....	133
4.3	A atuação das Diretorias Regionais na perspectiva dos Diretores e dos Técnicos.....	139
4.3.1	Perfil dos Entrevistados.....	149
4.3.2	Atuação da SEDESE: organização e ação das Diretorias Regionais e relações com órgãos afins à política de assistência social.....	152
4.3.3	Avaliação sobre a implementação do SUAS em Minas Gerais e condições objetivas das Diretorias Regionais.....	174
	CONCLUSÃO.....	188
	REFERÊNCIAS.....	196
	ANEXOS.....	206
	ANEXO A - Organização dos elementos mais incidentes nas atas do CEAS no período analisado 2007 – 2014.....	206
	ANEXO B - Roteiros utilizados nas entrevistas com os Técnicos e Diretores Regionais da SEDESE.....	226

INTRODUÇÃO

Na atual condição de concluinte do mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora apresento a minha trajetória e a trajetória da pesquisa que possibilitou a elaboração da presente dissertação de mestrado, intitulada “A atuação do estado na implementação/execução da Política Pública de Assistência Social: limites e possibilidades no âmbito das Regionais da SEDESE em Minas Gerais”.

O objeto desta dissertação consiste na análise da atuação da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), através das Diretorias Regionais. Apresento os desafios e alcances da atuação das referidas regionais do estado de Minas Gerais, diante de suas atribuições institucionais, delineadas a partir da descentralização da política de assistência social, na perspectiva da sua implementação/execução, considerando a sua estrutura financeira, recursos humanos e as diferenças regionais, num estado bastante extenso, tanto no aspecto territorial quanto populacional, conforme a primeira diretriz do Artigo 5º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que define a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993).

Neste sentido, minha trajetória em relação ao tema remonta ao período de graduação em Serviço Social. No início do curso, no ano de 2009, fui coautora de uma pesquisa acerca do perfil dos usuários do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), de Miradouro – MG, minha cidade natal. Destacaram-se para mim a problemática da cobertura da assistência social da população alvo de seu atendimento, que implicava numa necessidade de conhecimento da realidade vivida por tais sujeitos, num período em que de política de assistência social era ainda se encontrava no início de sua implantação no referido município.

Estagiária no CRAS, da mesma cidade, no ano de 2010, me deparei com várias questões referentes à atuação profissional neste campo, além das interferências político-organizativas e dos limites institucionais que perpassam pela gestão pública. E vivenciei um contato considerável com a política de assistência social, em diversas situações: nos estudos para concursos públicos que prestava; nos debates da graduação que se findava em 2010; na atuação enquanto Conselheira Tutelar de Miradouro e participante de vários conselhos na área da assistência social, o que envolvia um amplo contato, diálogo e encaminhamentos para os diversos equipamentos que estruturaram as políticas setoriais, nos anos de 2008 a 2011; ainda em curto período de 2011, enquanto assessora na Secretaria Municipal de Educação, vivenciei uma excelente experiência sobre gestão de projetos e recursos, capacitação de profissionais e

conselheiros. Portanto, nesse percurso de formação acadêmica e profissional, de vivência e de participação social, desenvolvi um interesse mais amplo pelas discussões que envolvem a política de assistência social.

Posteriormente, com a minha inserção, através de concurso público, na Prefeitura Municipal de Leopoldina, iniciei o exercício profissional enquanto assistente social no âmbito da saúde pública, o que implicava em articulações frequentes com a rede de serviços socioassistenciais, através de contatos com os profissionais da política de assistência social, participação em reuniões e eventos. Novamente me inseri em um dos conselhos, desta vez de Políticas sobre Drogas, que me proporcionou uma experiência considerável acerca da relação entre as políticas de saúde e assistência social.

Em 2013 vivenciei uma reaproximação com a legislação referente ao SUAS, por ocasião do concurso público da SEDESE, que visava inserir profissionais com formação em Serviço Social e Psicologia em todas as Diretorias Regionais, com vistas a fortalecer sua capacidade de atuação com a constituição de um corpo técnico mais qualificado.

Envolta em questões atinentes à minha realidade profissional, ao me preparar para o Mestrado no ano de 2014, havia elaborado projeto de estudo direcionado para a atuação do assistente social no campo de saúde mental, motivada a compreender melhor o processo de desinstitucionalização no município de Leopoldina, do qual, em curso no período de 2014 a 2015, participei ativamente, e que contribuiu consideravelmente para meu crescimento profissional.

Porém, com a inserção no curso de Mestrado em 2015, me distanciei do tema proposto inicialmente e me inquietei com a possibilidade de novamente investigar sobre a política de assistência social, que para mim se apresentava como uma “jovem política”, e cuja expansão se tornava bastante visível. Neste mesmo ano, fui convocada a atuar na Diretoria Regional da SEDESE de Muriaé – MG, no cargo de Analista de Gestão e Políticas Públicas em Desenvolvimento, para atuar no âmbito da gestão estadual da política pública de assistência social. Neste sentido, o redirecionamento da pesquisa para a política de assistência social ocorreu de uma forma interessante, visto que o trabalho me proporcionou uma visão mais ampla da política e a inserção em espaços de debate e de implementação da mesma, aguçando ainda mais o interesse em concretizar essa pesquisa.

Conforme exposto, instigou-me a necessidade de aproximação com o processo de implementação/execução da política de assistência social no estado de Minas Gerais,

enquanto ente federado, descentralizado, a partir da atuação das Diretorias Regionais, no cumprimento de suas atribuições no desenvolvimento da política de assistência social, o que envolve a implantação do SUAS¹, expressão maior da consolidação da política em questão. Portanto, a intensificação do desejo de estudar a atuação das Diretorias deve-se ao fato de serem responsáveis pelas ações no interior do estado, abrangendo quase a totalidade do seu território²; pelo desafio que consiste o exercício de tais atribuições, em razão do porte do estado de MG, com seu extenso número de municípios, localizados em variados territórios, que apresentam condições diferenciadas de organização social, econômica, e cultural³; e ainda em razão dos óbices financeiros, em se tratando de uma política ainda frágil neste aspecto.

Ademais, contribuiu ainda para ratificar o objeto de pesquisa a minha inserção nesse campo de trabalho, o que colaborou significativamente para o bom andamento da pesquisa, pela apreensão dos conhecimentos acerca da política pública de assistência social e do funcionamento da máquina estatal necessários ao exercício profissional. Neste processo, percebi que há uma escassez de pesquisas no âmbito da assistência social no estado de MG, e que esta possibilitará aos gestores, pesquisadores, profissionais e sociedade civil o aprofundamento e atualização no arcabouço de conhecimentos referentes ao tema, subsidiando a ação profissional, o controle social e a avaliação dos desafios e possibilidades no âmbito de tal política na atualidade, cujas ações são descentralizadas.

Cumpre-nos lembrar que foi com a Constituição Federal de 1988 que a política de assistência social passou a ser concebida como política pública de Estado, compondo o chamado “Tripé da Seguridade Social”, juntamente com a saúde e a previdência social, com financiamento próprio e descentralização das ações entre os três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Assim estabelece o seu artigo 204 da nossa lei maior:

¹ Além dos entes federativos, compõem o SUAS os conselhos, as organizações e as entidades socioassistenciais privadas que prestam serviços atinentes à assistência social. Interessante mencionar que a rede privada constitui o SUAS, mas a responsabilidade primordial compete ao Estado, na provisão dos direitos socioassistenciais.

² Convém esclarecer que há municípios na região metropolitana que ainda não possuem Diretoria Regional específica, porém são atendidos pelas outras Diretorias e pela estrutura do nível central da SEDESE, havendo dois decretos, um de 2011 e outro de 2016, que reorganizam as áreas de referência, ou seja, criando mais Regionais e redistribuem diversos municípios entre as já existentes. Na atualidade existem funcionando efetivamente o número de 21 Diretorias no estado.

³ A ideia de divisão do estado de Minas Gerais em territórios foi uma estratégia de gestão do governo do PT no ano de 2015, de forma que “em vez de um modelo centralizado, o que se sugere é uma divisão regional do estado, que respeite as suas especificidades e trate de forma mais adequada os problemas e demandas de cada localidade. O programa propõe a criação de mecanismos por meio dos quais cada região seja ouvida e possa participar da formulação de suas ações de desenvolvimento” (CASTRO, 2015, p. 01).

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político - administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, p. 34).

Portanto, houve uma delimitação das atribuições dos entes federados, numa expectativa de organizar a política de assistência social, seus programas, projetos, serviços e benefícios, possibilitando a sua estruturação. Almejava-se ainda com esse desenho disciplinar sobre o orçamento e a participação das organizações privadas na execução dessa política, questões que até o momento da promulgação da Constituição de 1988 não possuíam uma definição clara.

No entanto, decorreram cinco anos após a promulgação da referida Constituição, no ano de 1993, para que a LOAS regulamentasse o formato proposto, e com a PNAS, só então em 2004, empreendesse mais concretude a essa política. O processo de regulamentação e de implementação de políticas não se constitui de uma maneira linear e automática, visto que envolve não só discussões em torno da política em si, mas ainda as condições objetivas de sua execução, como os recursos financeiros, estrutura física, recursos humanos capacitados, entre outros. Neste processo, é fundamental que cada ente federado consiga de fato compreender as suas atribuições e possuir condições/estruturação que viabilizem o seu pleno exercício, para que de fato ocorra a implementação e a política torne-se acessível aos seus destinatários finais – os usuários.

Neste sentido, a relevância deste objeto está relacionada às mediações entre o nível federal, estadual e municipal – no que se refere à execução da política de assistência social – e à necessidade de ampliar a discussão sobre o papel do ente estadual como um eixo dessa mediação, cuja ausência na consolidação do SUAS ficou evidenciada historicamente, em razão de questões políticas e culturais, conforme observava:

Impera no país uma política fortemente centralizadora que a NOB 2005 confirma. Essa cultura impede uma real descentralização e municipalização da política pública de assistência social. Na prática, os municípios não conseguem converter políticas/programas/recursos federais em políticas municipais calcadas em suas prioridades, particularidades e demandas locais.

[...] por fim, não há descentralização com fortalecimento do pacto federativo, sem que os estados tenham papel decisivo e explícito na condução da política de assistência social. O papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora para atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos (CARVALHO, 2006, P.126-127).

Convém ressaltar que a análise de Carvalho (2006), embora tenha sido produzida há uma década, se faz muito atual na nossa realidade, visto que ainda há inúmeros óbices a uma efetiva atuação do estado neste âmbito, sendo a escassez de recursos um dos mais graves, que interfere diretamente na prestação dos serviços e benefícios, diminuindo o acesso e a qualidade da oferta aos usuários, e precarizando ainda a situação/condição dos profissionais atuantes na área da política pública em questão, com baixa remuneração, sobrecarga de trabalho, o que ocasiona desmotivação e esvaziamento dos órgãos públicos de gestão e de implementação.

De acordo com Quintão e Rocha (2015), ambos Assistentes Sociais e protagonistas da gestão/implementação da política no Estado de Minas Gerais, a assistência social historicamente esteve vinculada à filantropia, e mesmo após a Constituição Federal de 1988 e outras legislações que tratam das atribuições do Estado enquanto ente federado e oficializaram-na como política pública, a assistência social não estabeleceu um orçamento próprio, o que se complexificou com a cultura brasileira de desobrigação de investir nas políticas sociais. Portanto, observou-se com esse cenário a omissão dos entes estaduais, principalmente no que tange ao cofinanciamento da Assistência Social. Nos termos dos autores em questão:

Nesse contexto, envolvidos em crises fiscais e sob a prevalência de administrações neoliberais e sem tradição de cofinanciamento à Assistência Social, os estados, de forma geral, omitiram-se em relação às suas responsabilidades na estruturação dessa política pública. Ainda hoje, alguns estados não cofinanciam o SUAS e a maior parte tem presença no sistema aquém de suas atribuições e das necessidades vigentes (QUINTÃO; ROCHA, 2015, p.45).

No período de desenvolvimento desta dissertação, além dessas reflexões acerca das mudanças legais em torno da assistência social, identifiquei outras pesquisas sobre o tema. A primeira delas, de autoria de Mônica Bernardi, datada do ano de 2006, examina a capacidade estatal na execução de um projeto de inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade social no município de Belo Horizonte. A autora identificou avanços no âmbito administrativo, devido ao modelo de gestão adotado no período, porém, constatou fragilidades

políticas, além de falhas no acompanhamento e monitoramento do projeto, sugerindo uma melhor estruturação da política de assistência social no estado, perpassando pela estrutura organizacional e maior clareza nas definições das atribuições dos servidores do ente federado estadual.

Outro estudo, de 2011, investiga a implantação do SUAS no norte de Minas, produzido por Andrade e Zimmermann. Neste, os autores compreendem que a habilitação dos municípios ao sistema descentralizado deve ocorrer conforme sua capacidade de organização, visto que os municípios possuem estruturas diferenciadas e por essa razão condições também peculiares de ofertar serviços e programas de assistência social. Destacam como pressupostos fundamentais da implantação do SUAS:

A redefinição das relações no pacto federativo com reforço do desenho institucional da PNAS, sobretudo no que se refere a responsabilidade e atribuições dos municípios. Ressalta-se que além da descentralização de atribuições e responsabilidades deve ocorrer também a descentralização da capacidade técnica e orçamentária, para que os municípios possam ampliar sua capacidade estatal (ANDRADE; ZIMMERMANN, 2011, p. 137).

Neste sentido, na perspectiva do alcance de maior capacidade de gestão do SUAS nos municípios, faz-se necessário que a descentralização ocorra de fato, para além das atribuições legais, perpassando pelo cofinanciamento, que determinará a estruturação técnico- burocrática e financeira, e a abrangências da oferta dos programas, serviços e benefícios do SUAS, condições essenciais para a implementação/execução da política de assistência social.

Prosseguindo a consulta, me deparei com o estudo de Palotti e Costa, deste mesmo ano de 2011, os quais identificaram que a implementação do SUAS e dos equipamentos CRAS encontrava-se em fase avançada no estado de MG, destacando o papel essencial dos entes federados, nos três níveis de governo, nesse processo, ou seja, “ como mecanismos de indução e a coordenação de ações entre os entes federados é essencial para o processo de descentralização de políticas sociais” (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 232).

Outra pesquisa localizada foi “O SUAS no Brasil: uma realidade em movimento”, de 2010, elaborada por Couto et al.⁴, que se dedicam ao estudo da implantação do SUAS em diversos estados brasileiros, cujo processo vem possibilitando uma expansão dos serviços

⁴ Faço referência à pesquisa realizada pelos autores Couto, Yazbek, Raichelis, Martineli e Chiachio, com vistas a compreender a implantação do SUAS no Brasil.

discriminados pela PNAS – Política Nacional de Assistência Social, proporcionando mais visibilidade a essa política no âmbito municipal.

Porém, tais autores apontam vários óbices na estruturação do SUAS, entre eles: a dificuldade na sua estruturação nos municípios, o que acreditam guardar relação com uma cultura política atrasada e a uma prática não institucional da assistência social; falta de sintonia entre a necessidade legal da implementação do SUAS e a organização de uma estrutura que se faz necessária à sua operacionalização (COUTO et al., 2010).

Quanto aos equipamentos CRAS⁵ e CREAS⁶, centrais no âmbito do SUAS, aponta o estudo que são geralmente tolhidos pelas suas dificuldades na estrutura física e de pessoal, apresentam dificuldades em ampliação do atendimento, ficando restritos às demandas espontâneas e aos atendimentos de rotina, o que para os pesquisadores se deve aos entraves postos pelo assistencialismo e filantropia historicamente presentes e impedem a construção de uma estrutura condizente com a implementação do SUAS; no âmbito da concepção da rede sócio assistencial há ainda uma alusão à relação público - privada como integrante da dinâmica das políticas sociais, decorrendo daí a necessidade de uma compreensão mais clara dessa rede; com relação à participação dos usuários destacam a necessidade de uma participação efetiva que ultrapasse os limites institucionais de acesso aos serviços (COUTO et al., 2010).

Na pesquisa supracitada, foi investigado o estado de São Paulo, pelo seu grande porte populacional e número de municípios. Nesse território, a pesquisa apontou diversas fragilidades, ou seja,

A análise dos dados reafirmou o contexto de intensas mudanças na política de assistência social com a implantação do SUAS, onde se destacam os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS como a face mais visível da assistência social nos territórios em que estão instalados. Há processos em andamento em vários municípios que demonstraram as possibilidades concretas de experimentação de novas práticas e redefinições conceituais que marcam uma inflexão na gestão e execução dos serviços e benefícios socioassistenciais. Ao mesmo tempo, os achados da pesquisa nos alertam para o risco de “modernização conservadora”, na perspectiva de uma gestão eficiente, mas despolitizada da assistência social, sem colocar em

⁵ Conforme a Lei 12.435, de 2011, o CRAS - Centro de Referência de Assistência Social é uma unidade pública estatal, de abrangência municipal, localizado em locais com maiores índices de desigualdade social, destinado à articulação dos serviços socioassistenciais do seu território.

⁶ Conforme a Lei 12.435, de 2011, o CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social, é uma unidade pública estatal, de abrangência municipal, estadual ou regional, destinado a atender indivíduos e famílias em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência.

questão o significado e a direção social das mudanças empreendidas (COUTO et al., 2010, p.196-197).

Tais autores se referem à determinada “dualização da política de assistência social”, num contexto em que se fazem presentes formas privadas e públicas de gestão do SUAS, exemplificando a problemática com a coexistência dos Fundos de Solidariedade de São Paulo, de cunho privado, com o Fundo Estadual, de caráter público, apontando que há maior direcionamento de recursos para o fundo privado, enquanto ao fundo público é destinada uma importância secundária, ou seja, a implementação da política pública de assistência social ainda não ocorreu em plenitude, porque não romperam com antigos padrões e não houve a transformação necessária para que de fato adquira o status de política pública.

Eles fazem referência ainda à presença do “primeiro-damismo”, que é uma marca histórica da assistência social e, ainda que de uma forma reciclada, representa um entrave à institucionalização da política; e às condições de trabalho dos profissionais do SUAS, as quais são precárias, geralmente com predominância de salários baixos, sobrecarga de trabalho devido ao baixo número de profissionais, instalações em situações insatisfatórias, consequência da pressão pela instalação do SUAS em razão da demanda social e mesmo da necessidade de expansão do sistema (COUTO et al., 2010).

No que tange aos estudos dos alunos da UFJF, encontrei a pesquisa “Gestão Pública da Política de Assistência Social no Governo do Estado de Minas Gerais”, de autoria de Abreu, Mancini e Santos, do ano de 2013. Os autores, a partir de revisão bibliográfica e de análise da SEDESE, apontam como desafios na gestão do SUAS: a cultura política centralizadora, que prejudica a efetivação do pacto federativo; o patrimonialismo, que possibilita uma articulação política dos governantes com os municípios e a manutenção de relações de favor e de poder; o baixo investimento em recursos humanos, ocasionando fragilidade na gestão pela alta rotatividade e sobrecarga de trabalho entre o número reduzido de profissionais frente à demanda do Estado (ABREU et al., 2013).

No âmbito das Diretorias Regionais, destacaram o esvaziamento que ocorre devido à ausência de capacitação destinada aos profissionais, prejudicando a amplitude dos atendimentos aos municípios. Compreendem, assim, que a existência de uma burocracia controlada por uma estrutura administrativa racional-legal, e de um estado frágil no aspecto financeiro, apesar da contribuição propositiva do Conselho Estadual de Assistência Social –

CEAS, na implementação do SUAS, inviabiliza a ampliação e universalização de direitos no âmbito da assistência social (Idem, 2013).

Prosseguindo na atividade de pesquisa, tomei conhecimento da dissertação intitulada “Descentralização Político-Administrativa da PNAS: o papel do Governo do Estado de MG”, de autoria de Tatiana Arnoult, produzida em 2014, que tratava das ações da SEDESE no estado, seus limites e avanços no âmbito da assistência social nos últimos anos, que foi a pesquisa mais atual e que mais se destacou dentre as demais, pela centralidade em questões fundamentais da política, como o financiamento e a capacitação. Aponta a autora avanços ocorridos nesse processo: no âmbito da capacitação e dos pactos de gestão adotados, dotando os municípios de condições técnicas para gerir recursos e serviços e induzindo-os a estabelecer compromissos, assim como o próprio ente federado estadual; destaca como obstáculos à implementação do SUAS a falta de recursos financeiros que possibilitem maior estrutura de recursos humanos e maior contato *in loco* com os municípios (ARNOULT, 2014).

No que se refere às Diretorias Regionais, a autora explorou superficialmente, afirmando que no período vivenciavam sérios obstáculos pela ausência de equipe técnica qualificada, visto que os profissionais de Serviço Social e Psicologia que haviam prestado concurso no ano de 2013, em sua maioria ainda não haviam sido convocados na ocasião de materialização de sua pesquisa. Pelos contatos que obtive, com profissionais de uma das Regionais, observou que a falta de pessoal era um dos grandes gargalos para uma atuação mais ampla, e que no período não haviam muitas ações desenvolvidas por essa razão.

Pelo exposto, compreendo que a capacitação dos técnicos e gestores e o cofinanciamento por parte do Estado, respeitando as especificidades regionais, são grandes desafios a serem enfrentados em direção a uma ampla consolidação da Assistência Social enquanto política pública. Consoante o então Secretário de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social e a Subsecretária de Assistência Social:

Os estados devem assumir a tarefa de garantir a capacitação de pessoal e o assessoramento técnico. Entendemos serem essas as duas das atribuições precípuas e mais importantes dos estados, além do cofinanciamento. É urgente estabelecer a capacidade institucional dos municípios, principalmente os menores, que não dispõem de recursos financeiros, humanos e tecnológicos suficientes para desenvolver a Política de Assistência Social, de forma efetiva e eficaz, sem o apoio dos estados e da União (QUINTÃO; ROCHA, 2015, p.47).

Tendo me qualificado no mês de agosto de 2016, ressalto que a banca contribuiu consideravelmente com a delimitação do objeto, considerando que a proposta de pesquisa envolvia a problemática da responsabilidade do Estado, e com as indicações da banca foi possível perceber que o meu objeto se referia mais à investigação da questão da implementação/execução da política a partir da atuação das Regionais da SEDESE em MG.

As contribuições da banca apontaram ainda para a necessidade de delimitação do período a ser investigado, de forma que possibilitou um recorte mais objetivo, situando a análise da assistência social no período relativo aos dois últimos governos, nos anos 2007-2014, no qual houveram grande número de elementos conjunturais a serem analisados e que vieram a contribuir para a análise do desenvolvimento da assistência social no estado de Minas Gerais. Foi relevante ainda a sugestão de autores contemporâneos que discutem a questão da implementação/execução de políticas públicas, indicando ainda a literatura que permitiu maior desenvolvimento da questão da descentralização no contexto federativo e da dinâmica social e econômica que viabilizou a construção da política social brasileira, em específico da assistência social.

Para a análise do objeto de estudo proposto e para atingirmos os objetivos projetados, foi imprescindível um caminho metodológico de pesquisa. Optamos pela pesquisa qualitativa, com uma análise de caráter interpretativo dos dados coletados, e pelo método materialista histórico-dialético, visamos imprimir ao trabalho uma perspectiva que estabeleça conexões entre os dados/fenômenos/processos destacados, buscando transcender sua imediatez.

Convém ressaltar que a subjetividade do pesquisador nas ciências sociais deve ser considerada como fator relevante, tendo em vista que a partir da visão social de mundo do pesquisador tem início todo o processo, ou seja, a subjetividade do objeto relaciona-se com o sujeito que a pesquisa, pois ele direciona seu estudo para uma realidade social da qual é parte constituinte, não como algo alheio ou distante, diferenciando da postura das ciências naturais, que visualiza e examina o objeto tal qual se apresenta na sua forma física, estática. Nas ciências sociais deve-se dispensar a superficialidade e valorizar a observação minuciosa e atenta do objeto, visando apreender sua essência, correlacionando-a com o movimento do real. Nos termos de Minayo (1982 apud MINAYO; SANCHES, 1993, p. 244-245):

No entanto, não se assume aqui a redução da compreensão do outro e da realidade a uma compreensão introspectiva de si mesmo. É por isso que, na tarefa epistemológica de delimitação qualitativa, há de se superar tal ideia, buscando uma postura mais dialética [...] a abordagem dialética atua em nível dos significados e das estruturas, entendendo estas últimas como ações humanas objetivadas e, logo, portadoras de significado. Ao mesmo tempo,

tenta conceber todas as etapas da investigação e da análise como partes do processo social analisado e como sua consciência crítica possível. Assim, considera os instrumentos, os dados e a análise numa relação interior com o pesquisador, e as contradições como a própria essência dos problemas reais.

Portanto, neste trabalho, procurei atingir as principais ações envolvidas no papel da SEDESE, atuante através de suas Diretorias, que perpassou pela compreensão de seu significado enquanto órgão gestor, e das possibilidades de atuação, enquanto órgão inserido numa política de orientação neoliberal no contexto do modo de produção capitalista. Esse trabalho exigiu uma aproximação com os principais autores que tratam sobre essas temáticas, além das entrevistas com os profissionais, estudo das legislações e documentos da SEDESE, num movimento dinâmico de transito por esses elementos visando alcançar o maior nível de aproximação com a realidade estudada.

Para o processo metodológico desse projeto de estudo, foram necessárias várias ações que dividimos em três “fases”. A primeira “fase” consistiu numa pesquisa bibliográfica, com vistas a subsidiar o debate teórico em torno da temática proposta. Tal abordagem compreendeu a revisão de autores que discorreram acerca das seguintes temáticas: a emergência da política social no modo de produção capitalista; o desenvolvimento da política social no Brasil; construção do Estado federalista e descentralização de políticas sociais no Brasil; a trajetória de assistência social nos contextos nacionais; a configuração da política de assistência social no governo Lula e Dilma; a construção da assistência social no estado de Minas Gerais e suas especificidades.

Feita esta revisão bibliográfica, a segunda “fase” compreendeu a realização de pesquisas documentais, dos instrumentos legais e jurídico-normativos: como atas, decretos, resoluções, referentes à implementação/execução da política de assistência social, no período 2007-2014, nos sites do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), do CNAS, da SEDESE e do CEAS, com vistas a compreender os elementos fundamentais relacionados ao desenvolvimento da assistência social, e a atuação das regionais do estado de Minas nesse âmbito.

A terceira “fase” abarcou a realização de entrevistas semi-estruturadas com os Técnicos de Nível Superior e Diretores das Diretorias Regionais da SEDESE – com intuito de aprofundar as informações sobre os principais avanços e desafios observados no processo de implementação/execução da assistência social, considerando suas atribuições enquanto estrutura de interiorização e desconcentração/descentralização das ações em MG.

Nesse sentido, a pesquisa de campo⁷ foi desenvolvida da seguinte maneira: foram contatadas quatorze dentre as vinte e uma Diretorias Regionais, cujo processo de escolha obedeceu aos critérios abaixo relacionados:

1-O porte das Diretorias Regionais e o número de municípios que as compõem, considerando que atualmente há um total de 21 Regionais, destas 10 são classificadas em Porte I e 11 em porte II;

2-Os recursos humanos que compõem as equipes;

3-O território de desenvolvimento onde estão localizadas.

Portanto, com essa metodologia, procurei entender características centrais da atuação das Diretorias Regionais da SEDESE no âmbito da assistência social em MG, no período 2007-2014, através dos dados coletados, alcançando uma amostra bastante abrangente da atuação dessas Diretorias.

Observo que realizei o estudo acerca da política de assistência social, porém a SEDESE não tem sua atuação restrita a esta pasta, abarcando outra política – de trabalho e emprego, que, apesar da sua relevância, não adquiriu ênfase nessa pesquisa, sendo apenas abordados alguns aspectos para compreender a sua relação com a política de assistência social e com o desenvolvimento econômico dos municípios/regionais.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta a nossa perspectiva teórico-metodológica acerca do Estado e da política social na sociedade capitalista, e aborda elementos sócio-históricos fundamentais para a compreensão da política de Assistência Social no Brasil.

No segundo capítulo, apresento a configuração assumida pela política pública de assistência social pós-constituição de 1988 e seus principais marcos regulatórios. Em seguida, analiso o período 2007-2014, sob a gestão dos governos Lula e Dilma, trabalhando a conjuntura política e econômica e a relação com a assistência social.

No terceiro capítulo, tratamos também da relação entre federalismo, descentralização e a implementação das políticas sociais no país, com uma breve descrição de burocracia e sua relação com esse processo. A seguir apresento a caracterização do estado de Minas Gerais e abordo a configuração que assume a política de assistência social no estado durante os governos de Aécio e Anastasia, assim como os dados gerais do estado e da assistência social na atualidade.

⁷ O projeto tramitou no Comitê de Ética da UFJF, tendo sido aprovada a realização da pesquisa de campo com as Diretorias Regionais da SEDESE.

No quarto capítulo, apresento os dados sobre a implementação da PNAS/SUAS na perspectiva do CEAS, a atuação da SEDESE por meio das Diretorias da SEDESE e as suas condições objetivas de atuação, a partir das atas do CEAS e entrevistas realizadas com profissionais da SEDESE, finalizando com a avaliação da implementação do SUAS no estado.

Neste sentido, apresentei como as Diretorias Regionais, responsáveis pela interiorização das ações do estado junto aos municípios, cumprem e se portam diante da exigência legal de sua responsabilidade na implementação/execução da política de assistência social, assim como os avanços, desafios e obstáculos com os quais se defrontam no exercício de suas atribuições.

Ao concluir este trabalho, minha expectativa consiste em contribuir consideravelmente com a sociedade civil, os trabalhadores, gestores, pesquisadores, através da produção de conhecimento que poderá subsidiar futuras intervenções e estudos na área, assim como para tornar público o papel relevante das Diretorias Regionais da SEDESE na implementação da política de assistência social no estado de Minas Gerais, devendo motivar o fortalecimento dessa política com a provisão de condições para a ampliação das suas atuais frentes de trabalho e melhorias para os trabalhadores, de maneira que motive a permanência dos mesmos neste campo de atuação.

CAPÍTULO 1 - ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: APONTAMENTOS PARA ANÁLISE SÓCIO-HISTÓRICA

Compreender as atuais configurações da política de assistência social na vida contemporânea, nos remete, obrigatoriamente, à compreensão das transformações societárias engendradas no cenário do Estado capitalista, que foram determinantes para a emergência das políticas sociais.

Por essa razão, neste capítulo apresentaremos a nossa perspectiva teórico-metodológica referente ao Estado e à política social na sociabilidade capitalista, e abordaremos elementos sócio-históricos cruciais para a compreensão da política de Assistência Social no Brasil.

1.1 Delimitação Histórica e Teórico-Metodológica na análise do Estado e da Política Social no Capitalismo

Debruçada no processo de construção deste trabalho, me encontrei em meio a elementos instigantes, referentes à política social, abarcando questionamentos sobre a sua emergência e desenvolvimento na sociabilidade capitalista até as configurações que assume na sociedade atual, e quais interferências produz no contexto de implementação/execução das políticas no Brasil. Por esse motivo, buscarei descrever brevemente tais questões, constituindo uma base para as análises propostas nesta pesquisa.

O surgimento do Modo Capitalista de Produção (MPC), sustentado na divisão entre duas classes, a classe burguesa, enquanto detentora dos meios de produção de mercadorias, e a classe trabalhadora, possuidora da força de trabalho, cujo objetivo consiste na produção de mercadorias, resultou numa alteração relevante na sociedade, na forma dos sujeitos sociais produzirem e reproduzirem-se enquanto classes.

No contexto do século XIX, Marx é o pensador que não só observa as desigualdades sociais no interior de tais classes, mas se debruça aos estudos objetivando clarificar as contradições da sociedade. Segundo o autor, o processo de trabalho e de produção de valor no capitalismo se constitui através de algumas etapas ou momentos: “Os momentos simples do processo de trabalho são, em primeiro lugar, atividade orientada a um fim, ou o trabalho propriamente dito; em segundo lugar, seu objeto, e, em terceiro, seus meios” (MARX, 2001, p. 328).

Assim, o autor em questão destaca que o valor de uso de um produto dependerá da posição que ele ocupa no referido processo de trabalho, podendo se apresentar como matéria-prima, meio de trabalho ou produto final. A inserção dos produtos na condição de meios de produção em novos processos de trabalho torna-nos fatores objetivos do trabalho vivo, e não são mais considerados apenas produtos (Ibidem, 2001).

Nesse processo, é fundamental o protagonismo do trabalhador, que está efetivamente ativo no emprego de sua força de trabalho e que possibilita a transformação das matérias-primas e meios de produção em produtos acabados, prontos para o uso. Porém, esses produtos, apesar de serem acabados e produzidos pelas mãos do trabalhador, eles não lhe pertencem, mas sim ao capitalista, detentor dos meios de produção. Neste sentido afirma o autor:

O processo de trabalho se realiza entre coisas que o capitalista comprou, entre coisas que lhe pertencem. Assim, o produto desse processo lhe pertence tanto quanto o produto do processo de fermentação em sua adega (MARX, 2001, p. 337).

No processo de produção de cada mercadoria é empregada determinada quantidade de energia e de tempo para que se constitua enquanto objeto com utilidade social, por essa razão “o valor de toda mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho materializado em seu valor de uso, pelo tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção” (IBIDEM, 2001, p. 338).

Portanto, a mercadoria, produto final do processo trabalho que envolve o trabalhador, a matéria-prima e a maquinaria, receberá valor de acordo com o dispêndio de tempo utilizado na sua constituição, o que varia conforme o tipo de mercadoria, as condições do ambiente e do próprio trabalhador, principal agente do processo de trabalho. Este mesmo trabalhador não realiza isoladamente o processo de produção de mercadorias, atuando coletivamente, tendo em vista que os outros trabalhadores participam, cada um com seu fazer no processo de trabalho, portanto a mercadoria final é na verdade um resultado coletivo do trabalho de uma classe que é reconhecida e remunerada sob uma óptica individual, parte das estratégias de manutenção do modo capitalista de produção.

Neste sentido, tal processo de produção se apresenta em duas modalidades: “como unidade dos processos de trabalho e de formação de valor, é processo de produção de mercadorias; como unidade dos processos de trabalho e de valorização, ele é processo de produção capitalista, forma capitalista de produção de mercadorias” (MARX, 2001, p. 351).

Isto posto, a pesquisa de Marx conduz à identificação da exploração entre as classes e da propriedade privada dos meios de produção como os marcos determinantes de origem das desigualdades sociais, ou seja,

Nas controvérsias sobre o assunto, omite-se, em regra, o principal, o caráter específico da produção capitalista. Nesta, não se compra a força de trabalho para satisfazer as necessidades pessoais do adquirente por meio dos serviços que ela presta ou do que ela produz. O objetivo do comprador é aumentar seu capital, produzir mercadorias que contêm mais trabalho do que ele paga e cuja venda realiza também a parte do valor obtida gratuitamente (IBIDEM, 2001, p. 721).

No MPC, há uma expropriação da classe trabalhadora, protagonizada pela classe dominante, na qual o trabalhador trabalha não apenas o tempo necessário para a reprodução de sua força de trabalho, pelo qual recebe a remuneração, mas gera ainda um tempo de trabalho excedente, trabalho este pelo qual o trabalhador não recebe remuneração, que é o momento de produção de mais-valor, de exploração da força trabalho. Esse processo viabiliza a diminuição dos custos de produção, aumentando a riqueza produzida, a qual não é socializada, mas pelo contrário, é concentrada entre os que dispõem dos meios de produção.

Convém ressaltar que, na sociedade capitalista, não há condições para que todos os trabalhadores vendam a sua força de trabalho, o que pressiona o preço da mesma para baixo, e cuja manutenção se torna interessante na concepção dos capitalistas, na medida em que contribui para a preservação desse modo de produção. Portanto, prevalecem as vantagens da classe dominante sobre o trabalho da classe dominada, ou seja:

Quanto maiores a riqueza social, o capital em função, a dimensão e energia de seu crescimento e, conseqüentemente, a magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é ampliada pelas mesmas causas que aumentam a força expansiva do capital. A magnitude relativa do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza, mas, quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo, tanto maior a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do suplício de seu trabalho. E, ainda, quanto maiores essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior, usando-se a terminologia oficial, o pauperismo. Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista (MARX, 2001, p. 748).

No referido contexto, mudanças ocorridas na vida privada e social dos sujeitos, dão novo sentido às relações sociais, instituindo determinadas diretrizes de “regulação”, visando o consentimento da classe trabalhadora à exploração e a conseqüente manutenção do modo de

produção capitalista, preferencialmente sem manifestações contrárias à ordem já instituída. Trata-se de um processo contínuo e dinâmico, no qual as estratégias de dominação vão se modificando para que o sistema se perpetue.

Neste âmbito, clarifico que as formações sociais capitalistas não se configuram em um processo histórico único, pelo contrário, ocorreram de forma diferenciada em cada continente, e em cada país de maneira particular, tendo em vista que suas lutas sociais e formas organizativas também se desenvolveram de maneira diferenciada, resultando em opções políticas e configurações de política social com as características e especificidades as mais diversas. Sobre essa questão encontramos sustentação nessa passagem:

O MPC não se desenvolveu em meio a um vácuo, mas no âmbito de uma estrutura socioeconômica específica, caracterizada por diferenças de grande importância, por exemplo, na Europa Ocidental, Europa Oriental, Ásia Continental, América do Norte, América Latina e Japão. As formações socioeconômicas específicas – as “sociedades burguesas” e economias capitalistas – que surgiram nessas diferentes áreas no decorrer dos séculos XVIII, XIX e XX, e que em sua unidade complexa (juntamente com as sociedades da África e da Oceania) abrangem o capitalismo “concreto”, reproduzem em formas e proporções variáveis de uma combinação de modos de produção passados e presentes (MANDEL, 1978, p. 14).

Tendo em vista que o capitalismo consiste num sistema dinâmico de produção, e de relação entre sujeitos/classes sociais, para Mandel (1978), equilíbrio e desequilíbrio são características a ele inerentes, ou seja:

Cada período de equilíbrio conduz, inevitavelmente, a um desequilíbrio, que por sua vez, após certo tempo, torna possível um novo e provisório equilíbrio. Mais ainda, uma das características da economia capitalista é que não apenas as crises, mas também a reprodução ampliada, são governadas por rupturas de equilíbrio (IBIDEM, 1978, p. 17).

Visando atingir a análise do Estado e sua relação com o sistema capitalista, Mandel (1978, p. 333) afirma que o Estado é resultante da divisão social do trabalho, que “surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais, mediando a produção material, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção”.

Portanto, pensando no contexto histórico de sua emergência, o Estado é uma estrutura mais antiga que o capitalismo, nesse sentido:

A origem do Estado coincide com a origem da propriedade privada e associa-se, em certa medida, à separação das esferas privada e pública da

sociedade, inerente à produção simples de mercadorias, com sua fragmentação da capacidade social de trabalho em processos de trabalho privados e independentes. Mas não se deve exagerar essa relação. O Estado é mais antigo que o capital, e suas funções não podem ser derivadas diretamente das necessidades da produção e da circulação de mercadorias (MANDEL, 1978, p. 334 -335)

Avançando um pouco mais em sua análise, Mandel (1978) trata das alterações sociais que geraram um tipo de Estado burguês, por ocasião do capitalismo concorrencial, passando a ser apoiador do processo de acumulação e contribuindo para a manutenção do modo de produção capitalista, como verificamos nos termos do autor:

O Estado burguês é um produto direto do Estado absolutista, gerado pela tomada do poder político e de sua maquinaria institucional pela classe burguesa. [...] mas o Estado burguês se distingue de todas as formas anteriores de dominação de classe por uma peculiaridade da sociedade burguesa que é inerente ao próprio MPC: o isolamento das esferas pública e privada da sociedade que é consequência da generalização sem igual da produção de mercadorias, da propriedade privada e da concorrência de todos contra todos. (MANDEL, 1978, p. 335-336)

Mota (2008) aponta que, no período pós revolução-industrial, camponeses e artesãos se encontraram impossibilitados de vender a sua força de trabalho, passando a compor uma espécie de “cadastro de reserva”, ficando sujeitos à repressão das legislações e à caridade da Igreja. As classes dominantes só passaram a enfrentar a questão social⁸ por meio de reformas sociais e legislação a partir do momento em que o proletariado se organizou enquanto classe social, o que passou a ter mais visibilidade a partir das Revoluções de 1848, conhecidas como “primavera dos povos”⁹, quando as lutas sociais exigiram decisões políticas neste âmbito por parte do Estado.

Neste sentido, as políticas sociais, emergentes nesse contexto de pauperização e efervescência social da Revolução Industrial nesses processos revolucionários foram, concomitantemente, respostas do Estado aos trabalhadores que se organizaram e

⁸ “A questão social é indissociável da sociabilidade capitalista e, particularmente, das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado na expansão monopolista do capital. A gênese da questão social na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. [...] assim, a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais” (IAMAMOTO, 2007, p. 155 e 156)

⁹ “As revoluções de 1848 [...] tiveram muito em comum, não apenas pelo fato de terem ocorrido quase simultaneamente, mas também por que seus destinos estavam cruzados, todas possuíam um estilo e sentimento comuns, uma atmosfera curiosamente romântico-utópica e uma retórica similar, para o que os franceses inventaram a palavra *quarente-huitard*. Qualquer historiador reconhece-a imediatamente: as barbas, as gravatas esvoaçantes, os chapéus dos militantes, as bandeiras tricolores, as barricadas, o sentido inicial de libertação, de imensa esperança e confusão otimista. Era a primavera dos povos” (HOBSBAWN, 1977, p. 29).

reivindicaram direitos, e estratégias de contenção de revoltas e de prevenção de “perdas” com as greves. Tais medidas não alteraram o caráter da dominação burguesa baseada na exploração, via extração da mais valia e precarização das condições de trabalho, mas sim atenderam parte das reivindicações da classe trabalhadora e contribuíram para a continuidade do consenso e da manutenção do MPC.

Discorre Mandel (1978) que, devido às alterações ocorridas na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, iniciadas no final do século XIX e princípio do século XX, as requisições ao Estado foram se modificando, assim como a sua relação com a burguesia, deixando a autonomia relativa que possuía em relação a essa classe e tornando-se mais interventivo no âmbito do mercado e mais funcional ao MPC. Nos termos do autor:

A transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista significou um salto qualitativo de concentração e da centralização do capital, que determina necessariamente um deslocamento da articulação dos interesses burgueses de classe da arena política do parlamento para outras esferas (MANDEL, 1978, p. 343).

O autor em questão afirma ainda que a passagem do capitalismo concorrencial para o imperialismo e para o capitalismo monopolista alterou tanto a atuação da burguesia em relação ao Estado, quanto do Estado em relação à burguesia, ou seja,

Gerou uma tendência à superacumulação permanente das metrópoles e à correspondente propensão a exportar capital e a dividir o mundo em domínios coloniais e esferas de influência sob o controle das potências imperialistas (IBIDEM, 1978, p. 337).

Destarte, as relações capitalistas exigem transformações para além do mercado, de forma a regular os grandes conglomerados que se formam no período monopolista e a traçar estratégias que garantam a sua sustentação. Portanto, o Estado passa a intervir com mais intensidade na economia, com vistas a garantir a reprodução do capital e a hegemonia das nações.

O diferencial, nessa fase do capitalismo dos monopólios, consiste na incapacidade do mercado de resolver, por si só, a problemática das suas crises¹⁰, as quais, Mandel (1990) afirma que

¹⁰ Destacamos que no início do século XX se deu a crise de 1929, com a queda da bolsa de valores de Nova Iorque, sinalizando o que Mandel (1978) já afirmava, sobre as crises serem inerentes e funcionais ao MPC. Outros marcos históricos relevantes da primeira metade do século XX foram as duas Guerras Mundiais, que

Contrariamente às crises pré-capitalistas (ou pós-capitalistas) que são quase todas de penúria física de subprodução de valores de uso, as crises capitalistas são crises de superprodução de valores de troca. Não é porque há muito poucos produtos que a vida econômica se desregula é porque há uma impossibilidade de venda de mercadorias a preços que garantam o lucro médio – isto é, porque há, portanto, “muitas mercadorias” – que a vida econômica se desorganiza, que as fábricas fecham suas portas, que os patrões demitem e que a produção, as rendas, as vendas, os investimentos e o emprego caem (MANDEL, 1990, p. 210).

Neste sentido, o motivo das crises nesse período são a superprodução, ou seja, o alto volume de produção de mercadorias que não são “absorvidas” pelo mercado, dessa forma interferem na circulação do capital e assim em todo o ciclo econômico, gerando a crise das indústrias, o desemprego, e aguçando assim as expressões da questão social. Ocorre, pois, nesse âmbito,

[...] uma crise social do conjunto da sociedade burguesa, uma crise das relações de produção capitalista e de todas as relações sociais burguesas, que se imbrica com a diminuição durável do crescimento econômico capitalista, acentua e agrava os efeitos das flutuações conjunturais da economia, e recebe por sua vez novos estímulos dessas flutuações (IBIDEM, 1990, p. 13).

Retomando MOTA (2008), o que muda com o capitalismo dos monopólios em relação ao concorrencial é o “potencial de expropriação e expansão, transformando, cada vez mais, os produtos da ação humana em mercadorias vendáveis [...], as crises tornam-se mais intensas e a dinâmica de ampliação e retração da superpopulação relativa alarga sua importância” (MOTA, 2008, p. 112).

Portanto, as transformações no campo da produção, dos serviços, e abrangendo inclusive as relações sociais entre os sujeitos, ocorrem conforme o movimento do capital, interferindo inclusive na refuncionalização do Estado e na configuração das políticas sociais como respostas às expressões da questão social, de forma que sejam asseguradas as condições de manutenção das taxas de acumulação e de poder de dominação desse modo de produção.

No pós-guerra, período alcunhado por Mandel de “capitalismo tardio”, houve várias modificações no modo de produzir e por consequência nas respostas dadas à classe trabalhadora frente às suas novas necessidades sociais, com a expansão econômica ocorrida, marcada pela implantação do modelo fordista Keynesiano, conforme discorre:

apontam para o acirramento dos conflitos em razão da procura por solução para as problemáticas do processo de acumulação capitalista.

Aceito amplamente a visão de que o longo período de expansão de pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, tendo como base um conjunto de práticas de controle de trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico, e de que esse conjunto pode com razão ser chamado de fordista-keynesiano [...] o que havia de especial em Ford, e que, em última análise, distingue o fordismo do taylorismo) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que a produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (HARVEY, 2008, P.119-121)

Nesta perspectiva, as mudanças no contexto do trabalho ultrapassam o espaço da fábrica, adentrando na esfera do consumo e até mesmo do controle da vida privada, de forma que o trabalhador tinha pouco controle sobre a organização do processo produtivo, além de ser criada, além da cultura de padronização da produção, a padronização do consumo, com fins de assegurar a manutenção das taxas de lucro do capital.

Portanto, a base do modelo fordista consistia “na familiarização do trabalhador com longas horas de trabalho rotinizado, exigindo pouco das habilidades manuais tradicionais e concedendo um controle quase inexistente ao trabalhador sobre o projeto, o ritmo e a organização do processo produtivo” (HARVEY, 2008, p. 123).

O fordismo, nesse sentido, veio a “formar a base de um longo período de expansão pós-guerra que se manteve mais ou menos intacto até 1973” (IBIDEM, p. 125), portanto, o período pós-guerra até 1970 ficou conhecido como “três décadas gloriosas”, o período de ouro do capitalismo.

No entanto, discorre o autor em questão que o Estado, diante da expansão pós-guerra, teve que assumir alguns compromissos, como parte do pacto Keynesiano, com vistas a assegurar o desenvolvimento capitalista. Em seus termos:

O Estado, por sua vez, assumia uma variedade de obrigações. Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias, no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público-em setores como o transporte, os equipamentos públicos, etc -, vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa que também garantiam um emprego relativamente pleno (HARVEY, 2008, p. 129).

Segundo Mandel, ocorrem essas iniciativas com a ampliação do papel do Estado para atendimento às novas necessidades do capitalismo tardio:

O aumento da intervenção direta do Estado capitalista tardio na economia lhe dá um controle maior sobre os rendimentos sociais. Em outras palavras, a parcela do capital total que o Estado redistribui, gasta e investe constantemente (MANDEL, 1978, p. 341-342).

Isto posto, ampliam-se as demandas devido à dinâmica do próprio desenvolvimento capitalista e das lutas sociais, destacando-se a emergência do chamado “Estado de bem-estar social”, conforme verificamos:

A ampliação dessas repostas às necessidades sociais da classe trabalhadora originou, num contexto econômico-social e geopolítico, o chamado Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*), que se expandiu a partir da segunda Guerra Mundial, configurando-se como uma vitória do movimento operário (MOTA, 2008, p.27)

A autora discorre que, embora tenha sido uma vitória a conquista do Estado de bem estar social¹¹ por parte dos trabalhadores, sob outra dimensão, possibilitaram o surgimento de ideologias defensoras da compatibilidade entre capitalismo, bem estar e democracia (Mota, 2008). O contexto era de bipolarização: capitalismo e socialismo como sistemas antagônicos em disputa, o que tornava crucial a necessidade de sucesso do capitalismo para prevenir processos revolucionários em direção ao socialismo. Portanto, a classe trabalhadora nesse período avançou no sentido do acesso aos direitos sociais, no interior do modo de produção capitalista, cujas concessões do Estado se constituíam em sustento para a manutenção da ordem, sem muita perspectiva de uma ordem social alternativa.

No final do século XX, conforme Mandel (1982, apud Motta, 2008), em meados da década de 1970, o capitalismo começa a manifestar sinais de crise, numa onda longa de estagnação, prejudicando o processo de acumulação capitalista. Observa-se, a partir deste período, tentativas de retomar os lucros por meio dos ajustes estruturais neoliberais, cuja alternativa foi extinguir estratégias nacionais de regulação dos mercados e instaurando a chamada mundialização do capital, ou seja,

¹¹ Apesar de ter sido um avanço para os países de capitalismo central, para os países periféricos esse “Estado de Bem Estar Social” não chegou a se concretizar, tendo alguns “ensaios” de políticas sociais, embargados pelas limitações dos próprios países que não alcançaram a generalização do consumo em massa, muitos, sem um mercado interno bem desenvolvido, dependentes da política de importação.

Nessas condições a ascensão do capital financeiro atinge continuamente um caráter mundializado. Abre-se, assim, um período em que para superar sua crise, o capital deve transformar de alto a baixo o seu modo de produção e reprodução, expandindo seus domínios para todos os espaços do globo. Entramos numa nova fase predatória em que as classes capitalistas para continuarem acumulando devem construir permanentemente mecanismos de expansão financeira e de expropriação do trabalho e os bens públicos (MOTA, 2008, p. 116-117).

Nesse período, o Fordismo deixa de ser o modelo de produção, passando a vigorar o Taylorismo, demarcado pela acumulação flexível, mudando novamente a forma de organização dos trabalhadores para a perpetuação do MPC, conforme observamos:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve mudanças rápidas dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto em setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a “Terceira Itália”, Flandes, os vários Vales e gargantas do Silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém industrializados). Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista [...] (HARVEY, 2008, p. 140).

Portanto, ocorre a derrubada das barreiras comerciais entre os países, com o conseqüente barateamento da força de trabalho, gerando “uma nova divisão do trabalho, e uma economia mundial baseada na exploração da força de trabalho barata advinda de regiões no interior de cada país ou, muitas vezes, exportadas das nações periféricas” (Idem, 2008, p.121).

Neste sentido, os trabalhadores vivenciam uma verdadeira “maratona” pelo trabalho, atravessando fronteiras entre Estados, numa experiência de inserção num mercado global, que socializa os custos da produção entre os trabalhadores através do trabalho excedente não pago, da precarização das condições materiais e físicas de trabalho, e concentra a riqueza produzida em pequenos grupos de capitalistas. Apesar dos movimentos sociais de resistência ao capital, o MPC é hegemônico e a adaptação do trabalhador a esse modo de produção se perpetua, havendo mais agravamentos das expressões da questão social, principalmente em países periféricos.

Nesse âmbito, começa a ocorrer a demolição do Estado de bem-estar social, em países inclusive onde ainda começava a ganhar seus primeiros contornos, ocorrendo a retirada de direitos já conquistados. Alguns autores como Chesnais, discutem essa fase como uma nova fase de acumulação capitalista, com especial destaque ao papel do capital financeiro:

O regime de acumulação com dominância financeira designa, em uma relação estreita com a mundialização do capital, uma etapa particular do estágio do imperialismo, compreendida como a dominação interna e internacional do capital financeiro (CHESNAIS, 2003, p. 47).

O autor se refere nesse contexto aos novos mecanismos de concentração do capital, que visavam garantir a continuidade das taxas de crescimento, ou seja

No centro do regime de acumulação que tenta impor-se mundialmente, situam-se as novas formas de concentração do capital-dinheiro (em primeiro lugar os fundos de pensão e os fundos de aplicação financeira), os mecanismos de captação e de centralização de frações de valor e de mais-valia a sua disposição e, enfim, as instituições que garantem segurança política, mas também financeira, das operações de investimento financeiro (CHESNAIS, 2003, p. 48).

Nessa direção, segundo o autor supracitado, os investidores financeiros começaram a receber dos governos um recurso que considera importante para financiar seus déficits de orçamento: taxas de juro elevadas e segurança de renda em razão dos empréstimos contraídos pelos governos. Aponta ainda o papel dos mercados de ação e a liberalização dos mercados financeiros emergentes como novos mecanismos de manutenção do novo modelo de acumulação. Portanto, nos termos do autor:

A plena restituição da liquidez enquanto instituição concluiu a emergência do regime de acumulação com dominância financeira. As consequências de uma nova forma de relação entre os acionistas, os dirigentes das empresas e os assalariados somaram-se aos efeitos da influência da finança sobre os governos. Os dividendos tornaram-se, ao lado dos rendimentos dos títulos da dívida pública, um mecanismo determinante de apropriação do valor e da mais-valia, e os mercados de ação passaram a ser uma instituição absolutamente decisiva na regulação do regime de acumulação. A pressão “impressoal” exercida pelos mercados financeiros sobre os grupos industriais, através do nível comparado da taxa de juros industriais, deu lugar a novas formas, bastante impositivas, de interpenetração entre “finança” e “indústria” (CHESNAIS, 2003, p. 49-50).

Assim, expõe o autor que os gestores dos fundos de investimento passaram a impor determinada pressão sobre as empresas para economizar o uso de capital, e aumentar a taxa de

mais-valia, o que se alcançava através da intensificação da exploração do trabalho, dentre outras normas.

A nova era de acumulação, baseada na flexibilidade, atingia plenamente as condições de vida e organização da classe trabalhadora, que foi compelida a “pagar o preço” novamente, num processo de intensificação da exploração, que gerou precarização tanto no âmbito das condições de trabalho quanto do aspecto salarial, visando garantir a continuidade do MPC:

A mundialização da concorrência e as tecnologias de informação e comunicação foram os fatores decisivos que permitiram às empresas responder às normas dos gestores. A introdução do grau máximo de flexibilidade, tanto sobre o mercado de trabalho quanto sobre a organização cotidiana da atividade, a precarização do salariado pouco ou medianamente qualificado que disso resulta [...] A flexibilização salarial é também um elemento central constitutivo da alta taxa de exploração, referente àquilo que as empresas devem extrair e/ ou centralizar como massa de mais valia, tanto nos países de origem das matrizes quanto naqueles em que as filiais são implantadas, a fim de que as normas de rentabilidade possam ser satisfeitas, ao menos transitoriamente (CHESNAIS, 2003, p. 51).

Isto posto, Alves e Antunes (2004) apontam para a alienação que se instaura na vida social e das repercussões para a classe trabalhadora nesse período de capital mundializado:

Múltiplas formas de fetichizações e reificações poluem e permeiam o mundo do trabalho, com repercussões enormes na vida fora do trabalho, na esfera da reprodução societal, na qual o consumo de mercadorias, materiais ou imateriais, também está em enorme medida estruturado pelo capital. Dos serviços públicos cada vez mais privatizados, até o turismo, no qual o “tempo livre” é instigado a ser gasto no consumo dos shoppings, são enormes as evidências do domínio do capital na vida fora do trabalho, que colocam obstáculos ao desenvolvimento de uma subjetividade autêntica, ou seja, uma subjetividade capaz de aspirar a uma personalidade não mais particular nem meramente reduzida a sua “particularidade”. A alienação/estranhamento e os novos fetichismos que permeiam o mundo do trabalho tendem a impedir a autodeterminação da personalidade e a multiplicidade de suas qualidades e atividades (ALVES; ANTUNES, 2004, p. 349)

Nessa mesma perspectiva, Antunes traduz as interferências da mundialização no âmbito do trabalho, destacando o amplo número de desempregados e a internacionalização das lutas dos trabalhadores, nos seus termos,

Se estamos vivenciando os avanços da chamada era da mundialização do capital, podemos presenciar também uma fase de mundialização das lutas sociais do trabalho, nelas incluídas as massas de desempregados que se ampliam em escala global. Desse modo, um desafio maior da humanidade é

dar sentido ao trabalho humano, tornando a nossa vida também dotada de sentido. Instituir uma nova sociedade dotada de sentido humano e social dentro e fora do trabalho. Este é um desafio vital de nossos dias. (ANTUNES, 2008, s/p).

Devido a sua propensão as constantes crises, e seu caráter destrutivo, Mézáros chegou a tratar do sistema capitalista como algo incontrolável e desmedido na sua busca de valorização, ou seja,

Conformados pelo que se denomina na linhagem de Marx como mediações de segunda ordem – quando tudo passa a ser controlado pela lógica de valorização do capital, sem que se leve em conta os imperativos humano-sociais vitais –, a produção e o consumo supérfluos acabam gerando a corrosão do trabalho, com a sua consequente precarização e o desemprego estrutural, além de impulsionar uma destruição da natureza em escala global jamais vista anteriormente. Expansionista na busca crescente e desmedida de mais-valor, destrutivo na sua processualidade pautada pela superfluidade e descartabilidade, o sistema de capital torna-se, no limite, incontrolável. (MÉSZÁROS, 2011, p. 11).

Portanto, a discussão dos rumos do capitalismo e das políticas sociais em nossos tempos exige a leitura cuidadosa da totalidade das relações sociais a partir da herança marxista, que adentra a realidade da classe trabalhadora, perpassa pela compreensão da sua forma de viver e de sustentar enquanto classe, inserida numa dinâmica de contínua exploração dos trabalhadores e de manutenção de privilégios da burguesia, e discutir alternativas societárias que conduzam à inauguração de um novo modo de produzir e de viver, com o fim da exploração entre as classes.

1.2 Elementos sócio-históricos da Política Social no Brasil

O estudo da política social no Brasil não pode ser dissociado das configurações do Estado e do processo de desenvolvimento capitalista, como afirma Vieira (2015, p. 20), ao se referir em sua obra ao estudo das condições de vida e das diferentes políticas sociais brasileiras:

Considera-se, portanto, que qualquer política social aplicada pelo governo apresenta de certa maneira as relações entre o Estado e a Economia [...]. Assim como a política econômica, também a política social revela, em seu nível lógico e em seu nível histórico, as transformações havidas nas relações de apropriação econômica e no exercício da dominação política, presentes na sociedade brasileira.

Como pretendemos realizar a análise da política social a partir dos anos 30¹², apresentaremos os principais fatos relevantes no âmbito da dinâmica capitalista brasileira nesse período. Consoante:

A revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. [...] a destruição das regras do jogo da economia agrária exportadora significava penalizar o custo e a rentabilidade dos fatores que eram tradicionalmente alocados para a produção com destino externo (OLIVEIRA, 1972, p.09)

Ora, o Brasil nesse período estava iniciando o seu processo de industrialização, tardiamente, engrossando a fileira dos países periféricos, que ficam sujeitos ao fornecimento de matérias-primas aos países de capitalismo central, os quais já se encontram, nesse decurso temporal, em um nível de industrialização muito mais avançado que os países periféricos. Com essa inserção tardia, ficam sujeitos a um grau maior de exploração da mais valia pelos países de capitalismo central, razão pela qual se empenham em traçar alternativas para recuperar a mais valia que se esvai nesse processo para o exterior.

Neste sentido, a desvalorização brasileira do agrário, e o investimento na estrutura urbano-industrial, constituiu-se numa estratégia para pressionar o mercado e assim rebaixar o valor da mão-de-obra urbana, para de certa maneira recuperar da exploração sofrida externamente. Portanto, a mão-de-obra barata do agrário, cuja classe encontrava-se em decadência com a ascensão da burguesia industrial, sustentava o funcionamento da engrenagem da nova fase de produção, ou seja:

A nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno. Trata-se, em suma, de introduzir um novo modo de acumulação, qualitativa e quantitativamente distinto, que dependerá substantivamente de uma realização parcial interna crescente (OLIVEIRA, 1972, p. 09-10)

¹² A fase que vai de 1922 a 1937 no Brasil é de grande agitação social, marcada por várias rebeliões e a revolução de 1930, cujas causas podem ser buscadas na industrialização que se produz no país na década de 1910, graças, principalmente, à guerra mundial de 1914, que impôs a economia a realizar a busca de substituição de importações. Com essas transformações, surge uma nova classe média, ou seja, uma burguesia industrial vinculada diretamente ao mercado interno e um novo proletariado, que passa a pressionar os antigos grupos dominantes pelo seu lugar na sociedade política (Mariny, 2000).

Nesse período, a revolução burguesa no Brasil havia resultado em alterações sociais relevantes, com a substituição das classes proprietárias rurais pelas novas classes urbanas industriais, cujas bases se assentam na junção do arcaico e do novo, criando novas formas de relacionamento entre capital e trabalho, buscando desenvolver fontes internas da acumulação não mais voltadas para o mercado primário exportador (SANTOS, 1987), o que as legislações trabalhistas se encarregaram de tratar.

Na perspectiva de atender as necessidades dessa nova fase, o Estado atua inicialmente na regulamentação do trabalho, para continuar organizando o processo de produção e “manter a ordem”. Portanto, a regulamentação da proteção social brasileira teve início com a legislação trabalhista, com a adoção de medidas que dão a tônica das normas da relação capital *versus* trabalho, que já vinham sendo implementadas anos antes da Revolução de 30¹³, sendo a primeira:

A 15 de janeiro de 1919 será atendida a única medida da pauta de reivindicações sindicais com impacto evidente sobre o processo de acumulação. Pelo Decreto-Lei N° 3.724, ficou estabelecida a responsabilidade potencial do empregador pelos acidentes de trabalho que vierem a ocorrer (SANTOS, 1987, p. 20).

Após essa regulamentação, passados quatro anos, ocorreu a promulgação da Lei Elói Chaves, em 1923, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários. Essa lei merece especial destaque por tratar da estabilidade do empregado após completar 10 anos de serviços efetivos (SANTOS, 1987). Essa relevante conquista para os trabalhadores permaneceu válida até o período da ditadura, quando o direito foi extinto e criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A promulgação da Constituição de 1924, um ano depois, já trazia a tônica da meritocracia que veio a se firmar no âmbito do trabalho, visto que assentava-se na utopia do merecimento, colocando todos os cidadãos em condição de igualdade para competir no mercado, esfera que deveria se encarregar de selecionar os mais aptos, sem nenhuma preocupação social.

¹³ Apesar de partirmos da década de 1930 para situar o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, optamos por resgatar essas legislações anteriores, tendo em vista que antes de explodir a Revolução de 1930, a movimentação das classes sociais em disputa por espaço e hegemonia e o processo de substituição de importações que já ocorria gradativamente, impuseram ao Estado a necessidade de legislar sobre algumas questões cruciais naquele momento para a manutenção do processo de acumulação.

Destaca-se em 1926, além do reconhecimento do direito a férias, relevantes mudanças no âmbito da previdência, nas quais o governo assume a responsabilidade pela Previdência Social dos Servidores Públicos, nos termos de:

Com efeito, já em 1926 [...] pelo Decreto Legislativo Nº 5.128, o governo é autorizado a criar o Instituto de Previdência para os funcionários da União, no qual o Estado passa a desempenhar as funções correspondentes ao do empregado privado nas caixas e pensões empresariais, transformando, pelo Decreto Nº 19.646, de 31 de março de 1927, a previdência social dos servidores públicos em matéria de competência exclusiva do governo (SANTOS, 1987, p.25).

Além desses marcos, no ano de 1927, foi criado o Código de Menores, que de forma tardia se voltava para uma questão do trabalho de adolescentes, que deveria ser algo central no conjunto de responsabilidades do governo, diante de toda a vulnerabilidade social que está envolta na questão e que acaba ganhando uma importância secundária, dado o objetivo da acumulação como o principal nesse momento histórico, neste sentido,

Assim, é só depois do início da legislação social, *strictu sensu*, preocupada, em princípio, com os problemas da equidade, por via compensatória, que se desencadeia alguma ação estatal no sentido de atender às demandas sindicais quanto aos problemas mais diretos e, poder-se-ia dizer, antecipatórios, que se criavam na origem da acumulação industrial (SANTOS, 1987, p. 26).

Um conceito do mesmo autor que colabora com a compreensão da política econômica e social adotada no período, e por consequência do lugar da classe trabalhadora na sociedade, é o conceito de “cidadania regulada”, assim definida:

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de cidadania, implícita na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de cidadania regulada. (IBIDEM, 1987, p. 68)

Por essa razão, nesse período “a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público, definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa-se a definir a cidadania” (SANTOS, 1987, p. 69). Neste sentido, só tinha reconhecimento dos direitos enquanto cidadãos aqueles que compunham o rol de profissionais com carteira assinada, cuja regulamentação competia ao Estado, e só estes tinham liberdade de filiação ao sindicato. Os sujeitos sem carteira assinada ficavam, pois, assim, desprotegidos.

Neste âmbito, tais trabalhadores que ficam desprotegidos, acabam sujeitos à filantropia, o que guarda relação com outro conceito relevante, que é o de “cidadania invertida”, de Fleury Teixeira (1999), segundo o qual a condição para acessar a política social é a de não ser cidadão:

As primeiras medidas de proteção social tiveram origem em um contexto rigidamente liberal, no qual se negava a necessidade da intervenção estatal nas questões de natureza social, sob a alegação da eficácia do mercado no trato dos problemas emergentes. [...] A natureza compensatória e punitiva dessas medidas evidencia-se, por exemplo, na perda de outros direitos inerentes à condição de cidadania (no caso dos menores), ou em restrições de ordem simbólica, como os rituais de degradação, os atestados de miséria etc a que são submetidas as famílias carentes. Trata-se, portanto, de uma relação de cidadania invertida (TEIXEIRA, 1999, p.33-44).

Trata-se, pois, de um arsenal de medidas direcionadas ao favorecimento dos interesses de um grupo, de uma elite que visava expandir seu projeto capitalista, sem uma preocupação social. Datam de 1931, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; e datam do ano seguinte, de 1932, a regulamentação da jornada de trabalho fixada em oito horas e a regulação do trabalho feminino, proibindo o trabalho noturno à mulher, a criação da carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos (SANTOS, 1987).

Retomando Oliveira (1972), verificamos que o Estado vai se ampliando para atender às novas requisições do mercado, visto que além da regulação do trabalho outras medidas são tomadas para impulsionar o processo de acumulação, numa lógica que perdura até o governo Kubitschek. Nos termos do autor:

investindo em infraestrutura, impondo o confisco cambial ao café para redistribuir os ganhos entre grupos das classes capitalistas, rebaixando o custo de capital na forma do subsídio cambial para as importações de equipamentos para as empresas industriais e na forma da expansão do crédito a taxas de juros negativas reais, investindo na produção (Volta Redonda e Petrobrás, para exemplificar), o Estado opera continuamente transferindo recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o centro do sistema (OLIVEIRA, 1972, p. 14).

No ano de 1933, Santos (1987) chama a atenção para uma mudança no sentido da intencionalidade da ação estatal, o que o autor denomina de “uma inflexão no comportamento estatal cujo resultado será a junção, sob jurisdição do Estado, das duas ordens de problemas: o da acumulação e o da equidade” (SANTOS, 1987, p. 28). Portanto, as medidas adotadas a partir daí tinham um cunho não apenas econômico, voltando-se para os direitos sociais,

mesmo mantendo a relevância da ordem econômica, e ampliando direitos sociais para assegurar a continuidade do processo de acumulação.

Neste sentido, no ano de 1933, foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), com participação de empregados e empregadores e criando uma estrutura administrativa em forma de conselho administrativo. O outro destaque em termos de legislação no período foi a promulgação da Constituição de 1934, que regulava sobre direitos sociais, e delegava aos poderes públicos a atribuição de regulação de contratos, anteriormente competente apenas à iniciativa privada (SANTOS, 1987).

Para Mariny (2000), a instauração do Estado Novo, em 1937, antecedida por vários conflitos entre as classes em disputa – a burguesia industrial e o novo proletariado, obtêm como resultado:

Um compromisso, o Estado Novo de 1937, sob a ditadura de Getúlio Vargas – com o qual a burguesia se estabiliza no poder, em associação com os latifundiários e os velhos grupos comerciais, ao mesmo tempo que estabelece um esquema particular de relações com o proletariado. Nesse esquema, o proletariado seria beneficiado por uma série de concessões sociais (concretizadas sobretudo na legislação do trabalho do “Estado Novo”) e, de outra parte, enquadrado em uma organização sindical rígida, que o subordina ao governo, dentro de um modelo de tipo corporativista (MARINY, 2000, p.13).

Nesse prisma, um marco relevante também foi a criação da CLT, em 1943, regulamentando os direitos no âmbito do trabalho, apesar de ocorrer num processo tardio, visto que veio a assegurar direitos já delineados desde 1923, na Lei Elói Chaves.

No ano de 1939, eclode a Segunda Guerra Mundial, ressignificando o papel dos países periféricos, como o Brasil que terá de volta a incumbência de fornecedor de matérias-primas para os países de capitalismo central, assim:

A reconstrução das economias devastadas terá a indústria como estratégia central e o comércio de manufaturas entre as nações industriais do sistema será a condição de viabilidade da estratégia; aos países não-industriais do sistema continuará cabendo, por muito tempo, dentro dessa divisão do trabalho, o papel de produtor de matérias-primas e produtos agrícolas (OLIVEIRA, 1972, p. 34).

No mesmo ano em que se findou a Segunda Guerra, o Brasil vivenciou o fim da ditadura de Getúlio Vargas, em 1945, inaugurando nos anos que se seguem uma nova fase para o capitalismo brasileiro, que avançava em seu processo de desenvolvimento, e passa por mudanças devido às novas requisições do mercado nacional e internacional. Neste sentido:

Por volta dos anos 1950, a situação muda. Enquanto a indústria se ocupa de manter altos os tipos de câmbio, o que leva a se chocar com o setor agroexportador, cujos lucros ficavam assim diminuídos, este setor já não pode oferecer à indústria o montante de divisas que lhe proporcionava em outros tempos. Pelo contrário, muitas vezes era necessário que, através da formação de estoques generosamente pagos, o governo garantisse os lucros dos plantadores e exportadores, estoques que, na verdade, correspondem à imobilização de recursos necessários à atividade industrial (MARINY, 2000, p. 17).

Destaca-se que no ano de 1950 se dá a entrada de fato do Brasil na fase do capitalismo monopolista, cujas bases vinham se formando desde a revolução burguesa de 1930, e nesse momento o país vivencia as oscilações do mercado, e a pressão devido ao aumento da produção e do consumo.

Nesta direção, encontramos em Vieira (2015) as palavras que expressam o que foi de fato a política econômica do governo nesse decurso histórico:

Vargas ofereceu resistência à derrubada de seus anseios de emancipação da economia brasileira. Mas, aos poucos, tais anseios se foram tornando inviáveis em virtude da crise econômica interna, dos embaraços nascidos do capital estrangeiro e, acima de tudo, por causa da enorme capacidade de pressão sobre o poder instituído, alcançada pelos grupos mais conservadores da sociedade brasileira. De um lado, o radicalismo conservador agitava-se com as formulações e com as realizações nacionalistas do presidente da República. De outro, temia a participação das massas populares no jogo político, mesmo dentro do estilo getulista (VIEIRA, 2015, p. 87).

Com relação à política social no período, observa-se a ausência de uma preocupação com uma transformação profunda na política social, sinalizando apenas a concretização de “um conjunto de deliberações predominantemente setoriais na educação, na saúde pública, na habitação popular, na Previdência Social e na Assistência Social” (VIEIRA, 2015, p. 87).

Nesse período, portanto, no âmbito previdenciário, defrontavam-se o público e o privado, na forma da organização estatal, neste caso representada pelos IAPs, e a forma privada, representada pelas CAPs, questão que só foi “resolvida em favor das organizações governamentais com a criação, em 1953, da CAPFESP, que significou a junção das Caixas dos Ferroviários em um único organismo, similar aos demais IAPs” (SANTOS, 1987, p. 30).

Em 1954, em meio a grave crise política e intensa pressão, Getúlio Vargas comete suicídio, em 1955 teve início o governo Juscelino Kubitschek, através do qual o país segue o esforço de acumulação, com um considerável nível de ousadia. Numa conjuntura internacional não muito propícia a grandes aventuras econômicas, Juscelino pretendia

impulsionar o país a avançar 50 anos em 5, inserindo inovações que tiveram consequências sérias no âmbito econômico, como o endividamento externo, ou seja:

A aceleração que se tentará movimentar-se-á em assincronia com a estratégia política dos países centrais, do que resultará quase nenhum financiamento de governo a governo. Nestas circunstâncias, recorre-se ao endividamento externo privado, de prazos curtos, o que acarretará pressões sobre a balança de pagamentos, numa etapa em que a elasticidade das exportações frente ao crescimento do produto é relativamente nula (OLIVEIRA, 1972, p. 41).

Ainda como parte do esforço de acumulação, no período em questão houve um aumento da taxa de exploração do trabalho, viabilizando a produção de excedentes internos para acumulação (IBIDEM, 1972). Nas pesquisas sobre o salário nesse contexto, apontadas pelo autor, fica evidente a disparidade entre o salário e o custo de vida, deteriorando o nível de vida da classe trabalhadora, cujo poder de consumo se tornou extremamente limitado, sem capacidade de consumir os bens produzidos, e criando tensões devido à tomada de consciência dessa classe da não participação nos ganhos do processo de acumulação. Fica perceptível a necessidade de reformas, como agrária, de base e de educação, mas sem uma perspectiva revolucionária.

Tendo permanecido um largo tempo sem avanços no âmbito das políticas sociais, a próxima medida considerável foi a criação da Lei Orgânica da Previdência Social, apenas em 1960, cuja inovação referia-se à unificação dos serviços prestados pelos IAPS, e a garantia aos trabalhadores das categorias regulamentadas pela CLT, do direito ao mesmo regime de benefícios, seguindo o curso da intencionalidade de promover a equidade até certo limite, para que a classe mais pauperizada não comprometesse o processo de acumulação e que, se possível, contribuísse para o seu êxito (SANTOS, 1987).

Ainda nesse contexto, nos anos 1960, a exploração do setor agrário e o descaso público com esse contingente de trabalhadores começou a gerar muita tensão também no campo, provocando o Estado no sentido de regulamentar essas relações. A resposta estatal ocorreu com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural, o qual, numa analogia com a regulamentação do trabalho urbano, ocorreu com um atraso considerável, reforçando o lugar de subalternidade dado ao trabalhador rural, de forma que, além deste descompasso na regulamentação de direitos fundamentais, foi direcionado a esse o papel de contribuir, com a força de trabalho de baixo custo, para o processo de acumulação.

Portanto, vários fatores confluíram para a instauração da crise política que se instaurou em 1964¹⁴, a qual culminou na instauração do regime militar, cujo objetivo econômico consistia na “restauração do equilíbrio monetário, isto é, a contenção da inflação, como recriação do clima necessário à retomada dos investimentos públicos e privados” (OLIVEIRA, 1972, p. 60).

Apesar de soar contraditório, é nesse contexto do regime militar, que a política social começa a ganhar mais impulso,

Instaurando um regime político autoritário, irá imprimir maior velocidade à expansão da cobertura previdenciária legal à população brasileira, sem abrir mão, contudo, da vinculação entre benefícios sociais e acumulação de riquezas. (SANTOS, 1987, p. 31)

Neste período, podemos destacar importantíssimos marcos no âmbito das políticas de previdência e de assistência social, tais como: em 1966, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, unificando todos os institutos existentes na época, com exceção do Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE); no mesmo ano, ocorre a criação do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), que veio a substituir a estabilidade no emprego conquistada na década de 1930; em 1970, a proposta do Programa de Integração Social (PIS); em 1971 a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que estendeu os direitos previdenciários aos trabalhadores do campo; em 1972, o reconhecimento dos benefícios previdenciários as empregadas domésticas; em 1973 a cobertura previdenciária para os autônomos; e em 1974, a criação do Ministério de Previdência e de Assistência Social (MPAS) (IDEM, 1987).

O ritmo das legislações sociais deixa clarificado o avanço que se vivenciou na cobertura da população no período ditatorial, claro, permanecendo a tônica da opção brasileira de conciliar os direitos sociais (restringindo-os) com o processo de acumulação capitalista. A consequência dessa diretriz de implementação de política pública foi a grande massificação dos serviços, mas sem recursos suficientes para manter a prestação dos mesmos, o que culminou na precarização do público, deixando a abertura à propriedade privada, com a saída via mercado dos serviços aos quais o Estado não conseguia assegurar o acesso.

¹⁴ “O golpe de 64, sob o ponto de vista estritamente econômico, não representou nenhuma mudança radical, sendo responsável pelo aprimoramento e consolidação do modelo implantado desde 1955. Bastava, para tanto, recriar as bases do financiamento das inversões necessárias à retomada da expansão e institucionalizar o processo da concentração oligopolística que já vinha ocorrendo, só que de modo desordenado e caótica. Dentro deste quadro, o favorecimento da grande empresa era o seu objetivo. O arrocho salarial, sua estratégia. O combate à inflação sua justificativa legitimadora. O “milagre econômico” veio a ser seu resultado (MENDONÇA E FONTES, 1988, p. 21).

Na política adotada de substituição de produtos importados pelos nacionais, perdurou a mesma lógica de exploração da mais valia e de concentração de renda nos períodos anteriores, por meio do incremento de salário produtividade (OLIVEIRA, 1972). Assim, na década de 1970, houve aumento da renda dos brasileiros no conjunto das classes sociais, mas isso não se configurou numa redistribuição de renda com os estratos mais baixos da classe trabalhadora, ou seja:

O crescimento da renda real na economia brasileira durante o decênio – aproximadamente 70% – foi predominantemente apropriado pelos 5% mais ricos da população. É evidente que a massa total de renda em cada estrato aumentou, pelo simples fato de que o número de habitantes em cada estrato também aumentou; o aumento da massa total de renda é que sustentou a demanda dos bens de consumo não duráveis, nos estratos de rendas baixas, enquanto não somente o aumento de população nos estratos de rendas altas, mas principalmente os ganhos de renda real por cada membro dos estratos ricos é que constituem a base de mercado para os bens de consumo duráveis – automóveis, eletrodomésticos – cuja demanda aumentou sensivelmente a partir de 1968; por sua vez, a demanda para bens de capital também pôde sustentar-se, já que o ritmo de crescimento e os preços relativos dos bens de consumo duráveis satisfizeram a condição de crescimento do departamento de bens de capital. Tal fenômeno está na base do 2.º e do 3.º carro, já o padrão comum na maioria das famílias de altas rendas do país. Os dados provam, abundantemente, que não houve qualquer redistribuição para baixo, nem em termos de beneficiamento dos estratos médios, nem muito menos, como é óbvio, dos estratos baixos (OLIVEIRA, 1972, p. 63)

O panorama que se formou no país foi o de “poupança crescente, ampliação do exército industrial de reserva e salários reais urbanos deprimidos” (IBIDEM, p. 68), processo que inviabiliza a acumulação, provocando forte recessão econômica.

No âmbito da distribuição de riqueza, a lógica não mudou, a opção política que permaneceu consistiu na repressão da liberdade e na promoção de políticas públicas, visando à manutenção do processo de acumulação que vigorava, e a obtenção do consenso dos sujeitos, de forma que não interferisse na concentração de renda e assim mantivesse os privilégios da elite.

Para Vianna (1998), esse modelo de reconhecimento de política social adotado pelo regime militar teve como principais repercussões o reforço da cultura do autoritarismo e da não participação, visto que as decisões eram impostas aos sujeitos sociais, e a abertura a prestação dos serviços privados, reforçando a lógica privatizante e o abandono do público:

Sistemas descentralizados, tecnocraticamente montados se constituíram como máquinas burocráticas (BNH, INPS) que, sem nenhuma participação

dos interessados, fabricavam decisões cujos efeitos alcançavam milhares de cidadãos. [...] A segunda consequência teve, talvez, maior visibilidade: a clientela da Previdência Social expandiu-se enormemente, não só pela incorporação de novas categorias, como referido acima, mas porque o crescimento econômico fez emergir grandes contingentes de assalariados dos mais diversos níveis, todos obrigados à filiação [...] finalmente, o efeito de maior repercussão sobre os rumos da proteção social foi ter atrelado o sistema a uma lógica privatizante (VIANNA, 1998, p. 135 e 136).

Neste sentido, a autora desvenda todo o processo ocorrido no país, que contribuiu para o que denomina “americanização perversa” da seguridade social. Trata-se uma tentativa de implementar o modelo americano de proteção social, no qual houve a privatização, mas a maioria da população possuía condições de custear serviços privados, enquanto a minoria necessitava de acesso aos serviços públicos, situação diversa do Brasil, no qual foi reduzida a oferta da política pública, deixando de fora da proteção social a maior parcela, que não se encontra apta a acessar seus direitos pela via privada. Esse processo, iniciado na ditadura, avançou na década de 1980, com a crise capitalista no Brasil e a necessidade de reformas para atender à dinâmica de acumulação, e podemos afirmar que perdura até os dias atuais, tendo em vista que a lógica das condições de acesso pela classe trabalhadora não se alterou.

Conforme sinalizado, o Brasil vivenciou na década de 1980 uma grave crise econômica, a qual repercutiu no reordenamento do Estado com vistas a controlar a situação, como verificamos em Draibe (1993),

Se a crise econômica e a busca de maior eficácia e efetividade das políticas públicas impunham medidas profundas de reordenamento do papel do Estado, tornando anacrônica a tese da mera retomada do Estado desenvolvimentista, foram sobretudo as condições e os rumos do processo de democratização que deram os reais conteúdos às alternativas e propostas que compuseram, afinal, a agenda de reformas vigentes nos anos 80: o predomínio da temática da reorganização institucional, de um lado; de outro, generosas propostas de reestruturação de programas e políticas, projetando exigências de recursos financeiros e institucionais ao Estado em volume e escala que ultrapassavam suas possibilidades atuais e sem que estivesse sendo armado para ampliá-las no futuro. No plano dos resultados, estes anacronismos e estes descompassos terminaram por, paradoxalmente, introduzir retardamentos, deformações e não-decisões numa agenda que atribuía alto grau de centralidade às reformas (DRAIBE, 1993, p.09).

A intensificação das lutas e a organização dos movimentos sociais, que haviam retomado gradativamente seu espaço desde 1979 com o processo de abertura democrática, foi central para a reivindicação por mais políticas sociais públicas, na área de saúde, educação, direitos da criança e do adolescente, entre outros. Assim, a Constituição de 1988, foi

promulgada neste contexto de organização social, de modo a considerar e atender parte dessas reivindicações, mas também visando o alcance de outros interesses e objetivos do Estado, como a descentralização financeira e administrativa, dividindo mais as responsabilidades entre os entes federados.

Neste âmbito, a Constituição de 1988 dispõe sobre o tripé da Seguridade Social, constituído pela saúde, previdência social e pela assistência social, que representou um avanço relevante no campo das políticas sociais, principalmente para a Assistência Social, a qual ainda não possuía o status de política pública, ao mesmo tempo em que universalizou a saúde e reorganizou a previdência social. Além disso, dispôs sobre o direito ao lazer, ao desporto, à convivência familiar e comunitária, e os direitos peculiares das crianças e adolescentes, proibindo as práticas autoritárias e repressivas, considerando a sua condição de sujeitos em desenvolvimento. Era o escopo do “estado de bem-estar social” brasileiro que adquiriria forma, com décadas de atraso em relação aos países de capitalismo central.

Adentrando a década de 1990, portanto, a expectativa era muito positiva no sentido da implementação das políticas desenhadas com a Carta Magna, porém nos governos Collor/Itamar e FHC o país vive as inflexões do modelo neoliberal e realiza os “ajustes estruturais¹⁵”, prejudicando, fragmentando e “dando novos caminhos” ao modelo projetado na Constituição de 1988, afetando significativamente a perspectiva de seguridade social.

Neste sentido, Mota (2008), a partir de pesquisa realizada no início dos anos 1990, percebe uma propensão da política social em torno da privatização e da assistencialização, a qual se aprofundou nas décadas seguintes, até a atualidade. Trata-se de privatizar as políticas sociais e transformá-las de forma que atendam às necessidades do mercado. Assim, o termo assistencialização da proteção refere-se à progressiva centralidade que a política de assistência social foi adquirindo no tripé da seguridade, passando ao status de certo “mito social”, no qual é requisitada a atender necessidades de outras políticas, tendo em vista a diminuição do volume de investimento estatal na saúde e na previdência, e a implementação e expansão dos programas de transferência de renda, como explicitaremos adiante.

¹⁵ Para Soares (1999), o Brasil, ainda que mais tarde, contudo, acompanhando a tendência dos demais países da América Latina, implementou as políticas de ajuste estrutural, o que implicou em “consequências de natureza política e social importantes, que provavelmente explicam o estágio em que nos encontramos frente a essas políticas. As chamadas políticas de ajuste estrutural, como propostas e medidas econômicas, bem como estratégias político-institucionais, partem do entendimento do neoliberalismo como um projeto global para a sociedade, com políticas articuladas, que não se limitam a medidas econômicas de efeitos conjunturais e/ou transitórias, trazendo consequências sociais graves e permanentes, muitas vezes de difícil volta atrás” (SOARES, 1999, p. 171).

A autora destaca ainda que, na conjuntura atual, tal política tem suas requisições expandidas para além do tripé da seguridade, em substituição a política de trabalho, atuando como

Mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho. Aqui, o maior destaque fica por conta dos programas de transferência de renda e pela condição de política estruturadora que a PNAS terá de assumir nos municípios. No nosso entender, essa é a maior tensão estrutural presente na Política de Assistência Social, haja vista a impossibilidade estrutural de ela assumir esse papel (MOTA, 2008, p.144).

Tal tensionamento aponta para a discussão da necessidade de repor o lugar do trabalho na atual sociedade e das respostas ao “não-trabalho”, assim como o de recolocar o lugar da política de assistência social, desonerando-a dessa atribuição que não lhe pertence – a de responder por requisições do âmbito de outras políticas públicas sociais, como a política de trabalho, e trabalhando na perspectiva de seu “empoderamento”, de forma que possa ampliar as suas possibilidades de intervenção dentro do seu *campus* de atuação.

Portanto, esse é o desenho das políticas sociais no Brasil, que se metamorfoseiam conforme a dinâmica do modo de produção, da refuncionalização do Estado utilitário ao MPC, e ainda das lutas que a classe trabalhadora vem empreendendo em torno de seus direitos.

CAPÍTULO 2- CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NOS GOVERNOS DO PT

Neste capítulo, composto por três itens, objetivamos no primeiro apresentar a configuração assumida pela política pública de assistência social em seu desenvolvimento pós-constituição de 1988, seus principais marcos, desenvolvendo em especial as particularidades situadas em nível nacional.

No segundo e no terceiro itens, analisaremos o período 2007-2014, correspondente aos governos Lula e Dilma, perpassando pela conjuntura política e econômica e sua repercussão no processo de desenvolvimento da política de assistência social.

2.1 A Política de Assistência Social Pós-Constituição Federal de 1988

Retomando nosso contexto histórico, houve, no período do governo de Collor, algumas iniciativas no âmbito da assistência social, dentre as quais podemos citar a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, com a posterior extinção da FUNABEM e a criação do CBIA- Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência, inaugurando um novo paradigma de atenção à criança e ao adolescente, propondo ações socioeducativas e asseguradoras de direitos humanos, em contraposição ao modelo anterior que se baseava na punição.

Diante do alto descontentamento da população com a condução do governo, o presidente Collor foi impedido pela democracia de concluir o mandato, e assumiu o posto o seu vice Itamar Franco, em 1992. Destacamos neste mesmo ano a transformação do Ministério de Ação Social em Ministério do Bem-Estar social, o qual, embora envolvesse ações relativas a saneamento básico, fora do âmbito da assistência social, traçava várias diretrizes de atendimento à criança, ao adolescente e à pessoa com deficiência, público considerado prioritário.

No ano de 1993, ocorre a regulamentação do preceito constitucional que trata da política de assistência social, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre o modelo participativo e descentralizado na execução da política em questão, ou seja:

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas

respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1993, s.p)

Disposta essa legislação, até o final do curto governo Itamar Franco, o destaque na área social foi o lançamento do Plano de Combate à Fome, e a instituição do CONSEA- Conselho Nacional de Segurança Alimentar, alternativa governamental proposta diante do exorbitante número de sujeitos em situação de fome apresentados pelo IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, realizada em 1993.

A LOAS determinava que em dois meses fosse elaborado o “projeto de lei dispendo sobre a extinção e o reordenamento dos órgãos de Assistência Social do Ministério do Bem-Estar Social” (BRASIL, 2015. p. 29) e previa a criação de uma comissão para elaborar um projeto de municipalização. Porém, de acordo com Bernardi (2006), houve resistência em relação a essa orientação.

Ressaltamos que se trata de uma política não contributiva, direcionada aos sujeitos que necessitem de seus serviços e benefícios, conforme estabelece a LOAS:

Art. 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 de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 1993).

Conforme observamos, o estabelecimento dos objetivos da política de assistência social priorizou a garantia de proteção aos grupos populacionais mais sujeitos às situações de desproteção social, em razão de deficiência, idade ou privação de renda, regulamentando o preceito constitucional que há cinco anos já havia disposto sobre esse aspecto ao instituir a seguridade social.

A partir do artigo supracitado, observamos em expressões dispostas na LOAS como “carentes” e “vulnerabilidades”, a ausência de uma leitura da questão social na sua totalidade e da sua origem que se dá na exploração entre as classes sociais. Neste sentido, os objetivos da política se constroem a partir de uma análise que Iamamoto (2008) denomina de “armadilha na análise da questão social”, ou seja:

Uma dupla armadilha pode envolver a análise da questão social quando suas múltiplas e diferenciadas expressões são desvinculadas de sua gênese comum, desconsiderando os processos sociais contraditórios – na dimensão da totalidade – que as criam e as transformam. Corre-se o risco de cair na pulverização e fragmentação das inúmeras “questões sociais”, atribuindo unilateralmente aos indivíduos e suas famílias a responsabilidade pelas dificuldades vividas. Isso deriva na análise dos “problemas sociais” como problemas do indivíduo isolado e da família, [...] perdendo-se a dimensão coletiva e o recorte de classe à questão social, isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais (IAMAMOTO, 2008, p. 163-164).

Outra armadilha apontada pela autora consiste em:

Aprisionar a análise em um discurso genérico, que redunde em uma visão unívoca e indiferenciada da questão social, prisioneira das análises estruturais, segmentadas da dinâmica conjuntural e da vida dos sujeitos sociais. A questão social passa a ser esvaziada de suas particularidades históricas, perdendo o movimento e a riqueza da vida, ao se desconsiderar as suas expressões específicas que desafiam a pesquisa concreta de situações concretas” (como a violência, o trabalho infantil, a violação dos direitos humanos, os massacres indígenas etc.) (IAMAMOTO, 2008, p. 163-164).

Observamos, assim que a LOAS trabalha com alguns conceitos como integração ao mercado de trabalho, parceria com a sociedade civil, necessidades básicas, as quais apontam para essa visão unívoca e que não abrange a totalidade das expressões da questão social presente na sociedade brasileira nesse determinado momento histórico.

Outro ponto relevante da LOAS se refere ao estabelecimento das diretrizes da política:

Art. 5º 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, 1993).

Neste sentido, a lei situa a política de assistência social num processo de descentralização das atribuições entre os entes federados, observando que não se trata apenas de atribuições do Executivo, mas dos demais poderes – Legislativo e Judiciário, os quais tem sua fatia de responsabilidades na organização e fiscalização da política em questão.

Até esse período, a LBA era a instituição que respondia pela assistência social no país, prestando serviços de assistência social de forma direta e indireta por meio de convênios. Recebia apoio das instituições que eram contrárias às mudanças tangentes à assistência social dispostas na Constituição Federal e na LOAS (LIMA apud BERNARDI, 2006).

Em 1995, já no governo FHC houve várias mudanças no âmbito da assistência social. Com a medida provisória Nº 813, de 1º de janeiro de 1995, ocorreu um reordenamento dos órgãos federais, ou seja, as competências antes assumidas pela LBA, naquele momento, extinta, e pela Secretaria de Promoção Social do Ministério do Bem-Estar Social passaram à responsabilidade do Ministério da Previdência e Assistência Social; para a Secretaria de Assistência Social (SAS), à qual competia a coordenação da Política Nacional de Assistência Social; e para o Conselho Nacional de Assistência Social. Com a aprovação dessa mesma lei,

Foi criado o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Tal medida se contrapõe à proposta constante da LOAS, que previa um reordenamento em que as ações deveriam ser orquestradas e ordenadas por um comando único, a fim de evitar a fragmentação institucional. A medida provisória Nº 813, de 1995, e a criação do Programa Comunidade Solidária contribuíram para a desarticulação, paralelismo de ações e o recorte das áreas de assistência, por meio da pluralidade de instituições e programas no nível federal, com compreensões distintas sobre os direitos e as formas de efetivá-los. (LIMA, 2003 apud BERNARDI, 2006, p.122)

Tal programa Comunidade Solidária transitava na contramão da descentralização preconizada pela LOAS, além de ser presidida pela primeira-dama Ruth Cardoso, reforçando a cultura do primeiro-damismo presente historicamente na assistência social, promovia a despolitização da assistência social, situando a responsabilidade mais no âmbito da sociedade civil do que do governo. Sobre esse argumento sob o qual encontramos apoio em Peres (2005, p. 114 e 115):

Embora o Programa estivesse institucionalizado no espaço governamental, Ruth Cardoso jamais admitiu a qualificação de governo ou Estado, definindo-o como um “espaço intermediário entre o governo e a sociedade, muito mais para sociedade do que para governo”, sociedade esta que, para Ruth Cardoso, estava “madura” para participar, em meados da década de 1990, de projetos de desenvolvimento social. Partindo deste pressuposto, o

Comunidade Solidária propõe, rompendo com a LOAS, novas articulações entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil através das ONGs para o enfrentamento da pobreza com programas focalizados para as populações mais necessitadas.

Observamos que havia um caráter contraditório na gestão da política, considerando que, ao mesmo tempo em que o Estado buscava conferir prioridade ao sistema público descentralizado de assistência social, abria espaço para instituições paralelas e centralizadoras, tendência que se perpetuou no processo de desenvolvimento da assistência social.

Nesse momento, a SAS tinha a atribuição de coordenar a transição para um modelo descentralizado, no qual parte das atribuições que antes eram desempenhadas pelas agências federais seriam transferidas para a responsabilidade dos estados e municípios. Para alcançar tal objetivo, adotou duas estratégias: a criação de fundos e planos estaduais e municipais; e manteve a continuidade das ações, evitando a interrupção de serviços e programas (LIMA apud BERNARDI, 2006).

Neste sentido, a SAS iniciou o processo de descentralização, desempenhando um papel ao mesmo relevante e desafiador, visto que as ações deveriam ser transferidas para os outros entes federados – estado e município, os quais não possuíam ainda experiências nesse sentido e necessitavam estrutura física, de recursos humanos e tecnológicos para implementar a nascente política de assistência social.

Ao mesmo tempo, aconteceu a extinção da LBA, e como não ocorreu a programação de um mecanismo legal de transferência de profissionais desta para a SAS, houve redução de pessoal. A extinção da LBA é um divisor de águas na história da assistência social no Brasil, pois viabilizou a compreensão de que realmente os programas seriam descentralizados, gerando ainda um clima de incertezas, principalmente relativos à forma e à continuidade dos repasses de recursos (LIMA apud BERNARDI, 2006).

No final de 1995, ocorreu a Primeira Conferência Nacional de Assistência Social¹⁶, com o tema “A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado”, durante a qual os participantes apresentaram várias reivindicações de extinção do Programa Comunidade Solidária e de reorganização da política pública, de forma que atendessem ao modelo descentralizado e participativo disposto na LOAS.

¹⁶ Informações extraídas do site: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional> por ocasião de realização dessa pesquisa.

Autores apontam que houve nesse período (1993-1996) um processo expressivo de transferência de responsabilidades da União para os estados, conhecido por estadualização da assistência social, ou seja:

Na prática, houve o processo de estadualização da assistência social, uma vez que a estratégia de repasse dos recursos federais foi a sua transferência para os governos estaduais, que não tinham mais a competência de execução, para que estes os passassem para os municípios e instituições sociais conveniadas. O instrumento legal adotado para o repasse de atribuições a todos os estados da Federação era o convênio, os quais, pelo mesmo instrumento legal, deveriam repassar os recursos aos municípios e instituições sociais conveniados em curto espaço de tempo. (LIMA, 2003, apud BERNARDI, 2006, p.123)

Desta forma, conforme a autora em questão, os estados ficaram com a incumbência de instituir o conselho e o fundo, elaborar o plano estadual, definir mecanismos de integração com os municípios, e disponibilizar recursos humanos, materiais e financeiros para administrar e executar ações antes executadas pela União (BERNARDI, 2006).

Porém, o desafio da transição estava posto, no sentido de preparar os estados para as mudanças, visto que não dispunham ainda de capacitação, estrutura física e de pessoal, para a execução das ações a eles delegadas, razão pela qual esse processo se deu em meio a tropeços.

Em 1997, foi aprovada a Primeira NOB, a qual ampliou as atribuições dos entes federados, e propôs a criação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), composta por representantes dos três níveis – União, estados e municípios, com o objetivo de pactuar e articular de forma consensual e compartilhada sobre as principais ações no âmbito da assistência social.

Além disso, nesse período, foi iniciado o processo de municipalização, no entanto, os municípios desconheciam as responsabilidades inerentes a esse processo. Ademais, se tratava de ano eleitoral, para o qual estavam direcionando sua atenção, e não possuíam a estrutura necessária para gerir todo esse processo (BERNARDI, 2006).

Nesse cenário, a municipalização apresentava mais fragilidades que a estadualização, visto que:

Os municípios precisavam se estruturar para coordenar a política de assistência social no nível local, criar capacidade técnica para executar ações, administrar, supervisionar e acompanhar a rede de proteção social e convênios. Entretanto, os esforços de capacitação dos gestores municipais foram pontuais e não continuados, expressando resultados insignificantes frente à premente necessidade de formação daqueles que seriam os agentes responsáveis pela gestão da assistência social (BERNARDI, 2006, p.124).

Portanto, tanto o processo de estadualização, quanto de municipalização foram complexos, pois havia a necessidade de preparação dos municípios para o compromisso que estavam assumindo, enfim, a estrutura material e pessoal não estava pronta para a transição. E faltou observar a heterogeneidade de cada estado e município, ao invés da tentativa de uma habilitação uniforme, e não foi observado o importante princípio do gradualismo¹⁷ (IDEM, 2006).

Em 1998, foi aprovada a segunda Norma Operacional Básica que disciplinou a descentralização político-administrativa da assistência social, além de adentrar em questões atinentes ao financiamento e à relação entre os três níveis de governo na operacionalização da política.

Nesse mesmo ano de 1998, a Secretaria de Assistência Social (SAS) se transformou em Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), com as mesmas atribuições, mas vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (BERNARDI, 2006).

Discorridos três anos, em 2001, através do Decreto Nº 3.877, de 24 de julho, foi instituído o Cadastramento Único para Programas Sociais (Cad. Único), instrumento de registro dos dados dos usuários do SUAS, cuja proposta contribuía para o alcance do objetivo da política em questão de instituir a Vigilância Socioassistencial, no sentido de viabilizar a coleta de dados, unificando as informações sobre os usuários em todo o país. Neste sentido, sua finalidade consistia em, para além de viabilizar o acesso a projetos, programas, serviços e benefícios do sistema único, subsidiar estudos sobre o território e as suas principais demandas neste âmbito.

As questões que perpassam o processo de desenvolvimento da assistência social que ocorrem a partir desse período serão abordadas nos dois itens seguintes, nos quais destacaremos as principais mudanças, cujo período abrange os governos Lula e Dilma.

¹⁷ Conforme Lima (2003), o gradualismo exige que, ao introduzir inovações nas políticas públicas, haja diretrizes claras, regras conhecidas e transparentes, e preparação quanto à organização mínima para viabilizar as mudanças, com tempo suficiente para construir as novas estruturas exigidas pela mudança. Atenta para o reconhecimento das diferenças políticas, econômico-financeiras, técnico-administrativas e sociais, assim como da capacidade diversa de resposta dos níveis subnacionais e municipais às demandas competentes à sua alçada.

2.2 Conjuntura Econômica e Política de Assistência Social no Governo Lula

A política social no Brasil, nos governos petistas, se constitui em um percurso formado por avanços e retrocessos, que acompanham, além das alterações ideológicas partidárias internas, o movimento global do modo de produção capitalista e a suas inflexões, repercutindo no alcance do processo de implementação da assistência social.

Observamos que a chegada de Lula ao poder representou para a classe trabalhadora um momento de grande expectativa, pela sua trajetória enquanto representante da classe operária, militante e conhecedor do cotidiano daqueles que tem na venda da sua força de trabalho a condição de sobrevivência. Porém,

O governo Luiz Inácio Lula da Silva, sobre quem recaíram as esperanças das esquerdas de se contrapor às políticas neoliberais de seus antecessores, também não se mostrou, nos seus dois mandatos (2003-2006/ 2007-2010) fiel seguidor desses preceitos. Ao contrário, conforme Oliveira (2010) e contra todas as expectativas, Lula seguiu a senda neoliberal aberta por Collor e alargada por FHC, para acabar por aumentar a autonomia do capital. Assim, ao fim e ao cabo, “se FHC destruiu os músculos do Estado para implementar o projeto privatista, Lula [destruiu] os músculos da sociedade, que já não se opõe às medidas de desregulamentação (p.375) adotadas desde antes de seu governo (PEREIRA, 2012, p.740-741 apud OLIVEIRA, 2010).

Além disso, também é notória nesse período a proximidade do líder petista com a classe dominante, a qual se revela na satisfação declarada de alguns setores burgueses em razão da política econômica adotada. Consoante,

A nova fase do desenvolvimento do capitalismo inaugurada no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) foi comemorada pelas classes dominantes. Em 2006, Olavo de Setúbal, dono do Itaú, fez rasgados elogios à política econômica do governo Lula, que então mantinha intacta a herança dos governos Fernando Henrique Cardoso do tripé defendido pelo Consenso de Washington (superávit primário, metas inflacionárias e câmbio flutuante). [...] e em janeiro de 2012, o banqueiro Roberto de Setúbal, herdeiro de Olavo, declarou o seguinte a respeito da política econômica do governo Dilma: Gosto muito de tudo o que tenho visto. No interior das classes dominantes (e seus aliados nacionais e internacionais), criou-se um clima de otimismo sobre os rumos do desenvolvimento capitalista, que também é alimentado pelo apassivamento das lutas da classe trabalhadora gerado pelo transformismo do PT. Otimismo mais do que justificado, tendo em vista que lucros e juros capitalistas bateram recordes nos últimos anos (CASTELO, 2012, p.614).

O que é notório, portanto, é que Lula atendia parte das reivindicações da classe trabalhadora, em prol da ampliação dos seus direitos, sem buscar alterar a lógica de

exploração entre classes. Ao mesmo tempo, adotava uma posição claramente favorecedora da política econômica, atendendo aos anseios da burguesia. Diversos aspectos econômicos e sociais convergiram nas decisões tomadas pelo líder petista. Portanto,

O governo Lula, que se iniciou em 2003, deparou-se com um cenário desolador do ponto de vista das expectativas das esquerdas, caracterizado, de um lado, pelo refluxo das lutas sociais e da combatividade das hostes trabalhistas e, de outro, pela desfiguração da Constituição e desmonte das bases financeiras do sistema de seguridade social. [...] e no Brasil, especificamente, já se havia imposto uma década de governo neoliberal, centrado no controle da inflação, mas causador de uma recessão grave e duradoura e de uma enorme dívida social acumulada (PEREIRA, 2012, p. 743 e 744).

Assim, o governo Lula teria no primeiro mandato o grande desafio de atender às necessidades da classe trabalhadora, imersa num trajeto longo de restrição e cortes sociais e retrocesso no âmbito dos direitos sociais, e por outro lado contornar a recessão, além de atender às requisições da elite financiadora de sua campanha.

Portanto, Lula intervia alternando entre as soluções imediatas para os nós críticos da classe trabalhadora e da elite econômica, na perspectiva de apoiar as classes dominantes em seus projetos e assegurar o crescimento econômico. Neste sentido, retomamos Pereira, segundo a qual

O governo Lula, no seu primeiro mandato (2003-06) não só continuou com a política de ajuste macroeconômico do governo FHC, como a intensificou; e, ao lado do reforço à estabilização econômica, realizou uma minirreforma tributária para elevar a receita da União e uma nova reforma da Previdência [...] Portanto, nesse período, não se pode dizer que o governo Lula tenha realizado políticas sociais significativas, a despeito do seu empenho em acabar com a fome no país, por meio do Programa Fome Zero, cujo carro-chefe se tornou o Programa Bolsa Família¹⁸, e de ter conseguido expressivo crescimento econômico (PEREIRA, 2012, p. 744 -745).

E no segundo mandato,

Com o crescimento econômico em recuperação, após 25 anos de letargia, Lula expandiu a cobertura do Bolsa Família abarcando mais de 12 milhões de unidades familiares de baixa renda. Destarte, de acordo com os documentos oficiais (MDS, 2011), Lula retirou 28 milhões de pessoas da

¹⁸ Conforme Campelo (2013), o Programa Bolsa Família visava contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras que viviam na miséria, com alívio de sua situação de pobreza e fome, e ainda estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar os altos índices escolares de evasão, repetência e defasagem idade-série.

pobreza, levou 36 milhões à classe média e reduziu para 8,5% (16,27 milhões) o número de brasileiros em estado de pobreza absoluta ou de miséria (PEREIRA, 2012, p.745).

Nesse mandato, nota-se maior atuação com relação às políticas sociais se comparado ao primeiro mandato. Ousamos afirmar que houve avanços no âmbito da assistência social, na diminuição das desigualdades entre os mais pobres, porém contraditoriamente, prevaleceu o empenho pela expansão da concentração de capital em torno da elite, ou seja:

Esse governo melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas, ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país. [...] e se a pobreza absoluta ou extrema preocupou o governo, o combate à concentração de riqueza não foi alvo dessa preocupação. E o país continua injusto (PEREIRA, 2012, p.746).

Neste sentido, o governo Lula foi palco de um período de expansão da política, apesar do nível de investimento na assistência social ser bastante inferior ao que era direcionado à política econômica, almejando o equilíbrio necessário para desenvolver o país. Ainda acerca do segundo mandato descreve ainda Oliveira (2010, p. 22):

O ceticismo é geral quanto ao segundo mandato. Ninguém, à direita e à esquerda, espera grandes alterações nas políticas governamentais. Lula parece uma barata tonta, clamando por soluções para, conforme diz, “destravar” o desenvolvimento. Afora a continuidade do Bolsa Família e a manutenção do conservadorismo na política econômica, o presidente parece ter perdido inteiramente o rumo. O desnorтеio mostra uma das consequências da sua vitória, nas proporções em que ocorreu: Lula não tem objetivos, porque não tem inimigos de classe.

Destarte, a hipótese aqui lançada é de que ocorreu um distanciamento do então presidente de suas bases políticas, o que não deve ser observado sob um prisma individualista, visto que o mesmo faz parte de determinada classe social e está filiado a um partido político que, por sua vez, inserido na sociedade capitalista, está sujeito aos processos de alienação. Neste sentido, recorremos a Iasi (2012), ao tratar da consciência de classe:

A ação dos seres humanos não deixa de instituir formas que se objetivam, como as organizações e instituições, e que podem, ao burocratizar-se, se distanciar de seus criadores voltando como algo estranhado, transformando a práxis livre em práxis processo, em mera reprodução do instituído. A possibilidade de superação do estranhamento se encontra diretamente ligada à capacidade de os seres humanos instituírem uma nova ordem de relações, na qual, apesar da inevitável objetivação e possível distanciamento, os

produtos da ação humana não se apresentem como forças estranhas que o subjugam e se colocam entre eles e a produção social da existência (IASI, 2012, p.523).

Neste sentido, Iasi (2012), retomando o período que denomina de “amoldamento do PT ao capitalismo”, na década de 1980 com o processo de reestruturação produtiva, e na década de 1990¹⁹ com a queda das propostas socialistas, aponta o momento em que o partido já estaria perdendo sua dimensão revolucionária. Nos termos do autor em questão:

Como o PT não conseguiu mudar o mudo, o mundo mudou o PT. Ainda que neste processo possam existir, e de fato existam, pequenas e grandes traições, sua lógica deve ser buscada na incapacidade de certas forças políticas em transformar a sociedade e produzir uma ruptura que altere as bases do metabolismo social subordinado ao capital, o que implica a ação subjetiva das direções, mas não se reduz a ela. Nesta aproximação, a tragédia do PT não é mais que um capítulo do drama da classe trabalhadora no século XX. No enredo deste drama temos três cenários, como afirmávamos há pouco: o pleno amoldamento à ordem do capital, como parte do capital total; a afirmação do ser de classe como antagonismo relativamente à burguesia nos limites da ordem do capital; e a negação revolucionária da ordem do capital pela instauração de novas relações sociais de produção que fundem uma nova sociabilidade humana emancipada (IASI, 2012, p. 536).

Nesse prisma, bem antes de alcançar espaço em âmbito nacional através da presidência, o PT já havia se “metamorfoseado”. Aqui merece destaque o comprometimento do então presidente com os financiadores de sua campanha, o que exigiu um “contrato” de Lula com bancos e empresas, ou seja,

Os principais financiadores da campanha de Lula exercem papel protagônico não apenas na política, mas também na economia: os bancos são os principais beneficiários da política macroeconômica, via política monetária e cambial; as empresas do setor primário-exportador comandam o padrão de inserção do país no sistema mundial de comércio via mercado de commodities, inclusive com a revitalização do segmento do etanol; e as empreiteiras são os atores principais do Programa de Aceleração do Crescimento, cujos investimentos concentram-se, principalmente, em infraestrutura (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p.188).

Assim, o líder petista atuou numa perspectiva de conciliação entre as classes antagônicas, na qual houve o favorecimento dos interesses burgueses, visto que nas propostas

¹⁹ Nesse período ocorre o que Carlos Nelson Coutinho, a partir de Gramsci, denomina de contrarreforma, que se refere ao processo no qual há uma restauração da realidade, havendo uma combinação entre o velho e o novo, em que o velho é preponderante, ou seja, com uma roupagem nova, o velho se institui. (COUTINHO, 2007). No Brasil esse processo ocorreu a partir dos anos 1990 e foi marcado pela ampla expropriação de direitos, uma espécie de reforma “negativa”, embora sempre envolta num discurso positivo e promessas de ganhos.

de atendimento à classe trabalhadora não se constituíam em ameaças às elites, e até corroboravam para o alcance de seus interesses.

Pensar acerca dessas estratégias de Lula implica em resgatar as noções de desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo, conforme verificamos em Gonçalves (2012):

O nacional-desenvolvimentismo pode ser conceituado, de forma simplificada, como o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. O nacional-desenvolvimentismo é, na realidade, uma versão do nacionalismo econômico. Na América Latina, o nacional-desenvolvimentismo é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países, principalmente no período 1930-80 (GONÇALVES, 2012, p.651).

No governo Lula, há uma discussão em torno da instauração de um novo desenvolvimentismo no país, o qual é embasado numa crítica ao nacional-desenvolvimentismo e ao Consenso de Washington, nos termos do autor em questão:

A diretriz estratégica básica do novo desenvolvimentismo é o crescimento econômico com menor desigualdade. Há destaque para reformas das instituições, principalmente a maior eficácia do governo e a maior eficiência dos mercados. O novo desenvolvimentismo coloca ênfase especial nas políticas macroeconômicas [...]. A ênfase nas políticas refere-se ao tripé da política macroeconômica: taxa moderada de juro, taxa competitiva de câmbio, e política fiscal responsável (dívida pública baixa, poupança pública positiva - superávit fiscal). (GONÇALVES, 2012, p. 656)

Tal governo foi marcado por uma grande disparidade entre o recurso direcionado para as políticas sociais e o que foi aplicado no pagamento da dívida externa, justificando porque Lula se guiou pelo neodesenvolvimentismo, visto que os interesses macroeconômicos foram alvo de sua atenção,

Entretanto, não pode haver dúvida de que essa intervenção foi hegemônica pelo capital financeiro, pois se é verdade que em 2010 o governo gastou R\$ 13,1 bilhões com o Programa Bolsa Família, no mesmo ano R\$ 380 bilhões foram destinados ao pagamento dos títulos públicos (SANTOS, 2012, p. 439).

Portanto, tal neodesenvolvimentismo se apresentaria como uma alternativa conciliadora entre classes e amortecedora de conflitos, visto que “opera pela via do

transformismo²⁰ a atualização de uma das mais antigas obsessões do capitalismo, diluir ideologicamente os antagonismos entre as classes sociais” (SANTOS, 2012, p. 444).

Para Maranhão (2014), o neodesenvolvimentismo se instaurou nesse período como uma estratégia da classe dominante, de manutenção de modo de produção capitalista e de contenção de qualquer proposta revolucionária. Nos termos do autor:

A ideologia neodesenvolvimentista responde a necessidades concretas, ela nasce na conjunção de dois movimentos simultâneos: por um lado, enquanto uma expressão ideológica ancorada nas condições reais de países periféricos desgastados pela crise do capital e pelos ajustes neoliberais das últimas décadas e, de outra, enquanto estratégia do atual bloco de poder dominante para transformá-la em uma ideologia que ao distorcer a real origem dos problemas que enfrentamos direcionará as escolhas políticas pelo estreito caminho do projeto econômico capitalista. Enquanto ideologia, a reatualização das promessas desenvolvimentistas, se transformam em uma força material no sentido de ofuscar os demais projetos societários e direcionar as escolhas dos diversos indivíduos, grupos e classes sociais preocupados em superar a atual crise política, social e econômica gerada pela crise estrutural do capital, fazendo com que tais escolhas permaneçam dentro do escopo de interesses do grande capital (MARANHÃO, 2014, p. 21).

Para concretizar tal projeto conciliador, o governo traçou diversas estratégias e táticas, dentre elas a cooptação das lideranças e movimentos sociais, de modo que possibilitasse implementar ações neoliberais que fossem socialmente aceitas, preferencialmente sem respostas “ofensivas” da classe trabalhadora, ou seja:

A cooptação de lideranças do movimento sindical, historicamente ligadas à trajetória do Partido dos Trabalhadores, possibilitou ao governo Lula efetuar as contrarreformas neoliberais inconclusas da “era FHC”, como a previdenciária e a da educação. A desmobilização resultante desse movimento praticamente “calou” as oposições ao governo e conferiu-lhe um “ar de consenso” que é próprio dos vários episódios brasileiros de “revolução passiva” (SANTOS, 2012, p. 444).

Assim, a ordem econômica que se instaurou no governo do PT não implicou em ampliação direitos sociais, mas através das “reformas” e de uma política conformada à ordem do capital, buscou empreender o desenvolvimento e paralelamente implantar políticas sociais que não alteravam a relação de classes.

Retomando a discussão das configurações assumidas pelas políticas sociais nesse período, observamos que sofreram nesse período impactos das várias mudanças econômicas

²⁰ Conforme Potyara Pereira (2012), trata-se de um processo de cooptação de lideranças de esquerda para desviá-las do protagonismo no processo de transformação social.

em curso. A autora Mota (2008) apresenta uma problematização acerca do direito ao trabalho, na qual aponta que o acesso restrito ao trabalho, na qual abarca os sujeitos que não alcançam inserção no mercado de trabalho e aqueles que acessam de forma precária, o que mina o campo da seguridade social, ameaçada ainda pela questão da falta de acesso à saúde, da mercantilização dos direitos, na relação público-privada. Assim,

O argumento central é o de que as políticas que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2008, p. 133 e 134).

Destarte, a autora em questão, no que se refere à expansão da política de assistência social no Brasil, pontua que a intenção era de se expandir a política numa perspectiva de direito para aqueles que dela necessitarem, e deveria, nessa direção, o tripé da seguridade funcionar forma em que a assistência social, a saúde e a previdência fossem complementares entre si, e não imputasse a uma política a resposta pela falta de alcance das outras. Porém, o que na prática se concretizou foi um tripé de seguridade contraditório, que, sob um ponto de vista, restringia o acesso ao mercantilizar a saúde e a previdência, via abertura à iniciativa privada, e aumentava o campo de atuação da assistência social de forma que atendesse às necessidades dos sujeitos desprotegidos pelas duas outras políticas.

Com esse processo de mercantilização, as demandas por políticas de saúde e de previdência social foram absorvidas pela lógica do mercado capitalista – o qual, conhecedor das necessidades sociais –, transforma-as em objetos para sua reprodução, aumenta o sucateamento dos equipamentos públicos e a dificuldade de acesso aos serviços básicos.

Igualmente precarizadas, as políticas de qualificação profissional e de geração de emprego e renda desenvolvidas no período, nas quais foram depositadas muitas expectativas, apresentaram desafios no cumprimento de seus objetivos, como por exemplo de promover o acesso ao trabalho de forma ampla e digna²¹.

²¹ Essa discussão da solução da promoção do acesso ao trabalho pelas atuais políticas não poderemos discutir profundamente nesta pesquisa, mas acreditamos que ultrapassa os limites do modo de produção capitalista. Na atual conjuntura, na sociedade de classes, esse acesso ocorre de forma muito precária, e não há possibilidades dessa inserção de forma plena e digna para a totalidade dos sujeitos sociais.

A autora menciona ainda a repercussão das mudanças no mundo produtivo na política de assistência social, ou seja,

Outra ordem de fatores que está presente nas mudanças na seguridade responde pelas necessidades advindas do processo de reestruturação da economia capitalista, tais como a globalização, a reestruturação produtiva, uma nova divisão do trabalho e a reforma do Estado. [...] A conjunção entre expansão pública e mercantilização faz parte das proposições neoliberais, postuladas como assecuratórias da equidade, cujo princípio é dar mais a quem tem menos. O que chama a atenção é a capacidade que as classes dominantes tiveram em capitalizar politicamente a Assistência Social (MOTA, 2008, p. 140).

Nessa perspectiva, a assistência social é perpassada por interesses do Estado e das classes dominantes em amenizar contradições, as quais, inscritas nos marcos do capitalismo, pretendem preservar visando conferir continuidade ao modo de produção. Daí decorre o que a Mota (2008) denomina como “Mito da Assistência Social”, expandindo assim sua área de atuação:

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social. As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela. Eis porque as classes dominantes invocam a Política de Assistência Social como solução para combater a pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento “moral” da desigualdade. Mas, até quando as classes dominantes e o seu Estado poderão tratar a pobreza como uma questão de Assistência Social? (MOTA, 2008, p. 16)

Portanto, a assistência social passa a ter seu campo ampliado para que possa, temporariamente, atender às necessidades imediatas de sobrevivência dos trabalhadores, sem uma perspectiva transformadora e que envolva maior investimento do Estado no rol de políticas garantidas pela Constituição, como a de trabalho, educação, saúde, lazer etc.

Assim, as respostas dadas à questão social ocorrem na direção da “integração” ao mercado, no sentido de possibilitar aos sujeitos o acesso ao consumo, de forma que participem do processo de circulação e de reprodução do capital, passando a conferir centralidade aos programas de transferência de renda, ou seja:

Essa nova engenharia da Seguridade Social, ao focalizar os segmentos mais pobres da sociedade, imprime um outro desenho à política de Assistência

Social, principalmente porque na expansão tiveram centralidade os programas de transferência de renda [...] isto não significa que outros mecanismos presentes na Política Nacional de Assistência Social não venham sendo implementados, ao contrário, a implantação do Sistema Único de Assistência Social robusteceu e reordenou as ações da assistência. A questão reside no fato de que ao fazê-lo subtraiu direitos de outras frações da classe trabalhadora (MOTA, 2008, p. 134).

Porém, para além da focalização na pobreza, e das acusações de um governo que articulava em torno da conciliação entre as classes, foi no governo Lula, nos seus dois mandatos, que ocorreram na assistência social diversos avanços institucionais e operacionais, que serão apresentadas a seguir.

Preocupado com a problemática da fome no país, a primeira medida do governo Lula no âmbito da assistência social foi a criação do Programa Fome Zero, em 2003, que, em substituição ao extinto Programa Comunidade Solidária, visava combater a fome e a miséria, numa perspectiva de focalização da pobreza.

Neste mesmo ano, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, foram deliberadas propostas fundamentais para dar materialidade a esta política, a qual teve como principal deliberação a consolidação do sistema descentralizado e participativo através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa deliberação gerou intensos debates e resultou na publicação da Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004, que aprovou a PNAS/2004.

A proposta da PNAS instituiu o SUAS, como órgão descentralizado e participativo da assistência social, como órgão Coordenador o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e definiu os CRAS e CREAS como unidades públicas de oferta de proteção social básica e especial, respectivamente (BRASIL, 2004).

Ainda no ano de 2004, foi criado o Programa Bolsa Família, através do Decreto Nº 10.836 de 2004, que integra programas anteriores em um único programa de transferência de renda com condicionalidades de saúde e de educação, atuando também na perspectiva focalista de combate à extrema pobreza e à pobreza.

O passo seguinte foi a PNAS regulamentar o SUAS e isso se concretizou através da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005, aprovada pelo CNAS e publicada através da Resolução Nº 130, de 15 de julho de 2005, que dispõe, entre as questões mais relevantes, acerca do financiamento, do caráter do SUAS no modelo descentralizado e das regras de transição.

Posteriormente, houve a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) de 2006, aprovada pelo CNAS e publicada através da Resolução Nº 269, de 26 de dezembro de 2006, que dispõe acerca dos recursos humanos do SUAS, perpassando pela necessidade de capacitação técnica, atribuições, valorização dos profissionais e outras questões voltadas para aos trabalhadores do SUAS, que são sujeitos fundamentais na implementação/ execução da política de assistência social no âmbito da federação.

Apesar desses avanços legais, no âmbito operacional, observamos que, com a política de transferência de renda adotada, principalmente através do Programa Bolsa Família, adotou-se uma classificação de situação de pobreza e de extrema pobreza “engessada”, o que exclui boa parte da população que apresenta expressões da questão social que ultrapassam a questão da renda, e de negligência em relação a vários outros direitos além da alçada da assistência social, e que não são “contabilizados” como usuários da política por não “se enquadrar” nos critérios de renda.

Ressaltamos que, embora o programa não se baseie nos objetivos de universalização dos direitos sociais conforme propõem o desenho da política, visto que foi implementado na perspectiva de combate à pobreza focalizada, não desconsideramos os seus relevantes ganhos com a ampliação do acesso à saúde e educação,

Entre 2003 e 2010, o Programa passou por um processo de consolidação, especialmente nas suas duas primeiras frentes – a transferência de renda e o acompanhamento de condicionalidades. Evidências de seus impactos sobre a pobreza, a educação e a saúde começaram a se acumular. Outros motivos de grande importância, como o aumento real do valor do salário mínimo e os próprios avanços educacionais ocorridos no país durante esse período também tiveram grande impacto na redução da pobreza (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 25)

Os autores supracitados pontuam os avanços obtidos no período, como o aumento do poder de compra dos brasileiros e a queda da desigualdade de renda. Porém, apesar desta queda ter ocorrido, uma pesquisa realizada em 2010, pelo IPEA, analisa a queda da desigualdade no Brasil no período de 2001 a 2007, demonstrando que a mesma é persistente, mas num contexto internacional estamos muito distantes de chegar ao nível de desigualdade dos países que se situam no mesmo patamar de desenvolvimento que o Brasil:

Por um lado, o grau de desigualdade do país permanece extremamente elevado. Mesmo mantido o acelerado passo de sua diminuição, serão necessárias ainda quase duas décadas para que nossa desigualdade se alinhe

à dos demais países com o mesmo nível de desenvolvimento. Portanto, o sucesso recente deve ser encarado apenas como o primeiro passo de uma longa jornada. Por outro lado, é importante ressaltar que essa queda acentuada na desigualdade de renda observada desde 2001 é a mais duradoura já ocorrida nas últimas três décadas. (BARROS et al., 2010, p.16)

Convém ressaltar ainda que para fins de contratualização entre os municípios e o governo federal aumentou as exigências no âmbito da política de assistência social, devido às condições impostas para conveniamento, impulsionando avanços e adaptações nos instrumentos de gestão. Nessa perspectiva, a criação do Índice de Gestão Descentralizada – IGD – foi outro mecanismo relevante de articulação entre os entes federados, ou seja:

O IGD foi criado pela Portaria GM/MDS Nº 148/2006, seguido pela criação do índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE – Portaria GM/MDS Nº 76/2008). Posteriormente, o IGD acabou incorporado à Lei 10.836/2004²². O índice é composto por indicadores da gestão do Cad Único e das condicionalidades. Possui duas funções claras. A primeira, previsivelmente, é mensurar a qualidade das ações de gestão do município. A segunda, servir de base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada, que podem ser utilizados pelos municípios para a realização de ações e projetos de fortalecimento do Programa, do Cadastro e do acompanhamento de condicionalidades, bem como de apoio à instância de controle social (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013, p. 32 e 33).

No âmbito dos equipamentos de Proteção Social Básica, conforme pesquisa recente realizada sobre o SUAS no país, o CRAS se destaca como equipamento com maior visibilidade, e os profissionais, apesar das limitações institucionais, apresentam comprometimento com a implantação do sistema. Nos termos das autoras:

O estudo reafirmou [as] mudanças no contexto da política de assistência social com a implantação do SUAS, onde se destacam o CRAS como a sua face mais visível nos territórios em que estão instalados [...] identificou-se na interlocução com os profissionais entrevistados, o compromisso com a atual etapa de implantação do SUAS, o interesse pela qualificação e busca de incorporação no cotidiano institucional de temas, conceitos e pautas introduzidos pela PNAS e pelo SUAS, que apresentam uma discussão absolutamente inovadora no âmbito da assistência social, mesmo, por vezes, com limitados recursos teóricos e conceituais para uma apreensão qualificada. (COUTO e RAICHELIS, 2011, s.p)

Portanto, são essas as configurações assumidas pela assistência social no governo Lula, boa parte das quais tem continuidade no governo Dilma, que trataremos a seguir.

²² Trata-se da Lei de Criação do Programa Bolsa Família, de 09 de janeiro de 2004.

2.3 Conjuntura Econômica e Política de Assistência Social no Governo Dilma

Avançando um pouco mais em nossa análise, observamos, no governo Dilma – a primeira mulher a governar o país –, no primeiro mandato, no período de 2011-2014, uma tentativa inicial de manter uma condução não muito diversa do governo que a antecedeu, numa perspectiva de continuidade dos projetos em curso do governo Lula.

Conforme Bresser Pereira (2013), o governo Dilma iniciou seu primeiro mandato em um contexto complexo, ou seja,

A herança macroeconômica que a presidente Dilma recebeu foi pesada: uma taxa de juros elevada, e uma taxa de câmbio altamente sobreapreciada. E no início de seu governo, em janeiro de 2011, o país já não podia mais contar com o aumento dos preços das commodities exportadas que haviam tanto beneficiado seu antecessor [...] além disso, a situação internacional, que melhorara depois da crise financeira global de 2008, voltou a se deteriorar em 2011 devido à recuperação insatisfatória da economia americana e, principalmente, devido à grave crise do euro. Em consequência, todos os países ricos apresentaram taxas de crescimento muito baixas senão negativas em 2012, e a demanda pelos bens exportados pelo Brasil diminuiu (BRESSER PEREIRA, 2013, p.06-07).

A presidente, que havia vivenciado uma larga experiência política e cujo último cargo era de Ministra de Minas e Energia no governo Lula, como Chefe de Estado iniciou seus primeiros passos num cenário nacional e internacional bastante adverso, o que não compatibilizou com a tentativa de continuar a proposta antecessor, que se baseava no tripé macroeconômico ortodoxo²³, cujas estratégias visavam, seguindo o caminho neoliberal, com a política de juros adotada, possibilitar a continuidade da obtenção de lucros aos capitalistas.

Porém, observando que Lula havia governado em meio à outra conjuntura, mais propícia ao crescimento, Dilma concluiu que suas estratégias deveriam ser diferenciadas, e pretendia desenvolver o Brasil através da sua “receita desenvolvimentista”, que devia combinar manutenção da taxa de juros alta, câmbio e impostos altos (BRESSER PEREIRA, 2013). Mas, como afirma o mesmo autor, tais medidas não resultaram em crescimento, agravando a situação crítica que já vinha ganhando espaço. Nos seus termos,

²³ “O tripé macroeconômico ortodoxo (superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação) é constituído por esses três conceitos genéricos que, afinal, resultam em dois parâmetros e um único objetivo que interessam a uma coalizão política neoliberal formada por capitalistas rentistas e financistas. Os dois parâmetros são uma taxa de juros nominal a mais alta possível e uma taxa de inflação a mais baixa possível; o objetivo final é uma taxa de juros real elevada, que remunere os capitalistas rentistas e os financistas que administram sua riqueza” (BRESSER PEREIRA, 2013, p. 09).

A indústria brasileira não saiu de sua condição de crise permanente e de desindustrialização. Por quê? Essencialmente porque não tem o apoio na sociedade civil brasileira necessário para realizar essa mudança – no qual o peso de uma direita liberal e dependente é muito grande. O que se conseguiu depois de 10 anos de crítica, foi o apoio da sociedade para a redução das absurdas taxas de juros defendidas pela ortodoxia econômica. Já em relação à taxa de câmbio, o que se logrou foi colocar o problema na agenda nacional (BRESSER PEREIRA, 2013, p. 10).

Diante dos óbices políticos e econômicos, a presidente não pode levar adiante a sua “metodologia desenvolvimentista”, além de aguçar as ofensivas da direita. Conforme o estudo de Curado (2015) houve equívocos na condução da política econômica, que conduziu o país a um patamar de baixos investimentos, cujo crescimento anterior a 2010 se encontrava em curso, deu claros sinais de limitação. Nos termos do autor:

A insistência em manter uma política fiscal frouxa com reduções do superávit primário e a inconsistência da política monetária contribuíram para aumentar o grau de incerteza do sistema econômico. À medida que o governo reforçava a expansão da demanda tornava-se mais clara para os agentes econômicos a ineficiência desta política (CURADO, 2015, p. 44).

Assim, o modelo de gestão adotado, o qual não resolveu os óbices internos ao crescimento, somado às questões internacionais, como a crise da zona Euro (CURADO, 2015), que influenciaram na redução das exportações, foi desencadeando um período de crise econômica no país.

A tendência em tempos de crise é a redução das possibilidades de trabalho e o aumento da demanda por políticas sociais, que por sua vez também são reduzidas. Neste sentido, aprofunda-se o fenômeno que Mota já indicara em 2008, no qual a assistência social é conclamada a responder por outras demandas que vão além de seu âmbito de atuação, como a política de trabalho, por exemplo.

Neste âmbito, compreendemos que os programas de transferência de renda não devem cobrir lacunas de outras áreas, mas sim devem ser articulados com outras estratégias, que exigem intervenções políticas e adoção de novas metodologias de distribuição e desconcentração de renda no país. É o que afirma Souza Filho, Antinareli et al. (2012, p. 27):

É necessário ter em mente que junto a tal política, precisa-se pensar em uma articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma política econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia brasileira.

Os autores em questão afirmam que um grande desafio dos nossos tempos para implementação da assistência social de uma maneira mais ampla “é a política econômica desfavorável ao financiamento das políticas sociais, na medida em que prioriza o pagamento de juros da dívida visando o atendimento das necessidades do capital financeiro” (FILHO, ANTINARELI et al., 2012, p. 39).

Nesta direção, observamos que a presidente Dilma procurou manter as estratégias de Lula, porém seu governo apresentou peculiaridades, como uma focalização na extrema pobreza ainda mais acentuada que o governo anterior, contida na proposta de superação da miséria com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em 2011:

Sobre o governo Dilma, cumpre assinalar que seu “Plano Brasil sem Miséria”, já dá mostras de que a **ultrafocalização**, ou o **princípio da minimalíssima elegibilidade**, associados à prevalência do *workfare* sobre o *welfare*²⁴, serão as tendências privilegiadas. Isso porque a presidente Dilma rebaixou, formalmente, os critérios preexistentes para a definição da pobreza e da miséria no Brasil, conseguindo, desse modo, diminuir estatisticamente um bom número de pobres e miseráveis. Para tanto, adotou como critério definidor de pobreza e indigência o utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na definição de suas metas do milênio, o qual, por ser o mais restrito entre outros disponíveis, considera pobre a família com renda mensal de até 120,00 reais e indigente a que ganha mensalmente até 70,00 reais (1,25 dólares/dia). E como os indigentes serão o alvo prioritário do atual governo, este espera erradicar a miséria artificialmente restringida, no país (cerca de 16 milhões de pessoas), usando a assistência para ativar os beneficiários dos programas dessa área, e seus familiares adultos, para o trabalho ou a geração de renda precários (PEREIRA, 2012, p.747; grifos da autora).

Portanto, com o mencionado rebaixamento dos critérios de aferição da pobreza, causava-se uma impressão de que o país já não possuía nível tão alto de pobreza, quando na realidade a mudança ocorria na forma de classificação, no conceito de pobreza, e repercutia nas políticas que eram desenvolvidas para o público denominado “pobre”, ou “extremo pobre”, distanciando a política de assistência social dos seus princípios de universalidade, e trabalhando, ao inverso, na via da focalização.

O IGDSUAS foi instituído pela Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei n.º 8.742/1993 (LOAS) e regulamentado pelo Decreto n.º 7.636/2011 e pelas Portarias n.º 337/2011 e n.º 07/2012. Com a Lei 12.435 de 2011, a União passa a financiar as ações a partir do IGD

²⁴ Loic Wacquant (2007) aborda sobre a substituição do Estado social pelo Estado penal, com ênfase desse processo nos Estados Unidos, no qual predomina a ideologia do *work fare*, que se refere ao bem estar em troca de trabalho, não importa qual, em detrimento do *welfare*, que significa bem-estar incondicional, como direito.

SUAS, logo, disponibiliza repasses de recursos conforme as condições do município em propiciar espaço físico adequado, profissionais, ou seja, oferta das atividades, maior o repasse do pelo governo federal. Quanto aos estados a exigência se refere à adesão ao Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS e de construção de um plano de cumprimento do mesmo.

Data desse período a aprovação da NOB 2012, com a Resolução CNAS Nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que traz algumas mudanças significativas. Além de condensar o conteúdo das NOBs anteriores, determina mecanismos de monitoramento e avaliação, as quais visam o aprimoramento da oferta dos programas, projetos, serviços e benefícios. Enquanto na Resolução Nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprova a NOB de 2005, os municípios classificados nos níveis de gestão – inicial, básica e plena, considerando o porte do município e os equipamentos implantados, na nova norma houve o acréscimo do indicador de desenvolvimento do SUAS, apurado conforme o nível de implantação do SUAS, ou seja:

Art. 28. “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão agrupados em níveis de gestão, a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS, consoante ao estágio de organização do SUAS em âmbito local, estadual e distrital” (BRASIL, 2012).

Conforme Campelo (2013), ao longo de uma década²⁵, os investimentos do governo federal em serviços e equipamentos públicos de assistência social foram significativos, se referindo à grande expansão do número de CRAS e CREAS no país. Destaca ainda como a implementação do Programa Bolsa Família interferiu na estruturação da política de assistência social, no âmbito da indução da intersetorialidade com as políticas de saúde e educação em razão da exigência de cumprimento de condicionalidades, ou seja:

A intersetorialidade foi priorizada desde o início do Programa Bolsa Família. Ela era um pressuposto no sentido de alavancar o desenvolvimento humano e enfrentar os déficits de acesso das populações mais pobres aos direitos sociais nos campos de educação, da saúde e da assistência social. Para impulsioná-la, diversas inovações foram promovidas, destacando-se a expressiva evolução de um conjunto de indicadores sociais e de monitoramento das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Este conjunto, hoje disponível em sistemas de informações estruturados, apoia a atuação intersetorial dos três níveis de governo (CAMPELO, 2013, p. 20).

No âmbito operacional, Campelo e Neri (2013) destacam o aprimoramento do Cadastro Único como parte dos mecanismos utilizados no período visando à melhoria da gestão da política. Salvo algumas questões problemáticas, como a extensão do cadastro e a

²⁵ A autora se refere ao período compreendido entre 2004, ano de sua criação até 2013, no qual o MDS realizou uma pesquisa sobre os seus impactos e desafios enquanto programa de transferência de renda.

morosidade na realização do mesmo, a implementação de novas condições de registro e aproximação com a realidade dos usuários da Assistência Social representa um avanço, visto que, tanto o Cad. Único quanto o PBF

Foram criados sobre a estrutura descentralizada da assistência social – isto é, do (então) embrionário Sistema Único de Assistência Social (Suas). Desta maneira, responderam não apenas à diretriz de descentralização político-administrativa prevista na Constituição Federal para a área de assistência social, como estabeleceram uma parceria com os governos estaduais e, sobretudo, municipais, cuja proximidade da realidade social local seria imprescindível para sua implementação (CAMPELO; NERI, 2013, p. 32).

Dentre as críticas referentes ao Programa Bolsa Família, destacamos o seu caráter focalizador, atuando na perspectiva da superação da pobreza absoluta. Observemos na íntegra um fragmento da análise de Osório e Sousa (2013, p. 146):

O PBF, por sua vez, cresce sua cobertura de menos de 50,0% para 80,0% dos indivíduos extremamente pobres, o que reforça seu excelente grau de focalização. O valor ainda relativamente baixo dos benefícios *per capita*, contudo, não era suficiente para tirar esses indivíduos e famílias da extrema pobreza. Com o redesenho do programa desde 2011, é de se esperar que o quadro mude novamente nos próximos anos, com nova redução da extrema pobreza.

Conforme os autores, a focalização é um dos princípios norteadores do Programa, visando combater a extrema pobreza, cuja meta continua a ser almejada. O documento apresenta ainda uma análise do programa de inclusão produtiva, apontando para o Bolsa Família como o “arrimo” das famílias extremamente pobres, o que evidencia a falta de investimento em uma política efetiva de geração de trabalho e renda, ou seja:

Mesmo que haja grande investimento em políticas de qualificação e inclusão produtiva, pelo menos no curto prazo, as transferências assistenciais – são a única saída viável para assegurar um padrão de vida mínimo às famílias mais pobres do Brasil. Isto se aplica também, em menor grau, às famílias pobres. (OSÓRIO; SOUSA, 2013, p. 148-149)

Cumpre-nos ainda refletir que o Programa Bolsa Família, projetado a partir da lógica neoliberal, consiste numa possibilidade de acesso da classe pauperizada ao consumo e como mecanismo de circulação de valores, sendo em muitos municípios uma das principais fontes de fortalecimento da economia local, aliada à arrecadação tributária.

No período analisado, um fator que pode ser mencionado dentre os avanços refere-se ao aumento da destinação de recursos para a assistência social, apesar de que, comparado às outras políticas, como a de saúde, educação e segurança pública está muito aquém do desejável. Nos termos de Colin, Pereira et al. (2013, p. 47):

Como resultado, entre as políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro, a assistência social foi a que apresentou a maior taxa de crescimento no financiamento de 2002 a 2012. De R\$ 6,5 bilhões, em 2002, os recursos destinados à área atingiram R\$ 56,5 bilhões, em 2012. No período de 2004 a 2011, o financiamento federal da assistência social saltou de 0,71% do produto interno bruto (PIB) para 1,10% (Brasil, 2012d). Além do PBF e da crescente ampliação do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), estes resultados se devem também à implantação do SUAS no país, a partir de 2005, e aos investimentos em serviços, programas, projetos socioassistenciais e no aprimoramento da gestão, particularmente incrementados a partir de 2010, em razão das agendas prioritárias nacionais que passam a incorporar o sistema e suas ofertas (Brasil, 2012d).

No que tange aos municípios e sua adesão ao SUAS, em 2013 a maioria deles já estava habilitada para tal. Porém, muitos municípios se sentiam pressionados a implantá-los sem uma estrutura física e de pessoal que atendessem às exigências:

Em junho de 2013, 99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados na gestão do sistema. A estruturação do SUAS tem sido fundamental para assegurar a gestão descentralizada do Cad. Único e do PBF e ao atendimento das famílias nos serviços e programas socioassistenciais. (COLIN, PEREIRA et al., 2013, p.57)

Igualmente relevante é a estratégia de localização das famílias em situação de extrema pobreza, através de busca ativa que vem sendo realizada, porém é necessário dotar os equipamentos de profissionais suficientes para localizar os usuários em situação de desproteção social. Nos termos dos autores:

Desde seu lançamento, em junho de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria já localizou e incluiu no Cad. Único para programas sociais, por meio da busca ativa, 887 famílias extremamente pobres. [...] ainda constitui desafio, particularmente, a busca ativa e identificação de famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, de pessoas em situação de rua e beneficiários do BPC, o que as pactuações mais recentes do SUAS tem, inclusive, buscado fortalecer (COLIN, PEREIRA et al, 2013, p. 59)

Ao se referir às famílias inseridas nos atendimentos especializados, houve um aumento considerável das famílias atendidas no PAIF e PAEFI²⁶ (Idem, 2013), o que indica uma aproximação maior com os usuários, que pode ter ocorrido devido ao aumento de equipamentos nos territórios e a uma maior visibilidade da política, numa fase mais avançada de implementação do SUAS.

De uma forma geral dentre os programas e mecanismos de gestão, na análise em questão, observa-se alto índice de abrangência dos programas de habitação, de transferência de renda, de qualificação profissional e de acesso a energia elétrica. (CAMPELLO *et al.*, 2014).

Porém, apesar de todo otimismo estatisticamente exposto, sabemos que a universalização da política de assistência social requer, para além de quantidade, qualidade na prestação dos serviços, investimento em estrutura física e valorização dos trabalhadores do SUAS.

O fortalecimento do SUAS é fundamental para a consolidação da proteção social e para o enfrentamento da pobreza e das desproteções sociais. A rede de proteção social tem sido relevante na ampliação da oferta de serviços socioassistenciais, na estratégia da busca ativa para localização e cadastramento da população vulnerável, e ainda nas atividades de atendimento, orientação e encaminhamento para uma série de serviços e políticas sociais. (CAMPELO; NERI, 2013)

Portanto, o que o Brasil contempla no mandato Dilma, foi uma estratégia de combate à pobreza assim como no governo Lula, porém encontra suas especificidades na focalização na extrema pobreza que foi mais acentuada neste governo. Esta foi a grande mudança na política de assistência social desse governo, tendo em vista que, já inserida no processo de desaceleração do crescimento e de crise no país, a qual acentua a tendência da redução de gastos com as políticas sociais e passa a adotar estratégias focalizadas na extrema pobreza, de forma que promovesse o consumo das classes mais pobres que não tem acesso ao mercado de trabalho mercado de consumo, sem alterar a lógica de exploração.

A política adotada nesse período se direcionava conter a visibilidade da pobreza, o que se concretizou através da adoção de um conceito de pobreza “numérico”, que classifica como pobres um contingente de sujeitos que não corresponde ao seu número real, visto que a pobreza não se mensura apenas com uma questão de rendimento financeiro, abarcando vários outros campos da vida na sociedade capitalista.

²⁶ O significado das siglas é: PAIF- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, e PAEFI- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos. Inicialmente foram instituídos como programas, mas no decorrer de sua implementação alcançou-se a percepção de que deveriam ser ofertados na forma de serviços, dada a necessidade de sua ação continuada junto às famílias.

Destarte, o governo Dilma deslançou várias iniciativas no âmbito da assistência social, porém iniciativas que não enfrentaram profundamente os problemas sociais do país, ou seja, foram medidas de certa forma “emergenciais”, pontuais, sem alterar a lógica de favorecimento da política econômica em curso.

CAPÍTULO 3 - O ESTADO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS NO PERÍODO 2007-2014

Nesse capítulo composto por três itens e dois subitens, objetivamos apresentar breves noções de federalismo e implementação de políticas públicas no país, e da configuração que a mesma assume no estado de Minas Gerais no período 2007- 2014.

Para o alcance desses objetivos, tratamos no primeiro item da relação entre federalismo e descentralização, perpassando por uma breve conceituação de burocracia, relacionando esses conceitos com o processo de implementação das políticas sociais no país.

No segundo item, apresentamos a estrutura organizacional da política de assistência social no estado de Minas, e a configuração que assume nos governos mineiros no período supracitado.

No terceiro item, apresentamos dados gerais sobre o estado de MG, abarcando características econômicas, dados demográficos, e como tais aspectos implicam na geração de demanda para a política de assistência social.

3.1 Federalismo, Descentralização e Implementação de Políticas Sociais no Brasil

Diante da necessidade de melhor compreender a atual divisão de atribuições entre os entes federados, considerando que este consistiu num elemento importante no desenho da política de assistência social, alvo deste estudo, faz-se necessário realizarmos um breve resgate do processo de construção do federalismo no Brasil.

Conforme Rocha (2011), federalismo deriva “do latim *faedus*, que significa contrato. Em sua dimensão histórica, o termo diz respeito a contratos estabelecidos por unidades políticas para diversos fins” (ROCHA, 2011, p. 325). Acrescenta que as experiências pioneiras de federalismo surgiram com a pretensão de aumentar o poderio militar e econômico de determinadas sociedades, possuindo assim funções claras em seu processo de organização e de desenvolvimento.

Esclarecemos que federalismo e descentralização²⁷ possuem significados distintos, porém há uma inter-relação entre os termos, visto que o federalismo no Brasil surge a partir

²⁷ Descentralização diz respeito à uma estratégia político-administrativa de organização de um determinado campo de intervenção, ou de uma política. No Brasil, as estratégias de descentralização no campo das políticas sociais começaram a ocorrer mais intensamente com a Constituição de 1988, que determinou atribuições específicas para cada ente federado- União, Estados e Municípios, tanto no aspecto financeiro quanto operacional das mesmas.

de um desejo de descentralizar o poder, que se concentrava no governo nacional, conforme desenvolveremos a seguir. Para Abrúcio (1998), autor que realiza estudos relevantes acerca do tema, para obter sucesso, o federalismo deverá conseguir organizar “um jogo de competição cooperativa entre os seus integrantes. [...] Além de democrático, o sistema federativo exitoso é aquele que conseguir tornar mais republicana a esfera pública” (ABRÚCIO, 1998, p. 27 e 28). Neste sentido, o autor define como federalismo republicano um tipo de governo voltado para o povo, com grande capacidade de constituição de espaços públicos para a participação dos cidadãos.

Analisando as características do arranjo federativo que houve no Brasil, o autor em questão identifica que

As condições garantidoras do sucesso do arranjo federativo estiveram praticamente ausentes de nossa história e hoje as que existem são, no mínimo, insuficientes. A combinação entre autonomia dos governos subnacionais e a interdependência entre os níveis de governo não tem sido alcançada. Ora vivemos em períodos marcados pela irresponsabilidade dos estados, ora vivemos fases de forte centralização – por muitas vezes autoritária –, e em ambos os pactos federativos estabelecidos não são capazes de engendrar relações intergovernamentais cooperativas e baseadas no controle mútuo. Nossa federação, em suma, é marcada por uma distribuição desequilibrada de poder, cuja consequência mais deletéria encontra na perversa relação estabelecida entre os interesses regionais e o interesse nacional (ABRÚCIO, 1998, p. 29-30).

Para o autor, o aspecto mais problemático da realidade brasileira está situado no campo da democracia, ou da falta dela, ou seja, “não está no plano das relações intergovernamentais. Trata-se da não republicanização do sistema político estadual” (ABRÚCIO, 1998, p. 30). Compreende, nessa perspectiva, que a configuração política dos estados interfere negativamente no funcionamento da federação e principalmente da democracia brasileira, e que sempre houve entre nós a dificuldade em construir uma ideia geral que atendesse ao mesmo tempo as necessidades nacionais e as regionais.

Consoante Abrúcio e Costa, o contrato federativo do Brasil é apontado como frágil, por vários aspectos. Primeiro, tal contrato foi inspirado no modelo dos Estados Unidos da América, totalmente diverso do Brasil, visto que os americanos partiram de uma ideia de junção dos estados para defesa comum, numa perspectiva de centralização que, embora atribísse controle ao Governo Federal, respeitava a individualidade de cada estado. No Brasil, fez-se a opção pelo federalismo para atender o sentimento de autonomia dos estados, não havendo como centralidade a motivação de um plano de defesa comum (ABRÚCIO e COSTA, 1998).

Outra questão relevante pontuada pelos autores neste aspecto da constituição do federalismo refere-se a uma distribuição de poder assimétrica entre os estados, o que interferiu na conformação de pacto federativo que ocorreu no decorrer do desenvolvimento do federalismo, ou seja,

Ao longo da história federativa brasileira, a assimetria levou à formação de várias coalisões de determinados estados contra outros, que atrapalharam, e muito, a cooperação entre o conjunto dos atores [...] a falta de simetria oferece as condições para o estabelecimento de um jogo não cooperativo. Mas o caso brasileiro tem uma outra peculiaridade importante, extremamente perversa do ponto de vista do federalismo: as relações entre os estados e a União não tem sido pautadas pela prática democrática, como estabelecem os princípios federativos (ABRÚCIO; COSTA, 1998, p. 33).

A afirmativa acerca da ausência da prática democrática na relação entre os entes federados encontra justificativa nas vias autoritárias utilizadas pelo governo federal para seu fortalecimento econômico, político e administrativo, como nos períodos ditatoriais, e por outro lado, se contrapõem as atitudes irresponsáveis dos estados no aspecto financeiro, nos períodos democráticos, baseadas na proteção e no parasitismo em relação ao governo federal.

Portanto, observamos a partir dessas particularidades brasileiras, que as relações federalistas repercutem no desenho e na execução das políticas públicas, na medida em que são determinantes para a posição que cada ente federado ocupa nesse processo e a partir daí qual será o seu aporte de recursos, as suas negociações e acordos para garantir o máximo de atenção para o seu âmbito. As posições são dinâmicas e acompanham a dinâmica societária, em cada período conferindo mais autonomia a um dentre os três entes federados, se alterando no compasso do movimento político, dos projetos de governo em curso, e da influência das classes sociais no cenário político.

No campo das políticas sociais, foi a partir da Constituição Federal de 1988, conforme Arretche (1999), que os estados e municípios conquistaram autonomia política. Para a autora, diante das desigualdades características do Brasil, questões estruturais locais devem aliar-se às questões institucionais, para que a transferência de responsabilidades na gestão das políticas e a implementação das mesmas obtenha sucesso. Nos termos da autora:

Em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política, e de capacidade administrativa de seus governos –, atributos estruturais das unidades locais de governo, como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, tem um peso determinante para a descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com

requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional (ARRETCHE, 1999, p.112).

Neste sentido, a delimitação das atribuições dos entes federados representou um avanço no sentido da clarificação dos papéis e da distribuição das responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, portanto,

É então, a partir do marco legal instituído pela Constituição de 1988, que se define um novo arranjo federativo brasileiro, delimitando a hierarquia de competências, distribuição de encargos e funções entre os entes federados para as políticas sociais. [...] todavia, esse processo também será permeado por inúmeros obstáculos de ordem política e econômica (ARNOULT, 2014, p.12).

Porém, apesar dos avanços citados, os obstáculos persistiram, mesmo a partir da descentralização, o que a autora atribui a uma distribuição desigual dos poderes. Nos termos da autora supracitada,

A Constituição do Estado Federativo Brasileiro será, desta forma, permeada por uma desequilibrada distribuição de poder, instituída para manter os interesses e privilégios das classes dominantes, em detrimento das classes subalternas (ARNOULT, 2014, p. 16).

Retomando Arretche (2000), observamos que a gestão das políticas sociais brasileiras é permeada pelas barganhas políticas na estrutura federativa, prejudicando o resultado final desse processo que se constitui na sua efetiva implementação e acesso pelos usuários:

No caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais em nosso país tende a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva (ARRETCHE, 2000, p. 47).

Nesta linha argumentativa, Arretche destaca ainda que os estados e municípios possuem autonomia fiscal e política, o que significa a liberdade de tomar decisões que podem implicar em adesão ou não à implementação de determinadas políticas sociais, e ainda dos

recursos e condições que serão cruciais para a oferta de tal política, se adotada. Nos termos da autora:

A adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro modo, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHE, 2000, p. 47).

Nesta direção, para haver adesão e sucesso de um programa descentralizado é necessário que haja condições favoráveis que motivem a adesão de estados e municípios, aos quais se dirigem. Ainda assim, o desenho do modo como as políticas sociais serão implementadas e como serão distribuídos os recursos, são decididos em nível federal, ou seja, ainda temos um estado extremamente centralizador, no aspecto político-decisório, havendo uma descentralização no plano da execução (ARRETCHE, 2000).

No que diz respeito a tais condições que favorecem a descentralização, temos que examinar bastante cuidadosamente alguns aspectos, como a questão fiscal, que por si só não garante a descentralização, portanto:

A relação entre a situação fiscal de um nível de governo mais abrangente e a descentralização efetiva é mediada pela decisão de descentralizar e pela implementação de uma eficiente estratégia nessa direção, vale dizer, é mediada pela decisão de descentralizar por parte deste nível de governo. A situação é, tal como os requisitos institucionais de uma dada política, um dos elementos do cálculo realizado por um dado nível de governo para adotar uma estratégia de descentralização (ARRETCHE, 2000, p. 66).

A autora aponta, porém, que a receita não garante a execução ou adesão pelo município que determina o grau de adesão aos programas estaduais ou federais de políticas, e nos remete a refletir sobre as questões estruturais que são muito relevantes no processo de descentralização:

Não é possível afirmar que quanto mais elevada a receita orçamentária dos municípios de uma dada unidade da federação, mais elevada seria a quantidade de municípios que teriam disposição para aderir a programas estaduais ou federais de municipalização [...] assim, como vimos, atributos estruturais das unidades de governo – como riqueza econômica, capacidade de gasto e capacitação administrativa – fazem parte do conjunto de elementos que entram no cálculo de uma administração local quando da tomada de decisão pela assunção de atribuições de gestão em uma dada política social. Mas, o peso de cada uma das variáveis para a decisão pode

ser maior ou menor, a depender de sua importância para a gestão da política em questão (ARRETCHE, 2000, p. 68-69).

Outra questão muito relevante para nossa discussão diz respeito à importância do papel do poder executivo estadual na viabilização da adesão dos municípios aos programas de descentralização, ou seja:

É certo que, para a estadualização de políticas, a orientação do executivo estadual é decisiva. Mas, também, as probabilidades da municipalização aumentam quando os governos estaduais instituem mecanismos – políticas, programas e medidas de governo – que minimizem os custos particularmente fiscais e administrativos, da descentralização [...] Seja quando os programas federais instituem regras de operação que conferem regras de autoridade aos governos estaduais na implementação de um dado programa, seja na ausência de tais prerrogativas, a ação dos governos estaduais pode influir decisivamente nos rumos da municipalização dos programas. (ARRETCHE, 2000, p. 70).

Tal proposição está relacionada às capacidades/características dos nossos municípios, ou seja, possuímos “uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais” (ARRETCHE, 2000, p. 70). Neste sentido, Arretche propõe que os estados atuem na compensação das adversidades que se constituem em obstáculos para implementação de políticas sociais.

Isto posto, na divisão de atribuições entre os entes federados, a ação efetiva da esfera estadual, torna-se crucial para o alcance de uma política de fato redistributiva e acessível. Portanto,

O protagonismo da esfera estadual é imprescindível como instância atuante, coordenadora e intermediadora. Mais próxima dos municípios e compartilhando com eles realidades comuns, os governos estaduais tem papel central na pactuação e regulação de normas ordinárias, no detalhamento e adequação dos planejamentos, no co-financiamento de serviços e programas, na execução de ações mais onerosas e de maior complexidade, que devem se realizar regionalmente, na perspectiva de consolidar um federalismo de base cooperativa (CAPACITA SUAS, 2008, p. 24).

Quanto ao papel do governo federal, conforme Souza (1998), apesar de a Constituição representar um momento de descentralização do poder e de reforço da democracia, por outro lado, a direção assumida pelo Estado diante das requisições do mercado prejudicou o compromisso do governo federal com a efetivação das políticas públicas, ou seja:

A constituição resultou do compromisso com a institucionalização de valores democráticos, em que a descentralização assumiu papel relevante. No entanto, após a promulgação da Constituição, o papel do Estado como provedor de políticas econômicas e sociais tem passado por reformulações, ao mesmo tempo que se enfatiza a importância dos mecanismos de mercado. Completando esse ciclo de transformações, reformas econômicas, especialmente as voltadas para o controle da inflação, tem reduzido a ação do governo federal na provisão de infra-estrutura e de serviços públicos locais. (SOUZA, 1998, p.1)

Importante destacar que descentralizar vai além da criação de legislações e redistribuição de obrigações, considerando-se que é necessário que existam condições objetivas para que ocorra. Consoante Soares (2002), para que a descentralização ocorra de fato, algumas questões são imprescindíveis, principalmente que haja financiamento das ações, e que ultrapasse a simples transferência de responsabilidades, o que só mudaria as atribuições de lugar.

Neste âmbito, os municípios vivenciam uma determinada “penalização”, visto que tem acesso a uma parcela dos recursos públicos que não são suficientes para a implementação das políticas a que são incumbidos. Consideramos que o ente estadual, acusado historicamente de ausência na sua atuação, especificamente no campo da política social, também enfrenta desafios no âmbito do financiamento, o que repercute nas condições sob as quais responde às suas responsabilidades, gerando precarização na prestação dos serviços e na implementação da política.

Assim, Oliveira et al. (2013, p. 411), acredita que a origem das disparidades na distribuição de recursos está na maneira como se processou a descentralização no Brasil:

A descentralização, no Brasil, caracteriza-se por não ter sido uma iniciativa do governo federal, estando associada ao processo inicial de democratização dos anos 1980, quando as unidades subnacionais passaram a exigir maior participação na receita tributária e por apresentar uma simultaneidade com as eleições para os governos subnacionais favorecidas pela Constituição de 1988. As evidências da descentralização são eloquentes e deram-se, principalmente, através das transferências constitucionais, pois, com a Reforma do Estado, ocorreu uma expressiva descentralização de recursos da União para as esferas subnacionais, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível, sobretudo para os municípios. Os estados obtiveram seus ganhos ao longo da luta pela redemocratização a partir dos anos 1980, enquanto que os municípios ampliaram sua participação na receita com as determinações constantes na CF/1988.

Neste sentido, a descentralização apresenta-se como um processo justo ao delimitar responsabilidades orçamentárias e de atribuições entre os entes federados, porém pode apresentar determinada “injustiça” na medida em que concentra mais recursos na União e permite às regiões com mais capacidade de arrecadação aumentarem sua receita e assim obter mais condições de implementação de políticas. Nos termos de Oliveira et al (2013, p. 412):

A descentralização, não obstante as vantagens que lhe são atribuídas, não pode ser vista como um instrumento dotado, apenas, de virtudes ou capaz de solucionar todos os males de eficiência e eficácia do Estado. A implementação de políticas distributivas entre diferentes regiões do país é apontada como uma desvantagem da estrutura descentralizada, visto que, à medida que um maior grau de autonomia financeira é conferido aos governos regionais, ocorre uma concentração de recursos nas regiões mais ricas que já contam com uma maior receita fiscal obtida por sua própria máquina arrecadadora, aumentando assim, as disparidades regionais.

Para alguns autores, o processo de descentralização se diferencia em alguns aspectos do processo de desconcentração. Conforme Taveira (2009), a descentralização é definida com um processo de “transferência das atividades estatais do ente central para outras entidades” (Taveira, 2009, p. 236 e 237). Por outro lado, considera a desconcentração como a divisão no interior da mesma pessoa jurídica do Estado, promovendo a especialização, como ocorre, por exemplo, na criação de secretarias e ministérios.

Porém, faz-se necessário que o Estado reúna condições para que tais estruturas descentralizadas/desconcentradas consigam de fato atingir os objetivos que lhe competem. Consoante Passos (2005), o modelo de gestão que opta pela descentralização e pela desconcentração administrativa visa “tornar a máquina estatal eficiente e eficaz, voltada exclusivamente para servir a sociedade” (Passos, 2005, p. 44).

Portanto, a maioria das políticas sociais, e especialmente a assistência social, que pretendemos investigar com esse estudo, vivenciou esses dois processos, delegando tanto funções político administrativas quanto técnicas no âmbito da estrutura da referida política, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

Assim, a relação federativa entre União/Estados, União/Municípios e Estados/Municípios, envolvendo o lugar que determinada política ocupa no rol de interesses governamentais, a disputa por acesso a recursos, as condições de suporte institucional e de capacitação, implicam no grau de descentralização que essas políticas de fato são capazes de alcançar.

Nesta direção, podemos tomar como exemplo os 853 municípios do nosso estado de Minas Gerais, grande maioria desses tem baixa arrecadação de impostos e pequena fatia no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os mesmos necessitam, para além de apoio técnico da União e do estado, de recursos que viabilizem a adesão a determinados programas, projetos e serviços. O desafio é ainda propiciar um processo estável e contínuo na construção desse “suporte” pelos níveis mais abrangentes do governo, de forma que as ações implementadas não sofram interrupção e possam ser ofertadas com qualidade aos cidadãos, nem sobrecarreguem os municípios, que por ser o local onde esses sujeitos vivem, são a parte da federação que mais sofre o tensionamento pelas respostas às suas necessidades.

3.1.1 Implementação de políticas sociais na relação União, Estado, Municípios

Vimos que a implementação das políticas sociais envolve os três entes: União, Estado e Municípios, o que envolve o desafio de articulação entre os mesmos, de distribuição de responsabilidades, de recursos financeiros e institucionais, de maneira que reúna condições objetivas para que determinada política de fato se torne realidade.

A discussão em torno da implementação de políticas sociais no Brasil nos conduz a uma reflexão acerca dos conceitos de política pública, para alcançarmos as temáticas de implementação/execução que perpassam as decisões estatais neste âmbito. Conforme SARÁVIA (2006, p. 28), a política pública

É um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

O autor afirma que não se trata a implementação de um processo tranquilo, no qual cada ente e, cada trabalhador envolvido no processo, conhecem e executam suas atribuições conforme esperado, nem se trata de tarefas que possam a ser atribuídas às tecnologias, e cuja má execução causam muitos incômodos para cidadãos, autoridades governamentais e políticas:

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema

complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las (SARÁVIA, 2006, p. 29).

Conforme estudos realizados pelo Grupo de Análise de Políticas de Inovação (GAPI) da Universidade Estadual de Campinas, de 2002, a implementação de políticas públicas pode ser bem sucedida ou mal sucedida, dependendo de alguns fatores, assim:

Dizemos que a implementação foi mal sucedida quando a política foi colocada em prática de forma apropriada sem que obstáculos sérios se tenham verificado, mas ela falhou em produzir os resultados esperados. Neste caso, é provável que o problema (falha) da política não esteja na implementação propriamente dita, mas na formulação. Dizemos que há um hiato (*gap*) de implementação quando a política não pôde ser colocada em prática de forma apropriada porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque apesar de seus esforços não foi possível contornar obstáculos externos. (GAPI, 2002, s/p).

Portanto, para realizar a análise de implementação de determinada política pública, e há dois modelos que contribuem: o *top down* e o *bottom up*, ou seja:

O modelo ou enfoque *top down* aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que “ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores”. A política é, assim, entendida como uma “propriedade” dos *policy makers*²⁸ situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação. O hiato entre as aspirações desses atores situados num plano central (federal, p.ex.) e realidades locais seria a causa dos déficits de implementação (GAPI, 2002, s/p).

O que este enfoque aponta diz respeito ao papel fundamental dos trabalhadores, que atuam cotidianamente nas decisões a serem tomadas, e que mantem relações com as instâncias e processos de implementação. Para obter sucesso através desse enfoque recomenda-se que sejam observados os seguintes pré-requisitos, como circunstâncias externas, tempo de implementação, recursos à disposição dos implementadores, ou seja:

1. Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a estas restrições muito severas.
2. Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa.

²⁸ Significa responsáveis pelas políticas, ou decisores políticos, conforme o Dictionary English – Portuguese, acesso em julho 2017.

3. Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível.
4. Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida.
5. Que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número.
6. Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância.
7. Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação.
8. Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita sequência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa.
9. Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa.
10. Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência (GAPI, 2002, s/p).

Outro enfoque, que se refere ao modelo *bottom-up*, apresenta uma crítica ao modelo *top-down* e uma proposta diferenciada no que diz respeito a importância das estruturas pré-existentes, exigindo determinada racionalidade dos detentores do poder, ressaltando nesse aspecto o protagonismo dos gestores e burocratas, e entendendo a implementação como uma simples continuidade da etapa da formulação, ou seja,

O enfoque *bottom up* parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes (relações de causa e efeito e hierarquia entre organizações etc.). O enfoque *bottom up* parte da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política, o que condiciona o momento da implementação. Esta é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Segundo o enfoque *bottom up*: a implementação é uma simples continuação da formulação. Existiria um *continuum* política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática - aqueles dos quais depende a ação - e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política. Ele supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder. (GAPI, 2002, s/p.)

Isto posto, esse último modelo consiste no que mais tem se aproximado da metodologia de implementação das políticas públicas em nosso país, visto que possuímos uma ampla discussão das políticas via conselhos, conferências, instâncias de pactuação e de deliberação sobre as políticas, fóruns, sindicatos, organizações não governamentais, e a mídia,

portanto, há uma escuta da burocracia e da população acerca de suas necessidades frente à implementação das políticas públicas.

Destacamos que o resultado desse processo de implementação ultrapassa a escuta e a atuação dos trabalhadores, e depende de fatores econômicos, políticos, estruturais, interesses de classes em conflito e decisões governamentais da realidade dinâmica que se dá no âmbito da nossa república federativa.

Como não há implementação de políticas públicas sem a existência de trabalhadores que a executem, trataremos brevemente do conceito de burocracia, que passou a vigorar a partir de 1930 no Brasil com o fim do Estado Patrimonialista e o início da Administração Burocrática, para designar os trabalhadores que constituem a máquina pública do governo.

Souza Filho (2013) relaciona burocracia com gestão pública a partir da base teórica de vários pensadores, entre os quais destacamos Marx e Weber, apontando-a como um dos componentes do Estado que traz em si como instituição do capitalismo a possibilidade de atender não só os interesses do capital, mas também do que denomina de “camadas não dominantes”. Nos termos do autor:

A burocracia, por um lado, é a responsável por viabilizar, manter e conservar a ordem social capitalista e, dessa forma, garantir os interesses da classe dominante. Por outro lado, ela também implementa as ações do Estado destinadas ao atendimento de interesses das classes dominadas, na perspectiva de manter a ordem da propriedade privada (SOUZA FILHO, 2013, p. 39).

Para o autor, apesar de existir um limite estrutural, no sentido da viabilização pelo Estado das condições objetivas para a burocracia atuar no sentido da universalização de direitos, ela atua como estrutura administrativa relevante nos processos de redução de desigualdade (IBIDEM, 2013).

Souza Filho aponta ainda as diferentes concepções de Weber e Marx, sendo o primeiro se ocupa da possibilidade de dominação administrativa que os burocratas possuem, a qual a leva a tendência de assumir a direção do estado no sentido de governabilidade; quanto ao segundo, situa a burocracia como uma categoria constituinte do Estado capitalista, e que atua no sentido da perpetuação da dominação entre capitalistas e trabalhadores, assim apontamos que

Do ponto de vista weberiano, a preocupação concentra-se na dominação administrativa que a burocracia exerce e na tendência dela vir a assumir o poder governativo, a direção estatal, pois a dominação econômica não é

considerada sociologicamente por Weber. Por outro lado, o ponto de vista marxiano e marxista, apesar de considerar a dominação em sua dimensão tipicamente sociológica, como diria Weber (probabilidade de obtenção de obediência), analisa que o elemento central de enfrentamento deve ser localizado na relação que a burocracia possui com a dominação de classe – ou seja, dominação política, segundo Marx – em sua tendência a atuar para a perpetuação dessa dominação (SOUZA FILHO, 2013, p. 49).

Situando a discussão no contexto político brasileiro, essa possibilidade de dominação tanto administrativa quanto política é um fator relevante para os rumos da gestão pública que em parte é dada por esses atores, tendo em vista que a burocracia, além de outros elementos constituintes, é formada por trabalhadores inseridos na máquina administrativa pública. O conjunto de trabalhadores que compõe tal estrutura poderá empreender esforços no sentido da ampliação do acesso aos direitos constitucionalmente garantidos ou na direção da restrição dos mesmos.

Portanto, a burocracia é possuidora de um conjunto de conhecimentos acerca do funcionamento da máquina estatal, e de cujas decisões estão relacionadas a várias questões, como a limitação legal de suas ações, as condições organizacionais que podem restringir ou ampliar seu campo de ação, a sua autonomia que está muito relacionada à forma de inserção no cargo ou função pública, ressaltando que ainda é muito comum a inserção dos trabalhadores na via pública através da ideologia do favor e das barganhas políticas, diminuindo consideravelmente a possibilidade de uma intervenção revolucionária pelos burocratas.

Porém, apesar de todos esses obstáculos, há, dentro dos limites observados por Souza Filho, a possibilidade de uma movimentação da burocracia em torno da ampliação do acesso aos direitos na ordem capitalista, e ainda o vislumbrar de uma nova sociabilidade, o que dependerá de uma organização para além da burocracia, mas dos trabalhadores em seu conjunto e de um longo trabalho de formação política, de desconstrução do processo de alienação e de fortalecimento dessa classe, que encontra-se no atual contexto fragmentada e dispersa.

Portanto, os sujeitos que compõem a burocracia são detentores da liberdade de se posicionar eticamente e fazer escolhas em seu cotidiano, que poderá favorecer ao capitalista ou ao trabalhador. Além disso, podem ainda de se organizar coletivamente, como classe que vive do trabalho, fortalecendo a sua capacidade revolucionária, escolha que não depende apenas da manifesta vontade individual, mas de todo um contexto de dominação que rege a

administração pública, e que se insere no contexto da luta em prol da preservação do modo de produção capitalista.

3.2 A política de assistência social em MG: estrutura organizacional e características dos governos mineiros

A Assistência Social no estado de MG, assim como nas demais regiões do país, passou por diversos obstáculos no seu processo de institucionalização enquanto política pública, e se encontra em curso sua consolidação. Nesse processo de implementação da política de assistência social, o órgão gestor estadual tem papel crucial, na medida em que organiza e oferta as principais ações, programas, projetos e serviços de responsabilidade do ente federado estadual, além da oferta suporte técnico e capacitação aos municípios, acompanhando e direcionando a sua execução.

Há que se considerar nesse processo a extensão territorial do estado, a capacidade institucional que impõem um grande desafio à regionalização. É o que afirmam os autores ao tratar da gestão no estado:

A fragmentação e instabilidade institucional do órgão gestor são exemplificadas pelas constantes reformas organizacionais pela qual passou, na última década e meia, e por reunir diversas políticas e ações sociais de naturezas diversas, que ora foram deslocadas de lugar dentro da própria organização, ora foram incorporadas ou retiradas para outras estruturas administrativas do próprio estado – outras secretarias ou organizações da sociedade civil (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 126).

Para adentrar nas particularidades da assistência social, faremos uma trajetória dessa política no estado a partir da criação e das modificações do órgão gestor estadual, desde seu surgimento vinculado a outras pastas, assim como das principais alterações nesses órgãos que evoluíram para a estrutura da qual dispomos atualmente²⁹. Nesse sentido, a SEDESE, órgão gestor da política no estado, juntamente com o CEAS e a CIB, são os principais atores na implementação, controle e monitoramento da assistência social, e que nos oferecem o suporte para compreendermos melhor as implicações desse histórico nas configurações atuais dessa política, que, numa proposta regionalizada, descentralizada e participativa, avança e se

²⁹ Inicialmente a Assistência Social foi inserida na pasta de atribuições da Secretaria de Trabalho e Ação Popular, depois se tornando a SETAS – Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social, passando por várias modificações desde a década de 1960 até atingir na atualidade a nomenclatura SEDESE- Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social.

expande pelo território mineiro. Faremos esse resgate recorrendo aos documentos disponibilizados no site da SEDESE e, principalmente, aos Decretos que se encontram disponíveis no site da Assembleia Legislativa de MG.

A política de assistência social em MG, já possui longa trajetória, mas vamos nos ater a alguns marcos que consideramos relevantes, a partir da década de 1960, para compreender a sua institucionalização e as configurações que assume na atualidade, que carregam as marcas desse processo. Com o Decreto 6.360 de 11/10/1961, foi instituído o Conselho Estadual de Assistência, que no período abarcava a responsabilidade de organizar várias políticas:

Artigo 1º - Fica instituído o Conselho Estadual de Assistência, com o objetivo de promover a execução do programa assistencial do Governo, sob os aspectos educacional, de saúde, de recreação e de assistência social (MINAS GERAIS, 2017).

Através do estabelecimento de diretrizes, organização de planos de assistência, que deveria ser articulado com o que denominavam de seções municipais, um local de referência em cada município do interior composta pelo Prefeito, Juiz de Direito, Promotor de Justiça, Chefe de Saúde, Representante do Magistério local, além de quatro membros de livre escolha do Conselho. Tal proposição que oferece indícios de uma intenção e necessidade do estado em interiorizar as ações, e ao determinar a presidência para o governador, sinalizava um forte aspecto político centralizador do estado de Minas Gerais.

Três anos depois, foi publicado o Decreto Nº 7.358 de 1964, que dispunha sobre a organização da Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular, incumbida de atividades de promoção social de trabalhadores, tanto urbanos quanto rurais, envolvendo a execução de planos de habitação, apoio a organizações de trabalhadores e meios de difusão da cultura. Observamos que a promoção social está entre os objetivos do órgão em questão, mas devido ao número de atribuições de outras áreas, torna-se um desafio alcançar foco nesse campo. Transcorridos dois anos, com a Lei Nº 4.266, de 14 de outubro de 1966, tal denominação foi alterada para Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social (SETAS).

Somente em 1967, com a Lei nº. 4429 de 09 de fevereiro de 1967, que a estrutura desta Secretaria foi definida, assim composta: Gabinete do Secretário, Assessoria de Planejamento e controle, Conselho Estadual do Trabalho e Ação Social, Departamento do Trabalho, Departamento de Ação Social, Biblioteca Pública e Serviço Administrativo. Destacamos que a criação do Conselho Estadual de Trabalho e Ação Social, que, diferente do Conselho criado em 1961, não apresenta o governador como presidente, mas sim o Secretário

de Estado, indicando uma transferência de atribuições do âmbito governamental para o gestor da política, mantendo uma centralização, porém deslocada para outro campo.

Nesse período, no qual o país vivenciava a ditadura militar, a diretriz nacional era baseada na repressão e na assistência, sendo um dos períodos em que mais se expandiram as políticas sociais no Brasil. No estado de Minas, apesar de que não houve ações de reestruturação do órgão gestor, através dos Decretos nota-se que houve várias frentes de trabalho no campo da política de assistência social, dentre as quais mencionamos: em 1972 destaca-se uma tentativa de reorganização da Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social, cuja legislação veio a ser revogada; instituição da Comissão Especial de Políticas de Assistência ao Menor, de 1975; doação de bens e Termo de Cooperação para com o Serviço Estadual Voluntário de Assistência Social de BH (SERVAS), em 1977 e 1978; destinação de orçamento estadual para a Fundação Caio Martins (FUCAM), além de vários outros conveniamentos com entidades filantrópicas em 1976, 1977, 1978; projeto de Desenvolvimento de Comunidades, em 1979; apoio e assistência social à pessoa com deficiência, em 1982; criação do Conselho Estadual da Mulher, em 1983.

Portanto, no período em questão as ações foram significativas, havendo um direcionamento para financiar as ofertas de serviços da rede privada do SUAS, o que sinaliza para uma possível ausência do Estado no sentido da primazia da oferta da política, conforme dispõe a LOAS, e não do estado mesmo assumir diretamente à execução. Destaca-se ainda uma atenção especial à pessoa com deficiência e a questão de gênero, com a criação de um conselho extremamente relevante no âmbito da defesa de direitos das mulheres.

Passados dezoito anos após a última reestruturação do órgão gestor, com a Lei Delegada nº. 34 de 28 de agosto de 1985, a Secretaria passou a contar com a seguinte estrutura: gabinete; várias superintendências – de planejamento e coordenação, administrativa, de finanças, de trabalho, de ação social, de infraestrutura social, e operacional; Oficina-Escola de Mobiliário Escolar, com uma diretoria de produção e uma de capacitação. Além disso, estabelecia um percentual considerável de profissionais de nível superior de diversas áreas, na forma de cargo em comissão.

Houve outro período sem alterações estruturais no órgão gestor, porém com algumas legislações importantes, como a criação, em 1991, da Política Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, e em 1995, a instituição do Dia Estadual de luta da pessoa com deficiência e a reserva de cargos, no âmbito da Administração Pública Estadual, para pessoas com deficiência.

Outro avanço ocorreu com a aprovação da Lei 12.227 de 02 de julho de 1996, que criou o Fundo Estadual de Assistência Social, e do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), que, através de Lei Nº 12.262, de 23 de julho de 1996, propunha atuar como instrumento de controle social e criar as Conferências e Conselhos Municipais de Assistência Social. A lei ainda delimita as atribuições do Estado na política de assistência social, ao qual competia, numa atuação articulada com os demais entes federados, a coordenação do sistema estadual de assistência social e a execução de programas.

Ainda em 1996, o governo mineiro realizou uma reforma administrativa e através de Lei 12.168, de 29 de maio de 1996, promoveu a junção de duas secretarias: a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente (SECAD) e a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETAS), que se transformaram na Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (SETASCAD), abarcando a atuação no âmbito das políticas de trabalho, assistência social e criança e adolescente.

A estrutura da SETASCAD era a seguinte: gabinete; assessoria de planejamento e coordenação; superintendência de administração e finanças; diretorias regionais, num total de 17³⁰; secretaria adjunta do trabalho; secretaria adjunta da assistência social, da criança e do adolescente. Os servidores da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, que foi extinta pela Lei Nº 11.819, de 31 de março de 1995, foram transferidos para essa Secretaria.

Considerando as novas competências dispostas em lei, era delegado ao nível estadual de governo funções de coordenação, horizontal e vertical, entre os diversos atores. O governo do estado deveria ainda capacitar os recursos humanos da instituição para executar as novas atribuições, entre elas o de elaborar diagnósticos para as diversas regiões, para informar o processo de decisão e de assessoria aos municípios preparando-os para a gestão local e prestação dos serviços. Apesar de algumas iniciativas, como a gestão colegiada, na qual houve diversas reuniões e tentativas de solucionar problemas conjuntos, a partir de 1998 a SETASCAD vivenciou um período de total desintegração (LIMA apud BERNARDI, 2006).

O processo de estadualização em Minas Gerais experimentou os mesmos problemas que os demais estados brasileiros, visto que

A SETASCAD não havia absorvido as novas concepções da LOAS, nem a proposta de descentralização. A Secretaria estava despreparada para assumir as atribuições impostas à esfera estadual de governo pelo governo federal, que, por sua vez, não se preocupou em criar incentivos que estimulassem a

³⁰ Interessante destacar sobre a criação das Diretorias Regionais, nesse período, embora não fosse discriminada uma estrutura mínima de pessoal nem foram encontrados registros de sua implantação no período.

capacidade de gestão do órgão estadual. A SETASCAD até então acostumada a administrar convênios pontuais, teve que assumir a implementação de 1.339 convênios, observadas as exigências da legislação federal e o repasse mensal de recursos às entidades de atendimento. No entanto, a estrutura da Secretaria era precária para receber essas novas atribuições e o resultado foi a morosidade no processamento dos convênios e no repasse dos recursos às entidades sociais (LIMA, 2002 apud BERNARDI, 2006, p. 126).

Portanto, segundo o autor em questão, a SESTACAD vivenciava problemas diversos, relativos a recursos humanos e materiais, inadequação de espaço físico e resistência dos servidores, o que foi mais um fator a tornar mais complexo o processo de descentralização, de forma que

Quando a SETASCAD conseguiu alcançar certo ritmo de rotinização na implementação dos convênios, o governo federal determinou a municipalização. Não obstante a resistência de alguns dirigentes da Secretaria em implementar o modelo, sob a alegação, inclusive, de que os municípios não estavam preparados para assumir a gestão dos recursos, foi realizada a municipalização, sob forte pressão do CEAS. A proposta apresentada pelo governo de Minas Gerais se restringiu à verificação do cumprimento do disposto no art. 30 da LOAS, e foi desenvolvida sem a realização prévia de estudos que pudessem verificar as condições institucionais do órgão gestor municipal para receber as novas atribuições (BERNARDI, 2006, p. 127).

Destarte, a falta de planejamento precedente à transição de modelos de implementação de política pública constitui-se em um ponto crítico da gestão do nosso estado, que impõe aos municípios as novas propostas sem averiguar suas condições de tornar determinado projeto, programa ou serviço executável, ou seja, pelo menos com condições financeiras e de pessoal para tornar possível a sua implementação. Um desafio para os setores de planejamento e de avaliação de políticas públicas, que exigem um rompimento de paradigma e a expertise do olhar sobre a dinâmica da realidade de forma a compreender o seu movimento a pensar políticas a partir daí.

Mencionamos ainda nesse período a criação de uma instância de atuação regionalizada de caráter consultivo – as Uniões Regionais de Conselhos Municipais de Assistência Social (URCMAS). A mais antiga foi criada em 1997, e são estruturas que encontraram muitas dificuldades em se manter, por questões financeiras e de logística de conselheiros, tanto que muitas não funcionam na atualidade. Tais Uniões visam principalmente o fortalecimento dos conselhos, a troca de experiências entre os mesmos, ser um espaço de discussão e formação de conselheiros de assistência social. Algumas regiões apresentam dificuldades em mantê-las

em funcionamento³¹ em razão de ser um órgão a mais a demandar atuação, já que existem o Conselho Municipal, o Estadual, e alguns conselheiros fazem parte de mais de uma instância (municipal e estadual), inviabilizando a participação.

No mesmo ano, outra reforma administrativa que ocorreu com a Lei Delegada Nº 58, de 29 de janeiro de 2003, promoveu a fusão da SETASCAD, da Secretaria de Estado de Esportes e da área de direitos humanos da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, criando a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, a qual apresentava a seguinte estrutura:

Art. 3º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes tem a seguinte estrutura orgânica:

I - Gabinete;

II - Assessoria de Apoio Administrativo;

III - Auditoria Setorial;

IV - Assessoria Técnica;

V - Superintendência de Planejamento e Gestão;

VI - Superintendência de Finanças;

VII - Subsecretaria de Esportes:

a) Superintendência de Suporte Técnico;

b) Superintendência de Esporte e Lazer.

VIII - Subsecretaria Anti-Drogas:

a) Superintendência de Prevenção à Dependência Química;

b) Superintendência de Tratamento e Recuperação dos Dependentes Químicos.

a) Superintendência de Direitos Humanos;

b) Superintendência da Criança e do Adolescente;

c) Superintendência da Juventude.

X- Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social:

a) Superintendência de Desenvolvimento Solidário, Cooperativo e Sindical;

b) Superintendência de Trabalho e Renda;

c) Superintendência de Assistência Social.

XI - Diretorias Regionais, em número de dezessete. (MINAS GERAIS, 2003, grifos meus)

Tal Lei, em seu artigo 2º, assim definia as atribuições da Secretaria em questão:

³¹ Devido a dificuldades dessas URCMAS em se manter o CEAS atualmente está motivando a sua reestruturação para que facilitem as discussões regionalizadas sobre a política de assistência social e a participação dos Conselheiros municipais, tendo em vista que o deslocamento do interior para a capital para a grande maioria dos municípios é inviável.

Conforme a Resolução 580 de 2016 são seus objetivos: Art. 2º As uniões Regionais de Conselhos Municipais de Assistência Social – URCMAS, fóruns de caráter consultivo e permanente, tem como objetivo mobilizar articular e fortalecer os Conselhos Municipais de Assistência Social para, coletivamente, apresentarem propostas ao CEAS, aos Fóruns de usuários, de trabalhadores e de entidades, no exercício de participação das instâncias municipais, na proteção, na defesa, na vigilância e no controle social da Política de Assistência Social nas respectivas regiões de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2016).

Art. 2º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes tem Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas ao trabalho e emprego, ao esporte, ao lazer e à prevenção ao uso de entorpecentes e à recuperação dos dependentes, bem como aquelas destinadas ao cumprimento das normas referentes aos direitos humanos, à assistência social e à proteção de crianças e adolescentes (MINAS GERAIS, 2003).

Essa nova estrutura do órgão gestor encontrou um farto campo de atuação, considerado o contexto Nacional em que foram aprovadas a NOB SUAS/2005, que traçava as normas de financiamento do SUAS e as regras de transição, e a NOB SUAS/2006, que tratavam do quadro de Recursos Humanos necessário para operacionalizar o sistema.

Foi no início do segundo mandato de Aécio, marcado por uma conduta de racionalização dos gastos públicos com o chamado “choque de gestão³²”, que foi aprovada pela Assembleia Legislativa a Lei Delegada Nº 120, de 2007, a qual dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), com as seguintes atribuições:

Art. 2º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas às políticas públicas de trabalho, emprego e renda, de assistência social e de promoção e garantia dos direitos humanos (MINAS GERAIS, 2007).

Além de elencar tais atribuições, essa lei dispõe acerca de 24 Diretorias Regionais, como parte da Superintendência de Interiorização (SUPIN), e determina os locais onde deveriam ser sediadas. Conta ainda várias outras subsecretarias: Subsecretaria de Assistência Social; Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda; e Subsecretaria de Direitos Humanos. Porém, foram elencadas um conjunto muito amplo de atribuições, para as quais a Secretaria não possuía recursos humanos suficientes para execução das ações.

Portanto, a gestão da assistência social no estado vivenciou a falta de recursos humanos, os quais, diante da sobrecarga de atribuições e de possibilidades melhores de remuneração, solicitavam transferência para outras secretarias, mostrando a fragilidade da política de assistência social em razão de escassez de recursos financeiros, principalmente

³² Sobre essa questão trataremos no item específico sobre os programas e ações desenvolvidos nos dois últimos governos do PSDB em Minas Gerais, que segue na continuidade deste trabalho

para sustentar um corpo técnico suficiente para a gestão da política num estado extremamente amplo em termos territoriais e demográficos.

Nesse sentido, a pressão pela habilitação dos municípios que segundo Palotti e Costa (2011), obteve significativo aumento nesse período, gerava aumento da demanda de assessoramento para a SEDESE, na orientação sobre documentação e procedimentos a serem encaminhados para a CIB, contribuindo também para maior proximidade dessa Secretaria com os municípios. No ano de 2011, o Decreto 45.767, de 04 de novembro, amplia consideravelmente a estrutura da SUBAS, que passa a ter um Núcleo da Intersetorialidade, e desmembra a Superintendência acima citada em duas, cada uma com três diretorias, organizando-as conforme as frentes de trabalho e os níveis de proteção. A organização das Diretorias Regionais está disposta neste decreto, como parte da Superintendência de Interiorização:

Art. 61 A Superintendência de Interiorização tem por finalidade apoiar a interiorização de programas, projetos e atividades da SEDESE, visando ao desenvolvimento social das diferentes regiões do Estado, competindo-lhe:

I - Apoiar, orientar, coordenar, promover, controlar e avaliar as atividades nas regionais da SEDESE;

II - Desenvolver estudos e análises dos fatores conjunturais que afetem o desenvolvimento das atividades das unidades regionais da Secretaria; e

III - Promover a integração das unidades regionais com as demais unidades da Secretaria, a fim de alcançar a eficácia e a eficiência das ações desenvolvidas no interior do Estado. (MINAS GERAIS, 2011)

Neste âmbito, as Diretorias Regionais obtêm apoio desta subsecretaria na execução de suas ações, sendo assim discriminadas suas atribuições:

Art. 62 As Diretorias Regionais tem por finalidade representar a Secretaria em sua área de abrangência, divulgar suas diretrizes, bem como prestar apoio técnico, acompanhar e supervisionar a execução das ações relativas às funções de assistência social e de direitos humanos desenvolvidas diretamente pela SEDESE, por prefeituras ou entidades, competindo-lhes:

I - Promover e viabilizar suas atividades junto aos municípios e entidades em sua área de atuação;

II - Promover a análise de demandas da população bem como a elaboração de propostas de ações nos municípios;

III - Promover a administração dos recursos humanos, materiais e financeiros, alocados na Diretoria; e

IV - Apoiar eventos promovidos pela Secretaria nos municípios.

Parágrafo único. As Diretorias Regionais da Secretaria possuem sede, classificação e área de abrangência definidas no Anexo. (MINAS GERAIS, 2011)

Portanto, compete às vinte Diretorias cooperar para a gestão da política de assistência social nos municípios de sua área de abrangência. Nesse sentido, fazem-se necessários recursos materiais, e recursos humanos suficientes e capacitados para tal, o que demanda investimento financeiro e técnico, que abordaremos no decurso dessa pesquisa.

3.2.1 Assistência Social em Minas nos governos Aécio e Anastasia nos anos 2007-2014

Para compreender melhor os rumos da assistência social no estado a partir de 2007, fizemos alguns movimentos: primeiro, resgatamos alguns elementos da política conduzida pelos governos do PSDB no período supracitado, depois pesquisamos como se situava a assistência social no período a partir dos estudos realizados nas atas do CEAS e dos decretos encontrados no site da Assembleia Legislativa.

O SUAS em Minas Gerais começou a ser implantado a partir de 2004, ano no qual foi instituída a PNAS, determinando a criação dos equipamentos e da instituição da rede de proteção social no país, e em 2005 com a NOB SUAS, que dispõem sobre financiamento e as regras de transição, mas foi mais precisamente no contexto nacional do final governo Lula, que a expansão dos equipamentos ocorreu de forma mais significativa.

Tal período remete ao governo Aécio Neves em Minas Gerais, nos anos 2007- 2010, sobre o qual, pesquisamos notícias no Jornal Estadão, sendo os maiores destaques a forte parceria com o Serviço Voluntário de Assistência Social (SERVAS), do qual esteve à frente sua irmã Andrea Neves, que era seu “braço direito”, maior apoio do seu governo. Há ainda a referência à execução do Programa “Conta com a gente”, que consiste fornecimento de descontos em tarifas de energia para entidades que prestam serviços da rede privada do SUAS, no ano de 2009, e ainda sobre capacitação de recursos humanos para atender a situações emergenciais (períodos de chuvas/calamidades).

Recorremos ao relatório contábil de seu governo, que trata dos principais gastos do governo, no qual observamos o alto percentual de gastos com recursos humanos, encargos sociais e juros da dívida. Foi ainda no governo Aécio ainda que foi implantado o chamado “choque de gestão”, que significou um grande retrocesso no âmbito das carreiras de servidores públicos no estado, com a estratégia do enxugamento da máquina através do corte de pessoal, que

Envolveu um leque de atitudes no sentido de que o Estado que gaste menos com a máquina administrativa e mais com o cidadão, buscando um novo

modelo de administração, a manutenção do equilíbrio fiscal e da qualidade do gasto, o Estado para resultados. Este visa garantir à população serviços públicos de alta qualidade, com alto índice de cobertura e os menores custos (MINAS GERAIS, RELATÓRIO CONTÁBIL, 2008, p.21)

Quanto aos programas desenvolvidos, conforme consulta ao relatório em questão, os projetos/programas desenvolvidos na área de assistência social ou com interface com a política foram os seguintes: Implantação do SUAS, Poupança Jovem, Projeto Travessia, Prevenção Social da Criminalidade, Minas sem Fome. Consoante dados do PPAG 2008-2011, e de informações do site da SEDESE e da SEDS, eles possuíam como finalidade:

- Implantação do SUAS: Elaboração de diagnóstico sobre a demanda por proteção social especial no Estado e execução direta ou indireta pelo Estado, de serviços, programas e projetos de proteção social especial, inclusive CREAS, e fomento a consórcios intermunicipais;
- Poupança Jovem: Tem como foco a concessão de uma bolsa no valor de R\$ 3 mil para alunos do ensino médio de áreas de alto risco, que concluírem o curso. O objetivo é o incentivo ao acesso à educação e a consequente emancipação desses jovens;
- Travessia: lançado em 2008, visa incentivar a melhoria da qualidade de vida, redução da pobreza e qualificação do IDH da população mineira, através de ações integradas de saúde, educação, moradia, saneamento, organização social e renda, com foco no território;
- Prevenção Social da Criminalidade: através do Fica Vivo”, articulando proteção social e intervenção estratégica, tinha como objetivo conhecer e intervir em realidades sociais marcadas pela concentração de crimes violentos, principalmente homicídios envolvendo jovens, de forma a reduzir as causas motivações de violências e crimes, diminuir os índices de homicídios e melhorar a qualidade de vida da população.
- Minas sem Fome: tem como objetivo estratégico buscar a segurança alimentar e nutricional, com redução da pobreza, resgate da cidadania e inclusão produtiva das famílias.

Além dos projetos/programas, buscamos compreender a evolução dos equipamentos de assistência social no período estudado. De acordo com os dados de um artigo extraído do Censo SUAS 2007, entre 2007 e 2010 houve um aumento significativo do número de equipamentos no país, ou seja:

O Censo SUAS teve sua primeira coleta de informações em 2007 com o cadastro dos Centros de Referência de Assistência Social. Naquele ano, foram cadastrados 4.195 CRAS em 3.159 municípios. Em 2008, iniciou-se a coleta de informações dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social e foram cadastrados 982 CREAS em 917 municípios. No período de 2007 a 2010, o número de CRAS cresceu 62%; enquanto, de 2008 a 2010, houve aumento de 61% dos CREAS cadastrados. (JANNUZI, 2007, p.07)

Conforme o relatório do CRAS de 2007 do MDS, em Minas Gerais, o número de CRAS em MG era de 493, sendo que 40 estavam em processo de implantação, e o número de CREAS no período não foi encontrado no Censo SUAS de 2007. Três anos depois, o número de CRAS no Censo de 2010 atingia o número de 923, e de CREAS, o número de 162, o que indica que ao menos em números de equipamentos Minas avançou no governo Aécio, o que não se deve apenas a um esforço estadual neste sentido, considerando que o MDS era o principal financiador da construção desses equipamentos, e os programas sociais tinham centralidade no governo Lula no período, que aliado ao esforço do CEAS de MG, impulsionava a política para os avanços.

Observamos o crescimento progressivo dos equipamentos no contexto nacional, através do cadastro no Censo SUAS de 2008: em 2007 haviam 4.195 CRAS cadastrados e nenhum CREAS; em 2008 já haviam 982 CREAS e 5.142 CRAS; em 2009 já haviam 1.224 CRAS e 5.798 CREAS; e finalmente em 2010 chegaram ao número de 6.801 CRAS e 1.590 CREAS no país (JANNUZI, 2007).

Conforme dados encontrados nas atas do CEAS no período 2007-2010, encontramos muitos elementos que nos ajudam a refletir sobre as escolhas políticas e burocráticas nesse período e como isso repercutiu na implementação do SUAS e na política de assistência social de uma maneira mais ampla. Fazemos essa discussão por ano visando facilitar a compreensão de todo o processo que foi construído, dos temas mais recorrentes na agenda do CEAS e das principais decisões tomadas no período.

Observamos, com relação à política de assistência social de uma forma geral, a discussão do CEAS se situa em torno da ampliação e fortalecimento das ações de controle social, sendo o aspecto mais mencionado nas reuniões de 2007. A participação em reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), também é um destaque, com discussões mais frequentes em torno da implementação e execução da política, com temas como a partilha de recursos federais, prestação de contas e execução de serviços.

No ano de 2008, as discussões que mais se destacam dizem respeito à participação do CEAS no CNAS e no Fórum Nacional de Conselhos Estaduais, cujas discussões giram em torno de normativas para entidades da rede privada do SUAS, e do controle social, devido à necessidade de organização e avaliação de conferências. Outros destaques se referem à SNAS, que discutem questões atinentes a financiamento e vigilância e ao Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), que se constitui num espaço de troca de experiências entre os atores de diferentes estados e realidades.

Observamos, no ano de 2009, que a principal demanda é a garantia dos direitos da população atingida pelos empreendimentos de geração de energia no estado – as hidrelétricas, envolvendo a discussão e aprovação de planos e acompanhamento de sua implementação. A segunda maior demanda desse ano diz respeito ao co-financiamento da política, expansão de programas, alterações em critérios de partilha, etc. Em seguida surge o tema capacitação de profissionais e de conselheiros dos municípios, através de eventos presenciais e por transmissão telepresencial, havendo uma preocupação com a participação e envolvimento de usuários nesse processo.

Destacam-se nesse período a inscrição de entidades como tema recorrente - diante da negativa dos conselhos municipais, as entidades recorrem ao CEAS para intervenção; e ainda é frequente a discussão em torno do apoio aos CMAS para fortalecimento das URCMAS (União Regionais de Conselhos Municipais de Assistência Social) e a fiscalização nos municípios sorteados pela CGU, entre outras discussões como partilha de recursos estaduais, e reordenamento e implantação de serviços e programas. A articulação com a ALMG também é muito frequente, para buscar apoio no sentido da expansão do co-financiamento no âmbito do Estado. Também a implementação do SUAS aparece como projeto estruturador do governo, e a tentativa de organizar as ações de planejamento e vigilância, superação das dificuldades na utilização dos sistemas informacionais do SUAS. Assim, o estado já se encontra em um estágio em que a política de assistência social já se expandiu para quase todo o território, principalmente no âmbito da proteção social básica, e precisa avançar no âmbito dos recursos materiais e humanos e estruturar melhor a prevenção e o atendimento para os sujeitos em situação de vulnerabilidade social.

No ano seguinte, 2010, surge novamente o tema co-financiamento, com expectativa de expansão de financiamento de CRAS e de CREAS pelo MDS, sendo pensada inclusive a possibilidade de utilização de recursos do Ministério da Justiça que foram acumulados em razão de multas para esse fim. Neste momento, o estado de Minas é apontado como referência para outros estados no cumprimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS (PAG),

por apresentar bons indicadores de cumprimento das metas que visam qualificar e avançar em diversos aspectos cruciais do SUAS, como o controle social, recursos humanos, vigilância socioassistencial, entre outros.

A partir de 2011, com o governo Anastasia, o SUAS já se encontrava num patamar bastante avançado, com grande número de equipamentos funcionando nos municípios e vivenciando outras problemáticas derivadas do processo de implementação, como a falta de estrutura física, de pessoal, de recursos que atendam de forma satisfatória às necessidades da população usuária e dos trabalhadores.

Ao tratarmos dos programas/projetos desenvolvidos pelo governo Anastasia, no ano de 2012, destacamos um projeto do governo intitulado “Governança em rede”, que, segundo informações do site da SEPLAG, com a criação de oito Comitês Regionais, propunha a realização de reuniões entre governos estaduais em municipais para levantamento das demandas socioeconômicas de cada região, para serem incluídas no PMDI e no PPAG. Trata-se de uma iniciativa interessante na medida em que busca dar voz aos sujeitos em determinado território, e sob outro viés, é desafiante, pelas dificuldades de priorizar as demandas que são numerosas diante da extensão populacional do estado e das diferentes realidades, retornando com políticas públicas para a população.

Visando avançar mais no processo de compreensão do governo e da política adotada, procedemos à consulta ao Plano de Governo de Anastasia, mandato de 2011-2014, localizando os projetos pretendidos para a Assistência Social e com interface com a mesma:

- Programa Porta a Porta: busca ativa de pessoas vivendo em situação de miséria e extrema pobreza. Através da Coordenação do Estado com participação dos municípios e organizações sociais, equipes realizariam a busca para localização das famílias.
- Programa Cidadania desde o Primeiro Dia: com o objetivo de garantir às famílias mais vulneráveis as condições de propiciarem às suas crianças um ambiente seguro e acolhedor. Realizado em parceria com os municípios e organizações da sociedade civil, inclui ações integradas de saúde, educação e assistência social para todas as crianças, durante os primeiros cinco anos de vida;
- Projeto de Estímulo ao Voluntariado: voltado para mobilização, cadastramento e encaminhamento de pessoas interessadas em contribuir de forma voluntária e empreendedora com os programas de direitos humanos nas diferentes áreas de atuação;

- Ampliação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil (PAIR): visava a prevenção à violência sexual praticada contra crianças e adolescentes no estado;
- Programa Poupança Jovem: ampliar o atendimento de 50 mil para 100 mil alunos do ensino médio da rede pública estadual até 2014, além de criar uma metodologia de atendimento dos egressos do Programa, pelo período de um ano.

A seguir, recorreremos novamente ao Censo SUAS, que trouxe os seguintes dados acerca da implantação dos equipamentos da assistência social em 2014 no país, apresentados no quadro a seguir:

Quadro 1 - Quantidade Total de Equipamentos do SUAS no Brasil – Ano 2014

Equipamentos	Total
CRAS	8.088
CREAS	2.372
CENTRO POP	215
CENTRO DE CONVIVÊNCIA	7.882
UNIDADES DE ACOLHIMENTO	5.184

Fonte: MDS, CENSO SUAS, 2014/julho 2017. Elaboração própria

No estado de MG, o número de CRAS em 2014 alcançava o quantitativo de 1.129 e o número de CREAS totalizava 240, sendo ainda baixo a quantidade de CREAS. E os equipamentos CRAS era bastante alto se comparado ao quantitativo existente no país, no mesmo período. Porém, numa comparação com os resultados de 2010, fim do governo Aécio, o governo Anastasia não conseguiu resultados muito expressivos, principalmente na criação de novos equipamentos.

Retomando a questão da organização da gestão no estado de MG, iniciada com a menção e estratégia de “governança em rede”, ocorrida no governo do PSDB, em 2012, o que posteriormente adquiriu a nomenclatura de “territórios de desenvolvimento³³”, o objetivo dessa divisão consiste em facilitar o processo de escuta às necessidades da população nos territórios e disponibilizar políticas públicas que as contemplem, a partir das atividades dos

³³ De acordo com informações provenientes do site dos fóruns regionais de MG, em 2015, o governo sob a gestão do PT dividiu o estado em 17 territórios de desenvolvimento, considerando para tal as características de cada município, tais como questões socioeconômicas, geográficas e culturais.

Fóruns Regionais de Governo, que, atuando a partir de reuniões nos territórios, capta demandas/necessidades, incorpora ao plano de governo e devolve aos territórios em momento posterior com a consolidação do objeto proposto.

Neste sentido, as características desses territórios são detalhadas no estudo “Identidades dos Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais”, de autoria de Bárbara Castro, numa parceria do SEBRAE com o governo de Minas, no qual define o objetivo da iniciativa do estado:

Em vez de um modelo centralizado, o que se sugere é uma divisão regional do Estado, que respeite as suas especificidades e trate de forma mais adequada os problemas e demandas de cada localidade. O programa propõe a criação de mecanismos por meio dos quais cada região seja ouvida e possa participar da formulação de suas ações de desenvolvimento (CASTRO, 2015, p.1).

Esse conceito se faz relevante nesse estudo, visto que a atuação regionalizada é o que fundamentou a criação das Diretorias Regionais, mesmo em tempo anterior a divisão dos territórios de desenvolvimento, por acreditar que uma atuação descentralizada do estado com base nas potencialidades e déficits de cada região favorece o desenvolvimento e a disponibilidade de políticas públicas adequadas a essa realidade.

As articulações entre governo e territórios, e entre os três níveis de governo, para além de questões técnicas, são perpassadas por opções políticas e são, pois, relevantes, no fortalecimento do pacto federativo, possibilitando uma divisão de atribuições justa, além do financiamento, crucial para o desenvolvimento dessa política. Recorrendo sobre essa temática a Couto, Raichelis et al (2010, p. 198),

A implementação do SUAS e do CRAS em âmbito municipal e estadual não depende apenas de aquisições técnicas (embora sejam fundamentais), mas também das pactuações políticas entre os gestores municipais, estaduais, federais e as entidades de assistência social, no contexto do pacto federativo de construção de uma política de alcance nacional.

Faz-se relevante mencionar ainda a participação de outros componentes do SUAS em MG na implementação da política: a CIB, que desde a NOB SUAS de 2005, composta por representantes da SEDESE e dos Conselhos Municipais de Assistência Social atua no processo de negociação e de pactuação da política, na habilitação aos municípios, na definição de critérios de partilha de recursos, entre outras frentes.

Destacamos que Minas Gerais possui uma expressiva rede socioassistencial privada do SUAS, principalmente no âmbito das instituições de acolhimento para idosos e crianças, o que indica uma ausência do estado na oferta de proteção via equipamentos públicos, razão pela qual busca apoiar e qualificar o trabalho da rede privada, inclusive lançou atualmente um programa da SEDESE de aprimoramento do trabalho prestado pelas instituições privadas. Esse esforço vem de longa data, e ocorre em nível nacional, tanto que em 2014 o CNAS já havia instituído um Programa de Aprimoramento da rede privada, visando qualificar a oferta da assistência social pelas instituições privadas.

Recorrendo aos dados das atas nesse período, 2011-2014, também encontramos elementos relevantes para compreender como a política se concretizou e quais as relações com a política nacional e o direcionamento da mesma para o estado de Minas Gerais.

Nas reuniões do CEAS realizadas em 2011, há destaque para a discussão acerca da expansão de co-financiamento para serviços de Proteção Social Básica e Especial, e ainda a atenção às pessoas com deficiência, com o Programa BPC na Escola³⁴. Um fator relevante também é a atuação de MG através do CEAS no Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social e CAS/DF (FONACEAS), através do qual o estado, tendo assumido a presidência, dissemina a sua experiência de gestão na política para o país. Data também desse período a expectativa de aprovação do Projeto de Lei nacional que regula o SUAS.

No ano seguinte, 2012, que trata da relação com a Política Nacional, os maiores destaques se referem à relação do estado com o MDS, ficando clarificada como a política nacional para nosso estado constitui-se um modelo, apesar de que em vários aspectos Minas se destaca em relação a outros estados e até avança em alguns aspectos. Nessa relação, as principais razões de interlocução são o monitoramento da política nos municípios e encaminhamentos de denúncia de irregularidades nos mesmos.

No âmbito da relação do Estado como MDS os elementos apontam que há diálogo sobre a política e há ainda a necessidade fortalecer os espaços deliberativos e de controle social da assistência social, como o COGEMAS:

Porque o MDS, você vê. Nós estamos implantando a política. E as diretrizes nacionais e estaduais, elas têm conversado. Então nesse sentido, essa formação também com o pessoal do MDS, é fundamental. E essa relação com o Estado, o Estado também é claro que tem avançado, e a gente tem

³⁴ De acordo com informações do site da SEDESE (2009), o BPC na Escola é o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). A população alvo são as pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, até 18 anos de idade.

trabalhado também. Mas acho que fica o desafio. Da gente dar mais um upgrade aí nas nossas, nos nossos encontros (ATA CEAS Nº 163, 2012, p. 8).

Outra questão relevante, consiste na temática da vigilância socioassistencial, a qual resgata à discussão da burocracia no estado, do manuseio dos sistemas do SUAS, e aponta uma concepção da política nacional como o controle maior, a instância maior, inferindo que pode haver uma espécie de subordinação do estado à esse controle, apesar de que em muitos aspectos Minas se destaca e até se antecipa em relação à política nacional:

Por isso, o controle ter que estar muito bem estruturado. Né?! Agora não podemos nos furtar dessa burocratização, tem que ter o papel, tem que ter o sistema, tem que ter a deliberação. A gente tem que acompanhar, né, as instâncias superiores nossas. Adequando as nossas realidades, não fugindo a um modelo que é da política nacional, que é do controle realmente, né... para a responsabilidades dos serviços ofertados com esses usuários. Como o SUAS é um sistema do estado, então, é muito burocrático. Né?! Reflexo da máquina pública. E aí, a gente tem que estar acompanhando através desses modelos se o que realmente refletem nesses modelos as informações procedem com que os usuários, que os serviços, que a gestão realmente oferece e oportuniza ao seu município. E aqui dizer para vocês, que nós somos hoje instância, os conselhos municipais, reconhecido, né, pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União (ATA Nº 168, 2012, p. 68).

Destarte, trata-se da proposta de unir o fazer burocrático com o aspecto político do conselho, de forma que consiga exercer de fato o controle social da política, e não se constituir em apenas um órgão cartorial. A articulação com o FONACEAS e a CIT também é intensa no período, e se destaca a aprovação da NOB SUAS 2012, importante marco no âmbito do SUAS, que passou a ser base para organização da gestão, do controle social e das entidades da rede privada do SUAS.

No ano de 2013, referente à política nacional, se destaca, na relação com o MDS, na organização de capacitação, a falta de compreensão dos mesmos a respeito das especificidades dos estados, de forma que interfere no andamento do processo, cuja relação sofre ainda as inflexões das tensões políticas entre o estado de MG e o governo federal. Outro destaque ao FONACEAS e a CIT, cujas menções reafirmam a participação do estado de MG nesses espaços, servindo em alguns momentos de modelo para outros estados na implementação do SUAS.

No ano de 2014, com relação à política nacional, destaca - se a relação com MDS para fins de monitoramento, alinhamento sobre atribuições de profissionais do SUAS, além de indicativos de melhoria no âmbito do financiamento com organização dos fundos, mas por

outro lado uma dificuldade clara que diz respeito à falta de orientação do MDS no âmbito da gestão de recursos pelos municípios, gerando alguns transtornos. Outras ações que se destacam dizem respeito às reuniões com o CNAS e a CIT, nas quais as questões mais relevantes dizem respeito à criação do Fórum Nacional de Usuários do SUAS, um grande avanço no que diz respeito ao “empoderamento” desses sujeitos, e avaliação do grau de “poder” da CIT no que se refere ao papel de exigir adequações dos municípios.

Há um destaque ainda para a discussão de Emenda Parlamentar, acerca da forma como vem sendo liberada, numa perspectiva politicista e recordando a antiga prática de direcionar Emendas para a política de assistência social, sem critérios e sem aprovação do conselho, na lógica da oferta da “política para pobres”, ou seja:

Antigamente era tão esquizofrênico essa questão de emendas que era assim eles mandavam pra SEDESE, a SEDESE era alvo disso por exemplo ah! Compra dez ambulâncias para coisa ponha lá na SEDESE. A SEDESE não mexe com ambulância, mandava para a saúde entendeu que era essa esquizofrenia, eles achavam que tudo para pobre podia por na SEDESE, podia por lá no desenvolvimento social no governo federal e liberava, o deputado tinha autonomia de negociar valor e onde ele quisesse por e geralmente ele punha onde era mais fácil sair. Aí nós começamos a regular isso, regular principalmente na assistência de dizer que ok ele pode até ter o poder de carimbar, mas ele tem que ter aprovação ou não dos conselhos (Ata CEAS Nº 187, 2014, p. 10)

Portanto, percebemos que no governo Aécio, mesmo período do governo Lula, há uma menor intensidade de debates no campo do CEAS, visto que o SUAS começava a ganhar visibilidade através dos equipamentos, implantação de serviços e programas; já no governo Anastasia, no contexto nacional do governo Dilma, se intensificam os debates em torno do monitoramento, da vigilância, do fortalecimento dos espaços de controle social, num momento em que o SUAS já se encontra mais amplo e cujas problemáticas vão surgindo a partir do decurso desse desenvolvimento.

3.3 Dados gerais sobre o Estado de MG e sobre a política de assistência social na atualidade

O Estado de Minas Gerais, localizado na região sudeste do Brasil, ocupa a quarta posição de maior extensão territorial, com uma área de 586.521,235 km², conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo Demográfico de 2010. Sua população era de 19.597.330 milhões de habitantes em 2010 e com estimativa de

20.997.560 em 2016; encontra-se na posição de segundo estado mais populoso do Brasil, com um total de 853 municípios, destes a maioria de pequeno porte I. A população rural também é a segunda maior do país, vindo depois da Bahia, que é a primeira.

O Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil cresceu 10,54% entre os anos de 2000 e 2014 (PORTAL BRASIL, 2015), cuja pontuação em 2014 foi de 0,755, comparado a 0,683 no ano 2000. Minas Gerais acompanha essa tendência de crescimento nacional do IDH, passando de 0,745, em 2011, para 0,789, em 2015.

Minas Gerais apresentou, no ano de 2014, como Produto Interno Bruto (PIB) o montante de R\$ 516,6 bilhões, um percentual de 5,9% superior ao ano anterior, o que segundo a Fundação João Pinheiro, está associado à evolução do nível dos preços dos bens e serviços finais produzidos no estado. Mas o produto real mesmo criado pela atividade econômica teve variação negativa, de 0,7%, se comparado com o ano anterior. No país, no mesmo período, o PIB da economia brasileira, cujo valor foi de R\$ 5.770,0 bilhões em 2014, com incremento de 8,4% se comparado ao ano anterior.

Segundo informações da Fundação João Pinheiro e do IBGE, a atividade agropecuária representa-se como atividade relevante não apenas no cenário nacional, como setor empregatício significativo, mas também no cenário internacional tem se destacado. Em Minas Gerais os dados que encontramos referentes ao ano de 2014 apontam para expansão do volume de produção e ao mesmo tempo decréscimo de preços, devido à pressão própria do mercado, com maior oferta de produtos a tendência é a diminuição do valor dos produtos. Neste período, considera-se ainda que o país já mostrava sinais da crise que se instauraria logo adiante no ano de 2015, que gerou diversos problemas econômicos e sociais em todo o país.

Ainda segundo a Fundação João Pinheiro, em 2016, houve uma queda considerável do PIB em Minas Gerais, com redução de 2,6%. Tal redução se explica pelo fato da crise econômica que se instaurou no país desde 2015, e ainda ao rompimento da barragem de Mariana, gerando fortes impactos sociais e econômicos:

Minas Gerais mergulhou em 2016 no terceiro ano de retração da economia, que atingiu 2,6% em razão da forte crise da indústria, e em especial da atividade de mineração no estado, além do encolhimento do setor de prestação de serviços. A queda só não foi maior graças ao desempenho excepcional do agronegócio no ano passado, com crescimento de 6,6%, determinado pelas lavouras de café e soja, de acordo com relatório divulgado ontem pela Fundação João Pinheiro, de Belo Horizonte. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017)

Com relação à renda per capita no estado, segundo o IBGE, no ano de 2016, era de R\$ 1.168, terceiro lugar entre os estados da região sudeste e superior à renda de boa parte dos estados brasileiros, ocupando o oitavo lugar, e um pouco abaixo da renda do Brasil, que era de R\$1.226 no mesmo período (IBGE- PNAD Contínua, 2016).

Com relação às oportunidades de emprego, dados da PNAD contínua, apontam que no primeiro trimestre de 2016 a taxa de desocupação era de 13,7%, enquanto o nível de ocupação era de 54,8% e a taxa de participação³⁵ na força de trabalho era de 63,3% (IBGE- PNAD Contínua, 2016).

Outro aspecto relevante da economia refere-se à produção industrial. O estado produz 11,5% da indústria nacional, e responde por 28,8 % da economia mineira e 22% dos empregos formais, se destacando a produção de minérios, a metalurgia, e a extração de minerais metálicos, setor que obteve crescimento entre os anos de 2007 e 2012 (BRASÍLIA, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014).

Conforme informações disponibilizadas pelo IBGE, Minas apresentou forte queda na produção industrial no mês de janeiro de 2016, devido a fatores regionais já explicitados, que abalaram a produção de minérios, incidindo sobre toda a economia.

Se analisarmos o mesmo período no país, observamos que houve queda nos principais ramos de produção no ano de 2015, com maior destaque para os setores de bens de capital e bens de consumo duráveis (IBGE, 2016).

Convém destacar ainda que Minas Gerais é um estado essencialmente rural, no último censo apresentando 15% da população vivendo no campo, exigindo uma maior atenção do poder público voltado para esse contingente, em razão da localização que em muitos municípios dificulta o acesso aos serviços públicos essenciais. A renda e a empregabilidade advinda das atividades agrícolas são fatores importantes para a economia no estado, cujas especificidades como o potencial hídrico e de minérios, constitui-se em fator gerador de problemas advindos das atividades de extração mineral e de geração de energia, através da construção de hidrelétricas com a consequente desapropriação de terras.

Logo, tais atividades apresentam duas faces, por um ângulo, a movimentação da economia, e por outro, a produção de agravamento das expressões da questão social, como a perda do sentimento de pertencimento ao território pelos sujeitos que são compelidos a desocupar as áreas de construção de empreendimentos, causando, entre outras consequências,

³⁵ É o percentual de pessoas na força de trabalho na semana de referência em relação às pessoas em idade de trabalhar: [força de trabalho/pessoas em idade de trabalhar] x 100 (IBGE, 2017)

o rompimento de vínculos com a comunidade e dificuldade de reinserção no mercado de trabalho.

No que se refere às consequências degradantes das atividades de mineração, são de ordem ambiental, cultural e social, neste sentido,

Os quase 500 anos de mineração no território brasileiro deixaram grandes passivos ambientais, envolvendo milhares de minas e garimpos. Há também diversos tipos de conflitos socioambientais no território, envolvendo populações tradicionais como índios, quilombolas e populações ribeirinhas; populações atingidas pela instalação de megaprojetos de mineração, populações afetadas pela contaminação decorrente da extração mineral, além de conflitos decorrentes da oposição de interesses e da visão divergente sobre o que é desenvolvimento, especialmente em áreas de grande riqueza natural e com potencial turístico e áreas de concentração populacional (ARAÚJO e FERNANDES, 2016, p. 11).

Neste sentido, Minas Gerais, que se encontrava no num período de crescimento durante o governo Lula, pelo potencial da mineração, das commodities e do agronegócio, devido ao contexto da economia nacional, que apresentou acentuado descontrole no governo Dilma, somado às questões locais como esse desastre ambiental, inseriu nosso estado em uma situação complexa, com acentuado desemprego, e conseqüente empobrecimento da população, acentuando ainda mais a necessidade da política de assistência social.

No âmbito econômico, outro fator que devemos destacar se refere ao número de municípios de pequeno porte I em Minas Gerais, que, com baixo rendimento econômico e baixo índice de repasses do Fundo de Participação dos municípios, não conseguem constituir a estrutura de serviços públicos necessária para atender às demandas da população, razão pela qual os sujeitos buscam acesso aos serviços nas cidades maiores em seu entorno, sobrecarregando-os na prestação de serviços básicos, principalmente de saúde. Em grande parte dos municípios pequenos, o valor recebido dos programas de transferência de renda é superior ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), gerando uma dependência em relação a esses recursos, cuja retirada repentina, se ocorrida, poderia gerar agravamento da pobreza e da necessidade de acesso a benefícios eventuais, assim como de outros serviços e programas que compõem a política de assistência social.

Nesta situação, a regionalização da saúde, da assistência social e de outras políticas é uma alternativa interessante para garantir o acesso dos usuários. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, no mês de maio de 2017 o Fundo de Participação do estado de Minas somou a média de R\$ 878.791.023,31 milhões de reais (TESOURO NACIONAL, 2017).

Procedemos à mesma consulta em relação ao Cadastro Único para programas sociais, que apontam que, se considerada a estimativa do IBGE da população mineira em 2016, a população que estava inserida no Cadastro Único soma de 2.253.275 milhões (SAGI/MDSA 2017), representando a média de 11,96% do total de habitantes, um número considerável de pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza.

O valor dos repasses dos Programas de Transferência de Renda, no âmbito do Programa Bolsa Família, soma o montante de R\$ 172.165.457,00 milhões de reais, tomando como referência o mês de maio de 2017, cobrindo nesse período um percentual expressivo, de 17% do total da população (SAGI/MDSA, 2017).

De acordo com a estimativa do IBGE de população com perfil para o cadastro, que em 2010 era de 1.918.149 famílias, a cobertura já superou esse patamar, porém há que se considerar que na realidade há um quantitativo considerável de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que ainda não estão inseridas no Cadastro Único, por falta de profissionais e de iniciativas para realização de busca ativa e de alcance dessas famílias devido à dinâmica do modo de vida, muitas em situação de rua e constantes fluxos migratórios, apresentando ainda 89 dentre os 853 municípios que não atingiram porcentagem de 80% da cobertura dos cadastros. (SAGI/MDSA, 2017)

Ressaltamos ainda que em boa parte dos municípios de pequeno Porte I a população com perfil para o Cadastro Único atinge quase a metade da população, sinalizando o alto índice de pobreza e necessidade de geração de trabalho e renda no estado, conforme observamos nesse exemplo referente ao município de Eugenópolis, cuja população estimada era de 10.540 habitantes (IBGE, 2016), o número de pessoas inseridas no Cadastro em maio de 2017 somava 4.994 pessoas (SAGI/MDSA, 2017).

No que se refere ao Benefício de Prestação Continuada no estado, não foram encontrados dados relativos ao mês de maio. No último período em que foram disponibilizados dados, referentes ao mês de abril de 2017, os repasses chegaram a um montante de R\$ 415.148.962,13 milhões (SAGI/MDSA, 2017).

Numa comparação dos recursos que o Estado recebeu via fundo de participação dos municípios, foram em média de 178 milhões de reais, enquanto se somarmos os repasses do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, somam em média 587 milhões de reais, clarificando a importância desses benefícios para a sustentação econômica do estado de Minas Gerais, com repercussão direta na geração de impostos, na disponibilidade de postos de trabalho e desenvolvimento econômico dos municípios.

Outro fator que destacamos é a cobertura dos serviços no estado de Minas Gerais, especialmente com relação aos equipamentos CRAS, responsáveis pela oferta da proteção social básica, e com relação à proteção social especial há uma construção principalmente com a implantação de CREAS Regionais, que ofertam a proteção social de média e alta complexidade, destacando que os serviços de alta complexidade em sua grande maioria ainda são ofertados por entidades da sociedade civil, contando com o financiamento do estado, o que se constitui em um gargalo da política, tendo em vista o desafio de qualificar o trabalho de entidades que, apesar de constituírem a rede socioassistencial do SUAS, não estão administrativamente subordinadas ao estado, tendo autonomia no atendimento ao público alvo da assistência social. Tais instituições surgiram para cobrir um “vazio” do estado, fazendo parte do processo de diminuição do estado e de transferência de responsabilidades para a sociedade civil. Observemos os números desses equipamentos tendo por referência dados do Censo SUAS, que reúne informações anuais sobre as entidades da rede socioassistencial do SUAS e do Cad SUAS – Sistema de Cadastro do SUAS, disponibilizados pelo MDS:

Quadro 2 - Equipamentos da Rede Socioassistencial do SUAS em MG – março 2017

Equipamentos	CRAS	CREAS Municipal	CREAS Regional	Centro POP	Unidades de Acolhimento
Quantidade	1.151	245	3	25	285

Fonte: SAGI/MDSA, julho 2017. Elaboração própria

Portanto, os equipamentos de proteção social básica existem em praticamente todo o estado, potencializando a capacidade de oferta da prevenção de agravos, realidade diferente ao se tratar da proteção social especial, que possui poucos equipamentos, evidenciando as dificuldades e os desafios na oferta da proteção social para os sujeitos em situações de violação de direitos.

CAPÍTULO 4 - A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL (PNAS/SUAS) NO ESTADO DE MINAS GERAIS E A ATUAÇÃO DA SEDESE/DIRETORIAS REGIONAIS

Nesse capítulo, que será apresentado em quatro itens e três subitens, será problematizado o objeto central deste trabalho, respondendo como a SEDESE, através das Diretorias Regionais, atua na implementação do SUAS no estado de MG.

Para alcançar o estudo proposto, no primeiro item tratarei dos principais elementos localizados nas atas do CEAS que tratam da implantação da PNAS e do SUAS no estado de Minas Gerais.

No segundo item, será apresentada a atuação descentralizada da SEDESE, por meio das Diretorias Regionais, a partir do estudo das atas do CEAS no período 2007-2014, sendo analisado o conteúdo de todas as atas e localizados os elementos fundamentais que contribuíram para a localização das principais ações referentes à SEDESE e às Diretorias.

Portanto, para apresentar a atuação da SEDESE em relação ao SUAS e à PNAS no estado, realizados dois movimentos: o primeiro, como ocorre essa implementação através dos dados das atas, ou seja, as principais ações no período 2007-2014, que dizem respeito à SEDESE, principalmente às Diretorias Regionais.

Para consulta às atas do CEAS, utilizamos de um material em mídia (CD) para acesso às atas de 2007 a 2009, e a seguir consultamos o site do referido conselho para acesso às atas de 2010 a 2014, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Características das atas analisadas

Ano	Número de atas	Número de páginas/ano
2007	11	79
2008	11	133
2009	10	95
2010	11	161
2011	11	513
2012	11	804
2013	11	558
2014	10	559

Fonte: A partir de Atas CEAS, julho 2017. Elaboração própria.

Observamos que as atas do primeiro período (2007-2010) apresentam menor número de páginas, o que relacionamos com a menor intensidade de debates e ainda à forma de registro, tendo em vista que eram registrados os aspectos principais referentes aos temas e decisões tomadas. Com relação ao segundo período (2011-2014) observamos que há um número maior de páginas, devido aos debates que se tornaram mais intensos, num estágio já mais avançado de implementação do SUAS, e ainda à uma metodologia de registro que passou a ser adotada, na qual todos os assuntos eram minuciosamente transcritos, na íntegra.

Após proceder à leitura, foram feitas observações e a consequente divisão dos assuntos em três subtemas: referentes à política nacional e articulação com os entes federados; referente à política estadual, implantação do SUAS e relação com os municípios; referente à SEDESE/Diretorias Regionais, a fim de alcançar a análise do objeto que propomos. Consta, no ANEXO I deste trabalho, o quadro geral com a organização desses temas identificadas nas atas, e a incidência com que surgem no decorrer desses períodos pesquisados.

No terceiro item, será apresentada a atuação da SEDESE por meio na perspectiva dos Diretores e Técnicos das Diretorias, a partir das entrevistas realizadas. A pesquisa de campo se organizou da seguinte maneira: mediante formulário semi-estruturado, conforme o ANEXO II deste trabalho, foram entrevistados profissionais de quatorze dentre as vinte e uma Diretorias Regionais, sendo realizado o convite a todas, com exceção da Regional de Diamantina, que havia sido recentemente inaugurada no período pouco anterior à pesquisa de campo e haviam, nesse sentido, poucos elementos a serem estudados. A iniciativa de mobilizar a todas, fez parte da estratégia utilizada com vistas a alcançar a adesão de pelo menos 60% das mesmas, de forma que as Regionais que aderiram atenderam os critérios abaixo relacionados:

- 1- O porte das Regionais e o número de municípios que a compõem, considerando que atualmente há um total de 21 Regionais, destas 10 são classificadas em Porte I e 11 em porte II. Destas, foram entrevistadas 6 Regionais de Porte I e 8 Regionais de Porte II;
- 2- Os recursos humanos, sendo direcionado o convite ao Diretor Regional e um dentre os Técnicos de Nível Superior – Psicólogo ou Assistente Social, cuja inserção ocorreu com o concurso da SEDESE do ano de 2013³⁶, totalizando 10 entrevistas com Técnicos e 05 entrevistas com Diretores Regionais;

³⁶ A escolha pela entrevista com assistentes sociais e psicólogos se deve ao fato de terem sido convocados para compor equipe técnica de referência das Diretorias Regionais, sendo, juntamente com os Diretores, atualmente os profissionais mais atuantes neste âmbito.

3- O território de desenvolvimento onde estão localizadas, sendo abrangidos 14 dentre os 17 territórios que compõem o estado de MG.

Portanto, foram realizadas 15 entrevistas, com 5 Diretores e 10 Técnicos, sendo realizadas duas entrevistas presenciais, com os profissionais geograficamente mais próximos, e as demais foram realizadas por meio de entrevistas à distância, por meios digitais, com chamadas de áudio e vídeo. Alguns profissionais optaram por responder o questionário, e após transcreverem as respostas foi realizada a entrevista visando esclarecer dúvidas, e também para uma maior interação entre pesquisador e pesquisado.

Dentre os entrevistados, apenas dois preferiram apenas a interlocução por e-mail, mas também as informações prestadas foram de muita qualidade e foi de extrema contribuição para a pesquisa, tanto quanto os demais. As duas primeiras foram consideradas pré-testes, visto que foram as que serviram de avaliação para a consecução da pesquisa com os demais sujeitos. Os dados foram gravados e transcritos com o devido consentimento dos participantes.

Observamos que, excepcionalmente na análise da política de assistência social no estado de MG, a abrangência temporal transcende em dois anos o período em que estudamos a política nacional, abrangendo os anos de 2007-2016, correspondente aos governos Aécio, Anastasia, e parte do governo Pimentel, que é o período atual. Essa diferenciação temporal na análise dos aspectos da política em nível nacional e estadual se refere a uma questão metodológica referente à pesquisa de campo realizada com os profissionais de nível superior atuantes nas Diretorias Regionais.

Ao procurar conhecer o quadro de profissionais das Diretorias, constatamos que a maioria dos profissionais é cedida por outras secretarias do estado ou foram adaptados em razão de Reformas Administrativas e extinção de estruturas estaduais e em razão da municipalização, como por exemplo, da FEBEM, muitos já em fase de pleitear aposentadoria e outros que não possuem atuação específica de assessoramento aos municípios, que se constitui em um dos aspectos de interesse dessa pesquisa. Com relação aos Psicólogos e Assistentes Sociais, os quais tiveram sua inserção nos quadros da SEDESE apenas em 2015 após o concurso público de 2013, são sujeitos que, por atuar na linha de frente da política pública estadual, contribuiriam com muitos elementos importantes para análise, e cuja experiência de atuação na SEDESE ocorreu nos últimos dois anos, portanto, acreditamos ser importante incluir suas concepções para contribuir com o estudo proposto.

4.1 A Implementação da PNAS/SUAS em MG, na perspectiva do CEAS

Conforme discutimos no início deste trabalho, a política de assistência social é implementada de forma descentralizada, com atribuições definidas para cada nível da federação. Assim a LOAS distribui os papéis dos entes federados no campo da assistência social, destacando como competência da união:

Art. 12. Compete à União:

- I - Responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;
- II - Apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento à pobreza em âmbito nacional;
- III - Atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência. (BRASIL, 1993, s.p)

No artigo seguinte a lei trata sobre a atuação dos estados, cuja atuação aqui já sinalizada é de suma importância para a consolidação da política:

Art. 13. Compete aos Estados:

- I - Destinar recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- II – Apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;
- III - Atender, em conjunto com os municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
- IV - Estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo estado. (BRASIL, 1993, s.p)

E finalmente discrimina a responsabilidade dos municípios, os quais foram inicialmente os mais sobrecarregados com a responsabilidade da implantação dos serviços básicos de assistência social:

Art. 15. Compete aos Municípios:

- I - Destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos conselhos municipais de assistência social;
- II - Efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III - Executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV - Atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - Prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23³⁷ desta lei; (BRASIL, 1993, s.p)

A implementação/execução da política de assistência social exige, para além de recursos financeiros e institucionais, capacidade técnica e burocrática, além de sofrer as interferências das decisões políticas que dizem sobre o lugar que essa política ocupa no conjunto das políticas sociais que se constituem em dever do Estado.

A partir da análise das atas do CEAS, no ano de 2007, com relação à política estadual, o debate mais recorrente ocorreu em torno da elaboração de planos tanto estaduais, quanto outros que envolvem os três entes federados, apresentando uma preocupação recorrente com o planejamento da política no estado. Há destaque para as menções aos empreendimentos econômicos do estado, como instalação de usinas e mineradoras, que geram para o conselho a necessidade de aprovação de planos para reduzir os impactos sociais e garantir os direitos essenciais da população do entorno. Outra questão bastante discutida se refere ao alto número de denúncias que chegam ao CEAS de irregularidades em instituições inscritas no CMAS e ainda nas secretarias municipais, para as quais os CMAS no período não se encontram fortalecidos o suficiente para a devida fiscalização, e ainda de fragilidades na gestão, o que é compreensível num período de dois anos após a implantação do SUAS.

Outro assunto mencionado de forma constante é referente ao esforço de capacitação dos municípios e conselheiros, a partir de uma necessidade detectada, principalmente no âmbito do domínio de sistemas informacionais para conveniamento com os governos estadual e federal. Recorrente ainda a questão da fiscalização do CEAS nos municípios conveniados com o governo, sorteadas pela Controladoria Geral da União (CGU), mediante solicitação da SNAS ou denúncia. Surgem ainda questões como a habilitação de municípios, de orçamento destinado à implantação do SUAS, e da necessidade da implantação de serviço de atendimento regionalizado de proteção social especial.

No ano de 2008, observamos que a principal discussão gira em torno da garantia dos direitos da população atingida pelas hidrelétricas, aprovação de planos e acompanhamento de sua implementação. A seguir diz respeito ao co-financiamento da política, expansão de programas, alterações em critérios de partilha, etc. Em seguida, o tema capacitação de profissionais e de conselheiros dos municípios se destaca, através de eventos presenciais e por transmissão telepresencial, havendo uma preocupação com participação de usuários nesse

³⁷ A Lei se refere às atividades continuadas que tinham como objetivo a melhoria das condições de vida da população, devendo prover o atendimento às suas necessidades básicas, priorizando os segmentos mais vulneráveis socialmente - como as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e os sujeitos em situação de rua (BRASIL, 1993).

processo. Destacam-se ainda a inscrição de entidades como tema recorrente, diante da negativa dos conselhos municipais as entidades recorrem ao CEAS para intervenção, e ainda o apoio para fortalecimento das URCMAS e a fiscalização nos municípios sorteados pela CGU, entre outras discussões como partilha de recursos estaduais, e reordenamento e implantação de serviços e programas. A articulação com a ALMG também é muito frequente com vistas a buscar apoio para expansão do co-financiamento no âmbito do Estado. Também a implementação do SUAS aparece como projeto estruturador do governo, e a tentativa de organizar as ações de planejamento e vigilância e superação das dificuldades na utilização dos sistemas informacionais do SUAS.

No ano de 2009, se destacam as discussões em torno do acompanhamento de empreendimentos de geração de energia e o financiamento, tratando desde o planejamento do ano, e perpassando pela avaliação e controle. Neste sentido, a proteção social especial é uma preocupação recorrente do conselho e do órgão gestor, e há investimento do governo estadual em visitas aos municípios para fortalecer o processo de habilitação e verificar denúncias de equipamentos do SUAS fechados, o que demonstra um esforço de consolidação, mas que esbarra em obstáculos no âmbito da execução de fato dos compromissos pactuados pelo município com os demais entes.

No ano de 2010, destacam-se novamente as pautas em torno do acompanhamento dos planos de assistência social dos empreendimentos econômicos, havendo em algumas reuniões presença dos responsáveis pelos mesmos e o CEAS se empenhou imensamente em minimizar os impactos na reprodução da vida dos sujeitos que vivem nos territórios de implantação. A SEDESE, inclusive fez a tentativa de implantar o Programa de Assistência às Populações Atingidas pela Construção de Barragens (PRÓ-ASSISTE), e apesar dos esforços até o período em questão, não foi implementado. O financiamento da política também se destaca, e com destaque especial para o Piso Mineiro, regulamentado por meio da Resolução SEDESE Nº 459/2010, em dezembro de 2010, com previsão para pagamento no ano seguinte, representando um momento em que o ente estadual assume uma responsabilidade com o seu aporte no co-financiamento. A capacitação aparece, numa perspectiva de direcionamento aos municípios que haviam implantado os serviços básicos de assistência social e estavam habilitados a receber co-financiamento estadual e federal.

Uma questão que merece ênfase consiste na abordagem do presidente do CEAS sobre o papel dos entes federados na execução da política, não negando as atribuições do Estado, mas trazendo como iniciativa relevante a apresentação das demandas pelos municípios para que haja a partir da mesma a intervenção do Estado e do nível federal:

Iniciou sua fala, solicitando que todos tivessem a compreensão que as coisas acontecem é nos municípios. O Estado é a mera junção dos 853 municípios, já a união também é a mera junção dos 26 Estados e do Distrito Federal. Assim, é importante que os municípios tragam informações, problemas e demandas, para que a partir delas possa ser realizado um trabalho conjunto e coletivo (ATA CEAS Nº 153, 2010, p. 09).

Outro destaque no período se refere à caracterização das entidades, que a partir da Constituição Federal de 1988, passam a ser concebidas como integrantes fundamentais da política pública, e não apenas parceiras, dispendo de um papel relevante na implementação do SUAS. Neste sentido, há um movimento dentro da política de assistência social que acompanha a tendência mercantilizadora no âmbito das políticas públicas, que, ao invés de buscar um estado amplo com mais instituições públicas e mais capacidade de atendimento às demandas, financia alguns setores de atividades, principalmente as de alto custo, como ações de Proteção Social Especial, e transfere para a sociedade civil a responsabilidade pela sua execução.

Tal debate é alvo de muitas discussões no CEAS, inclusive sendo clarificada o motivo de o Conselho aprovar a inscrição de entidades como forma de favorecer o acesso a financiamento por parte do Estado, ou seja:

cabe ao serviço público a primazia dos serviços, mas a rede complementar é privada; que as entidades sobrevivem com muita dificuldade, porque 80% do financiamento está direcionado aos CRAS e CREAS e que nesse momento o Conselho deveria apoiar e atestar todo o processo que estas entidades estão vivendo e ainda, que não se poderia negar tais solicitações, sob pena de comprometermos de todo o trabalho na oferta de serviços para a população; que as entidades vêm prestando serviço histórico e que neste momento se vivencia o processo de ajustar regulação (ATA CEAS Nº 154, 2010, p. 03)

No que se refere ainda à implementação do SUAS, neste período o conselho avalia como grave a dificuldade de cerca de 50 municípios mineiros em efetivar aceite do CRAS, por falta de acesso pelos Conselhos Municipais ao sistema, e aponta que tal situação não poderia voltar a ocorrer, visto que com essa problemática o controle social estaria causando obstáculos à implementação da Assistência Social. Ressaltou que o CEAS agiu e conseguiu motivar a adesão, ainda que o MDS devesse estar a par de tal situação.

No ano de 2011, com relação à política no estado, não muito diferente do ano anterior, o maior número de menções se refere ao acompanhamento dos empreendimentos econômicos de geração de energia, seguido de financiamento, onde há dois destaques: a quase

universalização do co-financiamento pelo Estado através do Piso Mineiro, a ser pago a 822 municípios no ano seguinte e a criação do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria (FEM), que utiliza recursos de multa para ações de combate a miséria, apontando o esforço do estado em exercer o seu papel enquanto ente federado.

Destacamos uma questão interessante com relação ao SUAS – na primeira reunião do ano há uma análise comparativa do SUAS com o SUS –, na qual um dos conselheiros afirma que se avançou pouco, que é preciso avançar na qualificação, e destacou que os profissionais do SUAS tem pouco tempo de formação em relação a outras políticas:

a média de formação desse profissional da assistência social é muito jovem em relação à média de formação da área educacional ou da área da saúde. Consequentemente precisou nivelar as informações para que as questões sejam realmente pontuadas dentro do mesmo nível porque são poucos os que têm o entendimento pleno desse sistema visto que a entrada desses profissionais é recente (ATA CEAS Nº 156 de 2011, p. 2)

A falta ainda de uma boa estruturação e mesmo de capacitação dos conselhos é apontada, visto que os municípios nesse momento vivenciavam dificuldades, tais como: de esclarecer às entidades sobre a extinção do histórico Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS); de esclarecer sobre a tipificação e efetuar o registro de entidades; preocupação com o fato de a Assistência Social não financiar a política nem abrir possibilidades de que outras políticas financiem, como a educação. Observado indício de despreparo dos CMAS:

Os conselhos municipais não têm a compreensão ainda, se quer da normativa atual: inscrição de entidade, vínculo SUAS, tipificação de serviço não se sentem contemplados. Inscrição de entidades vão participar dos conselhos, as entidades que não são mais da assistência sem poder fazer convênio porque não tem mais possibilidade de utilizar a inscrição no conselho municipal (ATA CEAS Nº 158, de 05 de maio de 2011, p. 24).

Nas parcerias apontadas, com fins de capacitação de trabalhadores e conselheiros, com a AMM e com a Secretaria de Defesa Social, não mencionam as Diretorias Regionais, indicando uma ausência de envolvimento dessas no processo, o que poderia se dar por ausência de equipe qualificada ou por se compreender que a capacitação não é de competência das mesmas.

No decorrer das discussões, alguns elementos são apontados como especificidades do nosso estado: a qualificação profissional, destacando que MG no momento era o maior estado

que compunha essa ação, promovendo o primeiro emprego para 10 a 15 mil adolescentes; destaca a grande dimensão geográfica, a articulação com outros estados através do FONACEAS, no qual é destaque a grande expertise mineira na execução da política (ATAS CEAS, 2011).

Nesta passagem também Minas é mencionado como referência, tanto em termos de implementação da política como do exercício do controle social “Nós somos exemplo hoje na esfera federal. Não é só de conselho não, gestão também. A SEDESE também têm. Então, nós temos um peso lá dentro, então, eu acho que é hora de levar” (ATA CEAS Nº 158, 2011, p. 22).

Com relação à diretriz do governo mineiro, destaca-se o modelo de gestão que visa atingir metas com menor gasto possível:

A Casa de Direitos Humanos acompanha o novo modelo de gestão utilizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, trata-se de reduzir custos, gasto menos, mas com maior qualidade, reordenar o espaço do trabalhador e o trabalho do servidor, adequá-los para uma maior eficiência de trabalho, alcançar excelência no atendimento a população (Ata Nº 159, 2011, p. 9).

Outra questão relevante discutida com frequência se refere à dificuldade em avançar na qualificação dos serviços, principalmente da rede privada do SUAS, neste sentido:

A gente está falando em qualificação, você não pode pensar mais em assistência ofertada só por voluntário, uma casa que abre, só para entregar cesta básica, nós já avançamos disso, então assim, eu até falei que eu não ia falar mais, mas aí quando vai muito assim... minha garganta coça e eu tenho que falar (Ata Nº 159, 2011, p. 36).

Nessa discussão, na qual apontam que as entidades não podem ser relegadas à segundo plano, os conselheiros sugerem como proposta dar mais autonomia ao ente municipal na relação de conveniamento com as mesmas:

Então veja bem, eu penso que de repente a alternativa vai ser essa: criar um mecanismo de inscrição específico para conseguir conveniar com o poder público municipal, dentro de um modelo que o município vai ditar (Ata Nº 159, 2011, p. 37)

Na relação com o governo nacional, é nítida a crítica ao governo, soando como uma tensão política entre o projeto implementado em MG e o federal, em determinada reunião onde um dos conselheiros pontua que o projeto de enfrentamento à pobreza vem na contramão de algumas ações da implementação da política, por exemplo com relação à

regulamentação das entidades, pois acreditam que a rede privada está com a nova regulamentação, com dificuldades em conveniar com o poder público, daí a contradição, entre expandir as ações em nível da oferta de serviço público e barrar a rede privada, considerada como parte relevante do SUAS.

Uma particularidade também relevante do órgão gestor se destaca com a criação da Diretoria de Capacitação, na qual Minas é pioneiro:

Minas é o primeiro estado a ter uma diretoria de capacitação. E essa capacitação ela não é voltada só para o trabalhador, ela passou a ser voltada neste ano de 2011, para todos os atores sociais da rede sócio-assistencial, gestores municipais, conselheiros municipais (Ata CEAS Nº 162, 2011, p. 11).

Outra questão que faz alusão a uma característica específica de Minas, que refere-se a uma determinada timidez dos mineiros em externar seu trabalho, em divulgar seus avanços:

Bom é... produzir artigos para difundir ações que atestem a excelência da ação do CEAS Minas Gerais, e da atuação da assistência social em Minas Gerais, em comparação aos outros estados. Quantas vezes hoje vocês falaram: Minas tem isso, Minas faz isso. E, Minas, tem excelência nas políticas do trabalho, nas políticas da criança, nas políticas de assistência social, mas Minas muitas vezes é o avestruz, que bota o ovo grande e fica caladinho. Não aquela galinha garnisé que bota um ovinho deste tamanho, e faz um auê danado. (Ata CEAS Nº 159, 2011, p. 50)

Em outra passagem, é mencionada a necessidade de fortalecer a gestão e o controle social para fortalecer o SUAS, numa perspectiva de atuação em forma de parceria, questão que merece atenção, tendo em vista que o CEAS é fiscalizador do órgão gestor, essa intenção de parceria traz o risco de confundir os papéis:

Eu acho que os dois têm que estar... para consolidar o SUAS, os dois tem que estar no patamar bem igual e caminhando numa luta, aonde somos parceiros (...) mas eu queria te dizer que com toda a lógica de contenção de despesa, que a gente... quer dizer não é só Minas Gerais, o Brasil inteiro está passando por isso” (Ata CEAS Nº 160, 2011 p. 12)

É possível avaliar que a implantação dos CRAS nesse período (2011) constitui-se num indicador relevante de que a política de Assistência Social adquiria mais visibilidade nos territórios, assentando-se nas áreas de maior vulnerabilidade social:

A implementação dos CRAS demonstrou como mecanismos de indução e a coordenação de ações entre os entes federados é essencial para o processo de

descentralização de políticas sociais. Os arranjos constituídos, especialmente para o cofinanciamento, foram importantes para a expansão do número de CRAS no Estado de Minas Gerais. Os níveis mais abrangentes de governo cofinanciaram com recursos próprios a implantação desses equipamentos, o que por si só é um incentivo à adesão. Em vista dos critérios adotados para os repasses, a implementação foi “focalizada”: as regiões administrativas do Estado com os piores indicadores socioeconômicos (Jequitinhonha/ Mucuri, Norte de Minas e Rio Doce) foram as que proporcionalmente mais implementaram CRAS (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 232).

Portanto, o processo de implementação do SUAS em MG avançava nesse período com o apoio técnico do ente estadual, e apoio financeiro, em menor grau, dada a recente criação do Piso Mineiro, e com forte apoio do governo federal com o co-financiamento. Nos termos de Palotti e Costa:

A implementação do SUAS em Minas Gerais encontra-se avançada em alguns campos, como o da habilitação, e em processo de expansão para a implementação do CRAS [...] os mecanismos institucionais e de ação política foram centrais para complementar o processo de habilitação dos municípios, e diminuir os custos da implementação dos CRAS, com forte caráter indutor. Desse modo, seja por sua presença efetiva, ou por sua ausência ou presença residual, arranjos institucionais bem-definidos e o compromisso das instâncias mais abrangentes foram essenciais para explicar a descentralização da política de assistência social em Minas Gerais (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 232).

No que se refere aos recursos humanos alocados na SEDESE em 2011, encontramos elementos em Abreu, Mancini e Santos (2013), em pesquisa denominada “Gestão Pública da Política de Assistência Social no Governo do Estado de Minas Gerais”, através da qual visam compreender os limites e possibilidades de efetivação da assistência social no estado. Através da análise dos investimentos financeiros na política, aponta para um baixo investimento em pessoal na SEDESE no período que abrange a metade do governo Anastasia³⁸, ou seja:

Com relação à SEDESE, verificamos um baixo investimento para pagamento de recursos humanos, tal restrição indica uma fragilidade na condução da política, uma vez que se tem ou um pequeno número de profissionais atuando ou, em outro contexto, a possibilidade de atuação de profissionais recebendo uma baixa remuneração, o que acaba por implicar nas condições objetivas de trabalho da equipe que compõe o quadro de trabalhadores da SEDESE. Este quadro reflete, nesse sentido, na condução política de atendimento à população, pois mesmo que não ocorram intervenções em âmbito estatal, as ações de assessoramento aos municípios

³⁸ Trata-se de dados referentes ao período de 2008 a 2012, abrangendo o governo Aécio e adentrando no governo Anastasia.

ficam limitadas ao quantitativo de pessoal ativo no estado. (ABREU, MANCINI; SANTOS, 2013, p. 101)

Conforme explanado acima, a limitação de orçamento para recursos humanos tem repercussões na implementação da política no estado, com implicações diretas para os municípios mineiros, aos quais se destina o assessoramento técnico estadual, na medida em que este se torna prometido com a escassez de pessoal disponível para executar o trabalho.

Tal situação termina por atingir a população usuária, tendo em vista que a ausência de assessoramento técnico prejudica a qualidade dos serviços prestados, por falta de orientação para o trabalho técnico nos equipamentos e para a realização de gastos de recursos que poderiam resultar em melhoria dos espaços físicos e do funcionamento dos serviços, programas e projetos.

No ano de 2012, referente à implementação do SUAS e política estadual, destaca-se a discussão da implementação do sistema, considerado fraco, devido aos problemas de RH, à falta de aportes financeiros que causa a migração de profissionais para outra política, e ainda a resistência de prefeitos municipais em realizar conveniamentos e permitir avanços no SUAS, parte por falta de interesse em co-financiar, os limites da lei de responsabilidade fiscal, baixa arrecadação municipal, entre outros obstáculos financeiros que os municípios, especialmente os de pequeno porte, vivenciam no modelo federativo.

Ainda sobre a implementação do SUAS, há uma discussão em torno da sua maturação, ou seja, da capacidade já adquirida dos municípios aderirem ou não a um programa:

Acho que a comissão de política precisa entender bem o quê que é isso, porque o que tá acontecendo? E eu acho que por maturação do SUAS nos municípios. Quando um município diz que não quer ele já interiormente fez a reflexão e diz: — eu quero saber o que eles estão me ofertando e qual é a capacidade que eu tenho pra isso? Seja pra reordenar, seja pra implantar. E não é algo tão simples, né, a gente trabalhar. Falar que tem que aceitar. (ATA CEAS N° 69, 2012, p. 48)

As segundas maiores menções nesse ano se referem à aprovação de Planos relativos a empreendimentos e à tentativa de implantar o PRÓ-ASSISTE, que seria direcionado à população atingida por barragens, com várias frentes de ações no sentido de reduzir os impactos gerados pela desapropriação de propriedades, o que impacta em todo modo de vida e de produção da população da região. O apoio do CEAS destinado às URCMAS no Estado também é uma prioridade, através de encontros, articulação para criação e reativação.

No âmbito da vigilância, são identificados obstáculos nos sistemas burocráticos do SUAS, em estruturar o controle/monitoramento, a dificuldade de municípios e os conselhos realizarem alimentação de sistemas, gerando repercussões sérias, como suspensão de recursos.

No ano de 2013, o maior destaque foi para o financiamento, com discussão acerca de Emendas Parlamentares, as quais impedem a CIB e o CEAS de criteriarem o repasse, ou seja, é atravessada por um viés político, o que para a Assistência Social é negativo na perspectiva da equidade e justiça na transferência de recursos públicos para municípios e entidades. Outra discussão relevante se refere ainda a garantia de vinculação de receitas na Assistência Social, para que a política possa avançar na garantia de oferta dos serviços e na valorização dos trabalhadores.

Com relação à avaliação do SUAS, apontam que houve profissionalização dos técnicos, mas não da gestão, logo um dos gargalos apontados é a gestão e a falta de aportes de recursos, inclusive para evitar a evasão de trabalhadores para outras políticas que já avançaram neste sentido. A fragilidade dos conselhos e planos de assistência social, falta de autonomia dos gestores na gestão do Fundo Municipal também são apontados como obstáculos. O acompanhamento de empreendimentos econômicos também é uma frente de atuação que se destaca no período em questão.

Nesta passagem, observa-se a referência a uma tendência à prática sistêmica no âmbito da SEDESE, inclusive de utilização da mesma como base de capacitação dos gestores:

No SUAS não existe uma metodologia de trabalho a atendimento à família. Não existe um método. Métodos são vários e é o município que tem que implantar o seu. Quando levamos a professora M. J. ela foi para falar de uma prática sistêmica e inclusive na abertura do curso eu fiz essa fala para os gestores, era para ampliar o universo dos gestores quando ele fosse pensar no método de atendimento à família (ATA CEAS Nº 181, 2013).

Embora haja uma diversidade de profissões, de correntes e teorias que embasam a prática profissional na Secretaria, acreditamos que a não preponderância do referencial marxista significa uma perda no âmbito da prática profissional no SUAS, uma vez que é capaz de viabilizar uma leitura da totalidade das relações sociais no capitalismo, de como esse sistema interfere na organização da assistência social como política pública, na sua implementação/execução. Numa outra reunião, torna-se claro a “adequação” das lideranças a tendência contemporânea de cortes de recursos destinados às políticas sociais, de forma que o sujeito gestor ou que realiza o controle social saiba “fazer muito com o escasso recurso que é disponibilizado”. Podemos verificar essa tendência nesse fragmento que trata da gestão dos

recursos para participação de Conselheiros nas URCMAS e com outras ações de controle social:

Além disso, é uma questão de gestão mesmo. Nós estamos aprendendo a lidar com estes recursos que vem do GE, do IGD SUAS, e tem recursos que podem ser aplicados e tem muitos municípios com recursos nas contas, a questão do recurso não parece ser isso. Parece ser muito mais forte a questão de envolvimento e compromisso. De vestir a camisa da assistência social, que é necessário você participar” (Ata CEAS Nº 182, 2013, p. 49)

Outro destaque, no âmbito do federalismo, se refere à percepção de uma representante de entidades – Federação das APAEs do Brasil, sobre a relevância de se discutir e compreender a regionalização, para depois tratar de URCMAS, apontando que muitas vezes os próprios gestores não têm uma boa compreensão do que se constitui a regionalização, ficando apenas na defesa da municipalização sem compreender todo o processo, ou seja:

Boa tarde, eu represento a federação das APAEs, quando eu vejo essa discussão das URCMAS, o que não está claro, e o que a C. fala que o gestor diz ser desperdício de dinheiro público, é porque a gente, dentro da democratização do Brasil, a gente trabalha com um municipalismo muito grande, e tudo começa na importância de entendermos a questão da regionalização, eu acho que o gestor não entende de políticas públicas. Eu acho que nem nós entendemos de políticas públicas. E acho que antes de você discutir o instrumento que é a URCMAS você tem que discutir a importância de regionalizar as políticas públicas. Esta é a discussão que eu gostaria de estar trazendo (Ata CEAS Nº 182, 2013, p. 51)

Tal discussão em Minas Gerais é muito necessária, tendo em vista a dimensão do estado e os gargalos que muitas vezes o estado e municípios se encontram, por exemplo, no âmbito da regionalização da Proteção Social Especial (PSE), visto que há muita judicialização, e uma dificuldade de organizar principalmente os serviços de acolhimento institucional de crianças, adolescentes e idosos, os quais ficam mais a cargo da sociedade civil e o estado se insere como apoiador através dos conveniamentos. Há muito receio do estado em regionalizar e não conseguir manter os vínculos familiares, visto que é preciso custear a ida dos familiares às instituições, o que esbarra no financiamento, questão que surge constantemente nas pautas do CEAS.

Por outro lado, em se tratando da regionalização do assessoramento técnico, apesar da ausência de estrutura efetiva para funcionamento das Regionais da SEDESE, e da associação das Diretorias a um papel intermediário e mobilizador de URCMAS e de Encontros Regionais, já há uma compreensão pelos conselheiros de que é necessário estruturá-las,

principalmente com pessoal, através de concurso público, em pauta há anos, e provê-las com condições de exercer seu papel. Porém, a morosidade neste sentido é muito grande, devido a questões de orçamento e de certo caráter centralizador das ações no nível central.

Com relação ainda aos recursos, o financiamento aparece como um gargalo não só para efetivação dos serviços de proteção social especial, mas ainda na estruturação da proteção social básica, na garantia de funcionamento dos CRAS, que são serviços básicos estruturantes do SUAS, ou seja:

Aí nesse sentido de informações, quando dizemos que queremos saber quais os municípios que demonstraram a efetividade dos serviços e deram o aceite junto ao MDS, é porque muitas vezes ele não efetiva o serviço é porque o recurso ele ainda é pouco. Precisamos ter clareza disso, em momento de conferencia falando de trabalhadores do SUAS e pensamos assim um CRAS ser co-financiado com nove mil reais para contratar 4 técnicos de nível superior, 4 de nível técnico o CRAS precisa de motorista para fazer visita, porque chega constantemente relatórios e listas do programa bolsa família para acompanhar as famílias em discondicionalidade, tem que ter alguém de serviços gerais, a estrutura então são muitas coisas. Com relação à vigilância sócio-assistencial, onde está o recurso? (Ata CEAS Nº 182, 2013, p. 57)

A saída, nessa perspectiva, gira em torno da PEC de vinculação de receitas para a política de Assistência Social, o que é uma luta dos conselhos, profissionais e intelectuais há anos e esbarra em muitos óbices, inclusive nos vestígios da caridade, e na concepção de que as políticas sociais oneram o estado.

Por outro lado, retoma a questão da dificuldade de operacionalizar o SUAS, de gastar os recursos, e da relação com MDS que ainda carece de mais comunicação, visto que não há um repasse constante de informações sobre os recursos devolvidos pelo município, o que inclusive gera um desconforto para o órgão gestor estadual, denotando os conflitos mesmo que são comuns às relações federalistas:

O financiamento ainda está a quem em todos os aspectos e tem hora que nem é o financiamento, porque temos saldo na conta. A nossa discussão não pode passar só pela não falta do dinheiro, mas temos problema que além de não ter o dinheiro, ainda não temos a capacidade operacional para gastar. Então saber que estamos apostando os dois equipamentos públicos que são importantes para o SUAS e esse conselho reconhecimento de que abrir o aporte de financiamento do governo federal e outros municípios do Estado de Minas Gerais (Ata CEAS Nº 182, 2013, p. 58).

No ano de 2014, os maiores destaques se referem à Vigilância, aos problemas gerados com a falta de habilidade dos municípios com relação aos sistemas, e a discussão sobre a PSE

e o risco de retorno à institucionalização e perda de vínculos. Outro tema de maior destaque e que gera muitas tensões entre CEAS e SEDESE se refere ao acompanhamento dos planos de assistência social relativos a empreendimentos econômicos, e por último se destaca o tema financiamento, os problemas ainda vivenciados pelos municípios, como a avaliação de que 20% dos municípios não possuem no período o fundo municipal de assistência social regulado conforme a legislação.

Ao avaliar os avanços, dificuldades, na federação o município é que tem a maior dificuldade em fazer concursos:

Eu acho que o Governo Federal com todos os desafios, ele melhorou sua estrutura que deixou de ser secretaria e passou a ser Ministério tem uma estrutura e tem todos os problemas que você colocou. Na Secretaria de Estado tínhamos uma superintendência passamos para uma subsecretaria. Melhoramos estrutura, fizemos concurso. Agora os municípios de porte 1 ainda tem essa dificuldade, porque os prefeitos não conseguem ainda fazer concurso público. Não tem ainda recurso, porque eles também estão sem recurso. Né?! Então esse também é um problema estrutural do SUAS. Agora se é um problema estrutural do SUAS é muito importante que a gente discuta do ponto de vista do conselho todos esses problemas, porque senão aquilo que você falou entra em uma questão de cobrança do Estado e por outro lado o Estado culpa o município (Ata CEAS Nº 187, 2014, p. 26).

Nota-se determinado incomodo dos profissionais com o “caminhar” na implementação da política, que é um processo já em construção há num período de tempo considerável, e ainda não alcançou a estrutura e a condição almejada de uma política mais plena, e que atinja a proposta da PNAS. Nesse fragmento, por exemplo é discutida essa sensação em razão da não condição dos municípios realizarem concurso público:

Essa não será a primeira e nem a última angústia. Nem dela e nem de nenhum de nós que estamos nesses espaços há muitos anos. Mais faz parte da luta. Faz parte desse processo de implementação. É uma política muito nova e para além dela tem a questão que está dado que o ingresso no serviço público é via concurso. Isso está dado para toda a política pública. Para ser servidor público tem de ser concursado (Ata CEAS Nº 187, 2014, p. 27)

Trazendo a discussão para a questão da particularidade do estado na implementação da política, um aspecto relevante é proximidade e a abertura que a SEDESE e o CEAS possuem em relação à assembleia legislativa de MG, gerando possibilidades de discussão acerca dos projetos, audiências públicas, de uma articulação que pode contribuir para o andamento da política de assistência social, na parte que compete ao legislativo:

A outra questão que é um outro lado que também é muito bom para se acompanhar a execução, acho que Minas Gerais tem esse privilégio, é na Assembleia. A Assembleia tem as audiências públicas que acompanha todo o monitoramento do gasto, inclusive tem um site que é divulgado, que ali têm todas as ferramentas para acompanhar o monitoramento. (Ata CEAS Nº 188, 2014, p. 13)

Outro aspecto interessante que foi constatado, refere-se à relação com a Universidade nos Eventos da política de assistência social, para trabalhar a implantação do SUAS, pela maneira que a teoria crítica marxista adotada por acadêmicos parece ser um incômodo para o estado no sentido de revelar a política social tal como se apresenta, como política compensatória e cerceada pelos obstáculos do sistema capitalista:

Nessa discussão da implantação do SUAS em que momento a gente também traz a universidade, com que olhar a gente vai trazer a universidade porque se não em vez de ajudar ele derruba porque ela fez uma discussão dentro do sistema capitalista e dizendo que a partir desse princípio como se diz Marx qualquer política ela é compensatória e que não tem inclusão, eu estou falando em resumo de forma muito grosseira, mas o povo aplaudiu ne. (Ata CEAS Nº 191, p. 41)

No âmbito das questões legais, a adequação da Legislação municipal - Lei do SUAS também é uma necessidade para adequar a nova legislação à estrutura do SUAS, questão que também ficou fixada como objetivo do Pacto de Aprimoramento dos municípios para ser regularizado até este ano de 2017:

Lei do SUAS -porque ela foi criada com a primeira perspectiva da LOAS, quando em 1994 nós começamos implantar a LOAS, os municípios criaram sua lei de fundo, lei de conselho, e alguns com a estrutura do gestor mais ela está muito aquém, e agora em 2011 nós fizemos a lei do SUAS, até o reconhecimento de CRAS e CREAS que são os equipamentos públicos (Ata CEAS 192, 2014, p. 19).

Retomando outro ponto de discussão recorrente nas reuniões do CEAS, há uma preocupação frequente com as condições que o estado possui para implementar Serviços de Proteção Social Especial sem ter o devido aporte de recursos para garantir o convívio família, trazendo inclusive o exemplo da saúde, que referencia serviços especializados, mas possuem o Tratamento Fora de Domicílio (TFD), logo a Assistência Social para implantar esses serviços precisa ter as condições para atendimento fora do domicílio nos serviços regionalizados:

É essa a questão nossa, que eu acho que no SUAS as vezes a gente perde, é igual você falou, é sistêmico, quer dizer, da mesma forma nós vamos precisar de provisão para usuário no que diz respeito aos serviços da assistência, por exemplo, se eu tenho um acolhimento institucional de forma regional nós vamos ter que fazer esse fluxo da família, se é que a gente quer garantir vínculo, vocês estão entendendo? Porque isso tudo no desenho da regionalização nós temos que colocar isso gente, entendeu? (Ata CEAS 192, 2014, p. 19)

A respeito do assessoramento técnico, prioridade entre as ações da política de assistência social, a avaliação anual do trabalho aponta que no em questão houve cumprimento do planejamento:

A outra prioridade é a prestação de apoio técnico as municípios, estruturação e implantação do seu sistema municipal de assistência social na gestão do CAD Único e do Programa bolsa família. A ação e implantação de sistemática, de assessoramento, apoio técnico e de monitoramento aos municípios da implementação do SUAS no que se refere a estrutura organizacional ao instrumento de planejamento e de monitoramento, os planos e relatório de gestão de serviços e benefícios. A gestão da CIB, a instancia de controle social, a gestão do trabalho, a rede sócio-assistencial, a efetivação do vínculo SUAS ao alcance de metas de pactuação nacional e a observância de normativas do SUAS. Ação cumprida, plano de ação anual pactual pela CIB, liberado pelo CEAS. Esta ação é continuada (Ata CEAS Nº 193, 2014, p. 04).

Uma discussão também interessante consiste na necessidade apontada de separar o que se constitui em gargalo da gestão com as questões estruturais, de falta de vinculação de receita para a assistência social:

A outra questão que eu levantei e é um desafio que não está sendo posto no sistema, a gente não está conseguindo trabalhar as informações coletadas no sistema único de assistência social e separar aquilo que é problema nosso estrutural do sistema e questão que são consequência do não estrutural. Por exemplo a gente fala em todas as informações debates, em todas as questões está sendo um problema sério de RH, a gente fala da questão de pregão, que os CRAS estão sucateados, serviços não estão sendo implantados, municípios reclamam que não dão contam de fazer a demanda de trabalho. Os profissionais não são suficientes, mas a gente não consegue tocar num assunto, estrutural que é apresentam se nós não buscarmos uma vinculação de receita para a assistência social não vamos conseguir operar o sistema. Porque a insegurança dos gestores é enorme (Ata CEAS Nº 193, 2014, p. 26 e 27).

No âmbito dos trabalhadores que atuam no SUAS, há uma discussão em torno do desempenho das categorias Assistente Social e Psicólogo no SUAS, como nessa reunião há uma determinada comparação entre a atuação dos dois profissionais, ao mesmo tempo destaca

que o Serviço Social não é a Assistência Social, e que existe, com uma produção teórica sólida, para além do SUAS:

Estou falando para a gente não achar que é colocar numa grade curricular que vai resolver, pelo contrário, nós temos vários trabalhadores que não tem na sua grade curricular determinadas matérias que são mais pesadas da política de assistência que dão banho, e temos esses protagonistas assistente social e psicólogo que estão deixando a desejar, talvez por uma formação superior, e temos que lidar com isso. (...) eu acredito que a construção do saber que hoje está posta dentro do SUAS, ela extrapola e muito o serviço social, a produção do serviço social que já aumentou muito (Ata CEAS N° 193, 2014, p. 30).

Portanto, a implementação do SUAS no nosso estado ocorreu de forma intensa no período estudado, com forte atuação do CEAS, na relação com as entidades, com as URCMAS e CMAS, e ainda com o MDS, FONACEAS, levando para a experiência nacional o êxito obtido aqui no nosso estado. Destacamos ainda o grande empenho de Minas no aprimoramento de gestão do PBF, do BPC, do PRONATEC e do PROJOVEM, trabalhando dimensões fundamentais para a garantia da segurança de renda e de autonomia pelo trabalho.

4.2 A atuação da SEDESE e sua ação descentralizada por meio das Diretorias Regionais, a partir das atas do CEAS

Conforme discorrido ao longo desse trabalho, as Diretorias Regionais são responsáveis por representar a SEDESE no interior do estado, atuando no assessoramento técnico aos municípios, participando e motivando ações de capacitação, de forma a preparar os municípios para a implementação dos programas, projetos e serviços das políticas de assistência social e trabalho. Para compreender e analisar melhor a atuação da SEDESE em sua totalidade e dentro dessa totalidade as Regionais, recorreremos as principais ações registradas pelo CEAS no período 2007-2014.

Recorrendo às atas do ano de 2007, quando se trata da SEDESE, um dos assuntos mais frequentemente acionados se refere à reforma administrativa que retirou a pasta de esportes e antidrogas da SEDESE e inseriu em outra Secretaria, além de propor a criação da Subsecretaria de Assistência Social (SUBAS) e da Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE). No âmbito das Regionais, é discutida a necessidade de revitalização das regionais, sendo tal objetivo deliberação da última conferência estadual, nesse sentido o CEAS questionou à SEDESE acerca do que foi concretizado neste sentido. Nesse período, as

Regionais, quando são mencionadas, são destacadas as suas necessidades de capacitação e de estruturação, na maioria das vezes requisitadas para ações de mobilização para cumprimento de metas dos municípios.

Em uma das reuniões em que esteve presente o Secretário Estadual de Desenvolvimento Social, Minas foi apontado no MDS como um estado onde as ações funcionam, trazendo uma concepção “de fora”, da imagem do estado, o que nos leva a pensar que há uma atenção e empenho especiais de nosso estado na execução da política. Ainda nas conferências, houve um destaque para a participação da delegação de Minas Gerais, considerada expressiva, sinalizando o compromisso do estado com o controle social e com a implementação do SUAS, ou pelo menos um grande esforço neste sentido.

Foi possível constatar também, numa reunião cuja pauta envolvia a escolha da mesa diretora do CEAS, determinada “tensão interna” entre os conselheiros governamentais e da sociedade civil na composição da mesa, numa disputa interna por espaço nas comissões; em outros momentos deixam transparecer a mesma relação de tensão entre o CEAS e a SEDESE, por exemplo, com relação a procedimentos burocráticos relativos à prestação de contas dos recursos estaduais, há resistência da SEDESE em apresentar prestações de contas nos moldes solicitados pelo CEAS, havendo dificuldade no entendimento entre ambos.

No ano de 2008, as Diretorias, como no ano anterior, são alvo de pouquíssimas pautas, e quando surgem, a discussão gira em torno da tentativa de envolvimento das mesmas na criação e na reativação de URCMAS; também vale destacar a solicitação do CEAS à SEDESE de informações sobre a estruturação de Diretorias Regionais, que inclusive consiste num dos compromissos assumidos pelo estado no Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS, o qual também é cobrado da SEDESE. Outro destaque neste ano se refere à criação de uma Secretaria na SEDESE para apoio aos Conselhos, gerando uma expectativa de qualificação dos conselheiros e uma conseqüente melhoria do exercício do controle social.

No ano de 2009, as principais menções nas reuniões envolvendo a SEDESE referem-se à baixa adesão ao PROJOVEM e ao BPC na Escola pelos municípios, a qual os conselheiros julgam que se dê ao fato de a adesão significar estar aberto à fiscalização dos serviços pelo Estado. A atuação da SEDESE se dá através do Plano de Apoio ao Município, considerando que sua função primeira é apoiar e assessorar tecnicamente os municípios, neste sentido os que receberam co-financiamento do Estado são supervisionados, e os que não receberam são motivados a implantar os serviços e programas no âmbito do SUAS. Na discussão da questão das Capacitações Telepresenciais, tiveram a percepção da necessidade de adequação de linguagem, com menos utilização e promoção de discussões menos técnicas.

No Pacto de Aprimoramento, a SEDESE não conseguiu efetivar a meta de concurso público, apesar de Minas Gerais ter sido apontada pelo MDS como referência no cumprimento do pacto pelos avanços empreendidos. As Diretorias Regionais são novamente consideradas como atores de mobilização das URCMAS e das Conferências Regionais, e à SEDESE de uma forma geral é atribuída importância maior na implementação/execução da política de assistência social. Parece haver aí uma separação de papéis pelo CEAS da concepção da SEDESE enquanto órgão gestor e de Diretorias Regionais como apoiadores da gestão.

No ano de 2010, a maior parte das menções referentes à SEDESE tratam do apoio à reativação de URCMAS e ainda do mapeamento de cobertura de equipamentos de proteção social básica nos municípios; e houve uma inovação com relação à legislação que garante ao assistente social a carga horária de 30 horas semanais. Essa legislação encontrou determinada resistência no âmbito das prefeituras e do estado, tendo em vista que implicou em novos gastos, devido às novas contratações de assistentes sociais nos serviços/programas nos quais haviam assistentes sociais cumprindo carga horária de 40 horas ou mais.

No ano de 2011, ao se tratar de questões atinentes a atuação da SEDESE e das Regionais, a discussão se situa em torno da escassez de recursos financeiros para execução das ações, a falta de recursos básicos, por exemplo, para realização de Encontros Regionais, o que aliás é uma das frentes de atuação forte das Diretorias; outra questão mencionada se refere à não realização do concurso, apontando mais uma vez como objetivo não alcançado do estado. Neste fragmento fica clara a falta de estrutura:

Só vou trazer uma informação para vocês. O dia que nós fomos fazer a oficina da regional de [...], veio no convite para o prefeito, dos municípios, falando que a SEDESE iria oferecer a água e o café. E que cada município contribuísse para o café da manhã. Aí todo mundo levou... um levou bolo, outro levou queijo, eu sei que deu uma mesa farta, que deu café da manhã e da tarde, num dia só (ATA CEAS Nº 160, 2011, p. 59 e 60).

A SEDESE se posiciona com relação a essa questão, esclarecendo que ofereceu infraestrutura, que há poucos recursos humanos em seu quadro de pessoal, que a Secretaria dispendeu de grande esforço para participar do evento, e que não é admissível a Secretaria ficar com essa imagem de oferecer apenas água e café. Apesar da compreensão de que a participação e o esforço são relevantes, não pode se deixar de destacar que uma política tem como fator primordial de execução/implementação o financiamento, que ele é primordial, e

num evento de iniciativa estadual fica destoante solicitar a municípios levem contribuições, enfraquecendo a relação de apoio, e a parte do estado no pacto federativo firmado.

Em outra passagem é mencionada problemática da questão da diária, inclusive destacando que a ordem geral é cortar gastos, e que muitos trabalhadores estão fazendo da diária incorporação de salário: “Mas já tive resultado lá, foi uma reunião bem tensa, porque a orientação e a determinação é de corte de gasto mesmo, do ponto de vista de diária.” (ATA CEAS Nº 160, 2011, p. 61). Neste sentido, um fator que deve ser considerado é a precarização dos trabalhadores do SUAS, que ainda tem uma fragilidade muito grande na questão salarial, uma possível razão pela qual utilizam do acesso a diária uma forma de compensar as defasagens salariais.

Nesta passagem, quando trata do concurso, é possível inferir que transita a ideia de que as Regionais não são parte da SEDESE: “o concurso foi anunciado. A SEDESE já está tomando as providências para realização. A ideia é de uma contratação de assistentes sociais, de corpo técnico. Para reforçar as diretorias regionais, inclusive a SEDESE” (CEAS Nº 160, 2011, p. 02).

Apesar dos gargalos, a efetivação do SUAS surge constantemente como um objetivo a ser perseguido: “Como o sistema é um sistema que ainda está em implantação, e que nós precisamos estar fortalecendo, pra poder daqui a uns anos a gente de fato, consolidar o sistema, o SUAS” (Ata CEAS Nº 164, 2011, p. 5)

Outra menção relevante, na relação com a Assembleia Legislativa, refere-se à figura política e de militante da assistência social do Deputado Estadual e Assistente Social André Quintão, e que ainda fez parte por um período da burocracia do estado enquanto Analista de Políticas Públicas, o qual empreende esforços consideráveis no sentido de consolidar SUAS: “Eu acho que isso é fundamental, eu queria só ressaltar, do trabalho coletivo. Aí encabeçado pelo deputado e transmitir os parabéns e que continue contando com a gente nessa grande tarefa que é consolidar o SUAS aqui em Minas Gerais” (Ata CEAS Nº 164, 2011 p. 7).

Aponta ainda os limites do SUAS, que com 6 anos, não está suficientemente maduro para implantar serviço de alta complexidade:

O sistema único de assistência social ainda não está maduro o suficiente para poder implantar serviço de média complexidade. Regional. E muito mais de alta complexidade. Porque o grande risco do SUAS, implantar serviço de média complexidade, simplesmente para cumprir meta e para implantar. Nós vamos quebrar vínculo familiar [...] o SUS, o SUS hoje, em Minas Gerais e no Brasil, ele está mais sólido com o serviço regional, porque ele tem duas coisas básicas que a gente não tem. Ele tem vinculação de receita e ele paga

procedimento. Nós estamos implantando serviço regionalizado sem pagar procedimento. Quem paga a passagem para essa dona? Que paga, quem leva? Quem que, entendeu? (Ata Nº 24, 2011, p. 10 e 11).

E trata a seguir do desafio da regulação, considerando a extensão territorial e as dificuldades do estado neste sentido:

Desde o início nós estamos falando aqui que o pacto de aprimoramento de Minas Gerais, saiu na frente sobre todos os outros estados. Muito que bem. Isso nós concordamos. Todos nós concordamos com isso. Mas eu acho que, o mais desafiador pro Estado de Minas Gerais, é a universalização da implantação do sistema. Ou seja, nós temos 853 municípios. Então o entendimento, é o seguinte: a regulação é como nós vamos fazer? Como nós vamos fazer, está escrito na regulação. E principalmente colegiados e gestores. Porque nós estamos falando dos municípios, e o município quando a gente faz conferencia, e que a gente faz grupo de trabalho, e que a gente vê a falta de conhecimento entre relacionar, os serviços de média complexidade e alta complexidade com a demanda (Ata Nº 24, 2011, p. 11).

No ano de 2012, as discussões mais frequentes são com relação à RH e atuação das Diretorias, a relação com os municípios, apresentando no momento indícios de insatisfação de município com relação à falta de apoio de uma das Regionais; há novamente a menção das Regionais como órgãos mobilizadores em processo de ativação e reativação de URCMAS.

No ano seguinte, de 2013, no que diz respeito à SEDESE, é mencionada a falta de técnicos para apoio à gestão, a Reforma Administrativa que retirou a política do trabalho do âmbito da pasta da Secretaria, com desmembramento do Sistema Nacional de Emprego (SINE), e ainda percebe-se no período um foco na vigilância e monitoramento de resultados, e na criação de Serviços Regionalizados, e de constituição de Regiões de Assistência Social (RAS) dentro das Regionais para implementar ações de PSE.

No que se refere a recursos humanos, há destaque para o tema concurso; pelo que foi possível apreender, a SEDESE há mais de dez anos não realiza concurso público³⁹, e justifica a morosidade, numa analogia da empresa pública estatal com as empresas privadas:

³⁹ Segundo profissionais da SEDESE, que foram acessadas em contatos cotidianos de trabalho, a maioria dos recursos humanos da Secretaria veio da extinta FEBEM, SETAS e SECAD. Em 1992 alguns profissionais afirmaram que houve um concurso público para provimento de cargos, porém em pesquisas no site da SEDESE e da Assembleia Legislativa não foram encontradas essas informações. Em 2001, uma Emenda Constitucional Nº 49 de 31/10/2001 efetivou o pessoal admitido no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 e 1º de agosto de 1990, data da instituição do regime jurídico único no Estado.

A SEDESE vai fazer concurso público este ano, mas foi colocado no nosso planejamento a dois anos atrás quando foi fruto da nossa conferência. E gestão pública e empresas passam por isso. Coloca no seu planejamento. Então assim a SEDESE tem mais de 10 anos que nunca tinha tido um concurso. E isso nós recebemos isso e sabemos disso e colocamos em todos os lugares que vamos. Precarização das regionais, a SEDESE tem um número de profissional muito contratado. São coisas completamente distintas do que estamos falando. (Ata CEAS Nº 183, 2013, p. 24)

Interessante também nessa passagem uma tentativa de avançar na efetivação o SUAS a todo custo, sem a prévia garantia de um financiamento digno que propicie melhores condições para os trabalhadores do SUAS. Há a necessidade desses à frente da máquina burocrática do Estado, e se não há como garantir boas condições de trabalho, acaba ocorrendo a precarização do trabalho (jornada de trabalho dupla, sobrecarga de trabalho), ou o esvaziamento de profissionais ou a opção do Estado é tentar “fazer muito com o pouco que se tem em caixa”, ou seja:

E conseguimos após muita luta que tenhamos um concurso público. É satisfatório o concurso público, o número de profissionais não é satisfatório, sabemos que está pouco. O salário que vai ser pago para esses servidores é a montante do meu ponto de vista. Mas é o que está posto. Mas temos que continuar nessa luta incansável para efetivar o sistema de modo que possamos lá na frente dizer que construímos o SUAS de alguma forma (Ata CEAS Nº 183, 2013, p. 27).

No ano de 2014, no âmbito da relação entre CEAS e SEDESE, percebe-se que, apesar de haver um tensionamento, o CEAS se coloca no seu papel de órgão fiscalizador, evidenciando uma imparcialidade importante na implementação da política.

Com relação à SEDESE, há destaque para a questão da avaliação do impacto que terá a implantação de serviços regionalizados de PSE, pensando no planejamento para o próximo período. Ainda é mencionada a relevância da regionalização da política, e na análise do Pacto de Aprimoramento, sobre as metas cumpridas referentes às Regionais:

Parte do RH efetivo para ao órgão gestor das unidades regionalizadas, ou seja, as nossas regionais. Seria ofertada 80 vagas, sendo 40 para assistentes sociais e 40 para psicólogos. Essa ação foi cumprida, o concurso público foi realizado em 20-10-2013 conforme edital da SEPLAG-SEDESE, número 01-2013. Foi homologada em 01-05-2014 tendo 23 novos servidores nomeados em 23-05-2014. A nomeação dos demais concursados serão escalonadas. Ação são cinco diretorias regionais implantadas. Essa ação foi cumprida parcialmente. Foi implantado uma nova regional no município de Passos em 2013. Uma dessas cinco foi implantada aí (Ata CEAS Nº 193, 2014, p. 03).

(...) concurso realizado, foi homologado e já nomeamos alguns funcionários, funcionários que passaram no concurso. Vinte e três já estão trabalhando. Os outros vão ser chamados escalonadamente. Então ainda não chamamos os das Diretorias Regionais (Ata CEAS Nº 193, 2014, p. 07).

Um elemento importante para nossa análise diz respeito a essa questão da posse dos Analistas do concurso se dar primeiro para o nível central em BH e posteriormente para as Regionais, evidenciando a prioridade que parece ser conferida à estruturação do órgão gestor central, em detrimento das Regionais que recebem essa estruturação de pessoal com quase dois anos de diferença. Observados outros concursos do estado, como da Secretaria de Estado de Saúde (SES) e Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) essa prática se repete, na qual as unidades regionais são sempre as últimas a empossar os concursados.

4.3 A atuação das Diretorias Regionais na perspectiva dos Diretores e dos Técnicos

No ano de 2013, conforme informação supramencionada, foi realizado um concurso para provimento de cargos de analistas de políticas públicas, para as especialidades de Psicólogos e Assistentes Sociais, com vistas a suprir a carência de profissionais dessas mesmas regionais. Porém houve morosidade do governo em convocar tais profissionais para atuarem nessas regionais, sendo atendida inicialmente a região metropolitana do estado.

Ressaltamos que reformas administrativas ocorreram nesse período: uma, no final de 2013, incorporando à SEDESE a Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda. Outra reforma, realizada em março de 2015, criou a SEDPAC- Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania, desvinculando assim a política de direitos humanos do âmbito da SEDESE e incorporando a política de trabalho como frente de atuação.

Destacamos que até o período de inserção dos analistas do concurso de 2013, as Diretorias não possuíam uma Equipe Técnica, visto que integrava seu quadro de profissionais os Diretores Regionais, profissionais de nível médio efetivos cedidos pela extinta FEBEM; profissionais de nível médio e superior cedidos por outras secretarias por solicitação ou por necessidade do Estado em razão de reformas administrativas, e profissionais de nível superior em exercício de cargos comissionados. Em 2014 a situação de RH das Diretorias era a seguinte:

A SEDESE dispõe de 19 Diretorias Regionais no estado de Minas Gerais, sendo que a localizada em de Juiz de Fora compreende o maior número de municípios, totalizando 87 cidades. De acordo com o Plano Estadual de

Capacitação de Recursos Humanos da Política de Assistência Social, o quadro de recursos humanos dos 19 órgãos estaduais regionais da SEDESE soma 44 profissionais, ou seja, uma média de 2,32 para cada Diretoria. (ARNOULT, 2014, p. 126)

De acordo a autora em questão, os recursos humanos das Regionais são em número baixíssimo, diminuindo a capacidade operativa desses órgãos, que possuem inúmeras atribuições junto aos municípios, entidades, e o nível central da SEDESE, que demanda com frequência a atuação das mesmas.

Conforme observamos, após a homologação do concurso, em 2014, a SEDESE convocou 11 Psicólogos e 10 Assistentes Sociais com lotação no nível central, devendo os demais servidores, tomar posse nas 20 unidades Regionais do Estado, sendo 01 Psicólogo e 01 Assistente Social para cada Regional (SEPLAG/MG, 2014). A Secretaria pretendia convocar todos os concursados no mesmo período, em 2014, mas sob a justificativa de não ultrapassar o limite de gastos especificado na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria convocou em agosto/2014 e em novembro/2014 alguns profissionais para substituir as nomeações tornadas sem efeito, que não resultavam em aumento de despesas e interromperam novas nomeações.

As convocações para posse nas Regionais ocorreram apenas em maio de 2015, quando, no dia do Assistente Social, o então Secretário de Estado, André Quintão Silva, Assistente Social e militante da política, observou a necessidade de inserir os Técnicos nas Diretorias para fortalecê-las, visando atingir um nível de atendimento mais qualificado para os municípios. Foram convocados no mês de junho, 19 Psicólogos e 19 Assistentes Sociais para atuar nas Regionais, além de dois Assistentes Sociais para atuar na sede. Como alguns desses técnicos não tomaram posse, a SEDESE nomeou em setembro de 2015, 06 Psicólogos e 06 Assistentes Sociais para atuarem nas Regionais, cobrindo os cargos vagos. Essas foram as últimas convocações; as Regionais que possuem cargos vagos estão permanecendo com a equipe incompleta, de forma que a atual situação dos Analistas nas Regionais é a seguinte:

Quadro 3 - Número de Assistentes Sociais/Psicólogos em relação ao total de Técnicos de Ensino Superior

DIRETORIA REGIONAL	NÚMERO DE ASSISTENTES SOCIAIS	NÚMERO DE PSICÓLOGOS	TOTAL DE TÉCNICOS DE NÍVEL SUPERIOR
Almenara	0	1	1
Araçuaí	1	1	2
Curvelo	0	2	3
Diamantina	0	0	1
Divinópolis	1	2	8
Governador Valadares	1	1	3
Ituiutaba	0	1	1
Juiz de Fora	1	2	10
Metropolitana	0	0	0
Montes Claros	1	1	19
Muriaé	1	1	3
Paracatu	1	0	3
Passos	1	1	2
Patos de Minas	1	1	6
Poços de Caldas	0	1	1
Salinas	1	1	3
São J. Del Rei	1	1	2
Teófilo Otoni	1	1	5
Timóteo	2	0	5
Uberaba	2	1	5
Uberlândia	1	0	2
Varginha	1	0	2
TOTAL	18	19	87

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SUPIN/SEDESE, julho 2017

Observamos que, deste total de assistentes sociais, 11 se inseriram através do concurso de 2013, e 09 tiveram outras formas de inserção, como por meio de cargo comissionado ou foram cedidos por outras secretarias; a mesma observação com relação aos psicólogos, ou seja, dentre os 19 que constam no total, conforme exposto na segunda coluna, 14 se inseriram pelo mesmo concurso e os demais 05 tiveram outras formas de inserção, como através de

cargo comissionado ou foram cedidos por outros órgãos/secretarias. Finalmente, do total geral, de 87, conforme a quarta coluna, 25 são concursados, e os demais ou são comissionados, ou cedidos, expressando o baixo percentual de efetivos nas Diretorias.

Convém ressaltar que nesta contagem total não foram incluídos Diretores e outros trabalhadores de nível médio, visto que a intenção era analisar a estrutura da equipe técnica, e que as duas novas Regionais não receberam técnicos do concurso por terem sido criadas recentemente. Os Psicólogos e Assistentes Sociais concursados de 2013 atuantes nas Regionais juntos representam 28,73% dos profissionais em relação ao total de nível superior. Dentre os Psicólogos e Assistentes Sociais do concurso, 38 foram convocados para as Regionais, tendo em vista que não havia mais profissionais aprovados para contemplar as 40 vagas ofertadas em edital. Parte dos profissionais não assumiu o cargo e outros evadiram em razão de outros concursos, gerando um grande esvaziamento.

Outro fato que deve ser destacado, é a Reforma Administrativa de 2016, através do Decreto 47.767, de 21 de outubro de 2016 que provocou algumas relevantes alterações, no interior da divisão de atribuições na estrutura da SEDESE. A Diretoria de Capacitação foi elevada à condição de Superintendência de Capacitação, Monitoramento, Controle e Avaliação de Políticas de Assistência Social, composta pela da Diretoria de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS, pela Diretoria de Vigilância Socioassistencial, e pela Diretoria de Regulação do SUAS. No que se refere à responsabilidade pela capacitação, as Diretorias Regionais participam de algumas ações de capacitação regionalizada, como do Bolsa Família, demandadas pelo nível central, e o maior volume de ações neste sentido consiste em encontros regionais, reuniões de assessoramento e apoio técnico.

Às Diretorias Regionais competem as seguintes atribuições:

As Diretorias executam e/ou apoiam o Estado no cumprimento das competências definidas no art.13 da LOAS, assessorando os municípios nas gestões financeira e recursos humanos, dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS. Ainda, contribuindo na estruturação do monitoramento a avaliação da política de Assistência Social e orientando os municípios para o seu desenvolvimento. Atendendo em conjunto com os municípios as ações de Assistência Social de caráter emergencial (REIS e RIBEIRO, 2015, p. 80)

Além de alterações na estrutura geral criando Subsecretarias e ampliando o quadro de profissionais, no âmbito da SUPIN, criou mais cinco Diretorias Regionais no Estado e a

Diretoria de Políticas Públicas Regionais⁴⁰ (DIPRE), passando a contar com a seguinte estrutura:

Figura 1 - Estrutura da SEDESE em 2017

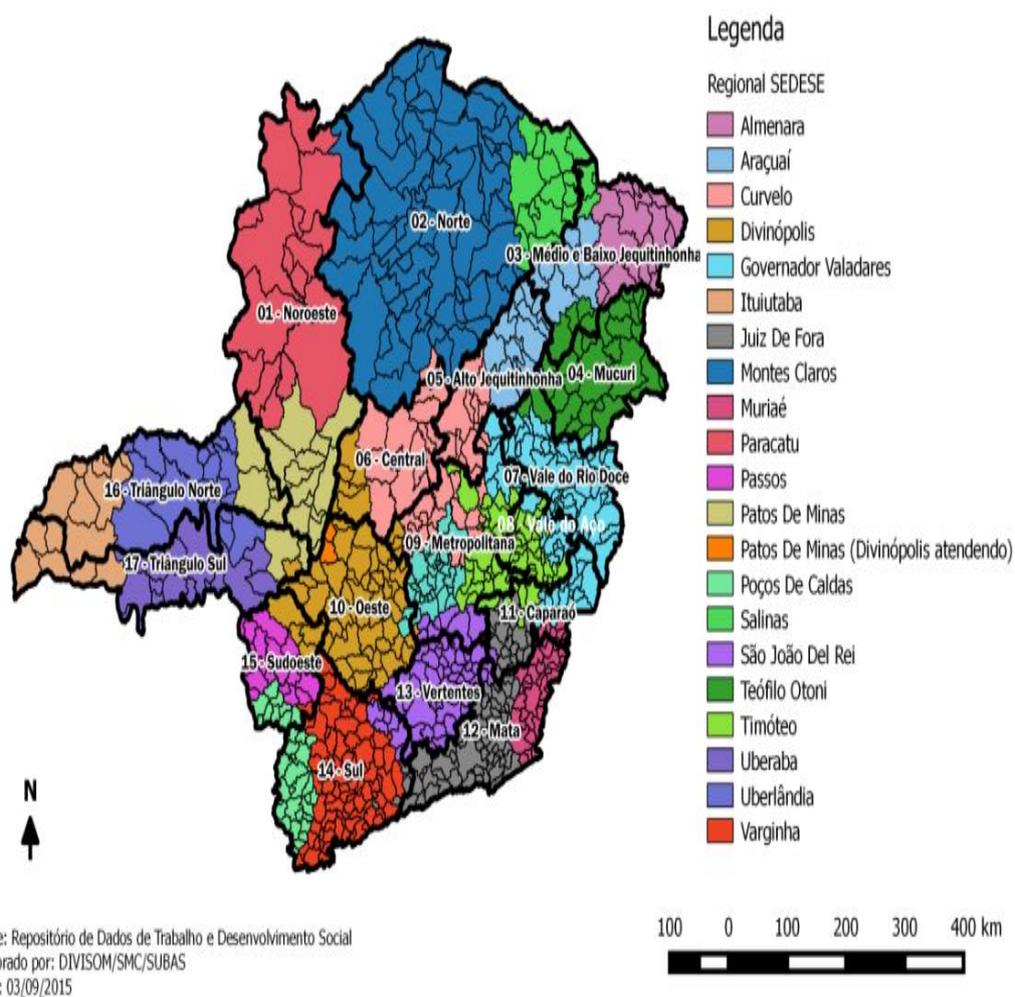


Fonte: SEDESE, 2017

As Diretorias Regionais no estado, até o ano de 2016, eram um total de 20, localizadas nos 17 territórios de desenvolvimento de Minas Gerais, conforme apresentamos no mapa abaixo:

⁴⁰ A criação dessa Diretoria no interior da SUPIN foi relevante no sentido de tentar criar estratégias de alinhamento, planejamento e avaliação das Regionais, de forma que se começou a pensar em uma organização mais homogênea entre as Regionais. Trataremos mais a fundo da questão na pesquisa de campo.

Figura 2 - Divisão das Regionais SEDESE por Território de Desenvolvimento

Regionais da SEDESE por Território de Desenvolvimento. Minas Gerais, 2015.

Fonte: SEDESE/DIVISOM, 2015

Quanto ao porte e número de municípios, assim estava organizada sua área de referência até o final de 2016:

Quadro 4 - Exposição das Diretorias por Porte e Número de Municípios Atendidos

DIRETORIA REGIONAL	PORTE	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS EM TRANSIÇÃO*¹	TOTAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS
Almenara	I	17		
Araçuaí	I	22		
Curvelo	I	38	05	43
Divinópolis	II	64	02	66
Governador Valadares	II	70	15	85
Ituiutaba	I	15		
Juiz de Fora	II	62	26	88
Montes Claros	II	46	23	69
Muriaé	I	40		
Paracatu	I	17		
Passos	I	19		
Patos de Minas	II	21		
Poços de Caldas	II	35		
Salinas	I	19		
São João Del Rei	II	57	12	69
Teófilo Otoni	I	31		
Timóteo	II	45	04	49
Uberaba	II	15		
Uberlândia	II	19		
Varginha	II	45	36	81
Municípios Região Metropolitana * ²		33		33
		730	123	853

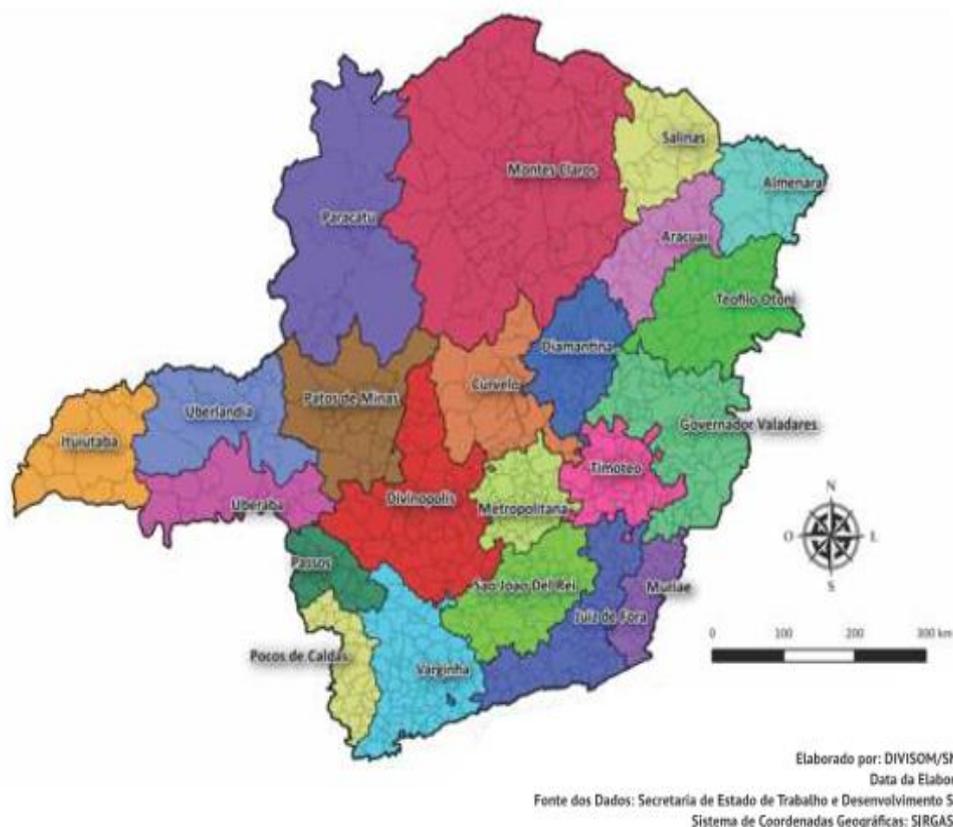
*1. Esses municípios por Decreto de 2011, passaram a pertencer a outras Diretorias Regionais, ainda não implantadas.

*2. Há, em 2015, 33 municípios da Região Metropolitana que se encontram sem Diretoria Regional, são atendidos pela sede, que serão incluídos na nova Diretoria a ser criada.

Com o novo Decreto, as Diretorias Regionais passaram a ser em número de 25, sendo realizada a redistribuição dos municípios com as novas Diretorias, mas funcionando efetivamente 21, visto que a Diretoria Regional de Diamantina foi inaugurada no início de 2017, já com diretor e inserção de outros profissionais; a Diretoria Metropolitana, tem como referência o nível central em Belo Horizonte, não sendo composta por Diretor e nem por equipe técnica como as outras, conforme apresentado no mapa a seguir:

Figura 3 - Divisão Territorial das Diretorias Regionais em 2017

Divisão territorial das Diretorias Regionais da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE.
Minas Gerais, 2017



Fonte: DIVISOM/SEDESE, 2017

Com a reforma administrativa de 2016, também foram reorganizados os municípios referenciados às Diretorias Regionais, conforme apresentamos a seguir:

Quadro 5 - Exposição das Diretorias por Número de Municípios Atendidos - 2017

DIRETORIA REGIONAL	MUNICÍPIOS REFERENCIADOS
Juiz de Fora	88
Varginha	81
Governador Valadares	77
Montes Claros	70
São João Del Rei	65
Divinópolis	64
Metropolitana	47
Timóteo	47
Muriaé	40
Poços de Caldas	35
Teófilo Otoni	31
Curvelo	25
Diamantina	22
Patos de Minas	21
Araçuaí	19
Passos	19
Salinas	19
Uberlândia	19
Almenara	17
Paracatu	17
Ituiutaba	15
Uberaba	15
Total MG	853

Fonte: DIVISOM/ SEDESE, 2017. Elaboração própria

Conforme dados acima, a divisão dos municípios é um pouco desigual entre as Regionais, havendo uma disparidade muito grande entre as mesmas. Segundo a equipe da SUPIN, está sendo estudada uma nova proposta de referência, para que consigam equilibrar esse número, e assim não sobrecarregar as equipes das Diretorias Regionais e evitar ainda a lentidão ou ausência de atendimento aos municípios. Ressaltamos que os motivos para a

escolha da Diretoria de referência são diversos, como a distância geográfica entre município e Regional, afinidade ou solicitação do município, território de desenvolvimento a que pertence.

No quadro a seguir, exponho as Regionais e Territórios de abrangência que foram pesquisadas.

Quadro 6 – Regionais que aderiram à pesquisa

Regional /Porte	Território
Araçuaí – I	Médio e Baixo Jequitinhonha
Curvelo – I	Central
Muriae – I	Mata e Caparaó
Passos – I	Sudoeste
Salinas – I	Noroeste
Teófilo Otoni - I	Mucuri
Divinópolis – II	Oeste
Governador Valadares – II	Vale do Rio Doce e Vale do Aço
Juiz de Fora – II	Mata e Caparaó
Patos de Minas – II	Noroeste
Poços de Caldas – II	Sul
São João Del Rei – II	Vertentes
Timóteo – II	Vale do Aço
Uberaba – II	Triângulo Sul

Fonte: site SEDESE. Julho/ 2017. Elaboração própria

Conforme observado, houve adesão de grande parte das Diretorias Regionais, o que trouxe elementos enriquecedores ao trabalho de campo, possibilitando conhecer bem as Regionais de territórios muito diversos, tanto em aspectos geográficos, como culturais, sociais e econômicos. Neste sentido, a pesquisa possibilitou uma visão bastante ampla dos desafios postos para essas regionais, assim como das potencialidades das quais são detentoras.

4.3.1 Perfil dos entrevistados

Na tabela abaixo, apresentamos o perfil dos Diretores que foram entrevistados. Para garantir o sigilo dos sujeitos não divulgaremos os dados sobre local de formação e de pós-graduação desses profissionais.

Tabela 2 – Perfil dos Entrevistados: Diretores

Entrevistado	Situação funcional	Idade	Carga horária	Tempo de atuação na Direção	Curso/Área	Dedicação	Hierarquia
D 1	Comissionado	66* anos	40h	2 anos	Serviço Social/ Sociais Aplicadas	Exclusiva	Superint. Interiorização *
D2	Efetivo/ Comissionado	52 anos	40h	10 anos	Letras/ Humanas	Exclusiva	Superint. Interiorização
D 3	Comissionado	55 anos	40h	2 anos	Serviço Social/ Ciências Sociais Aplicadas	Exclusiva	Superint. Interiorização
D 4	Comissionado	53 anos	40h	2 meses	Direito/ Humanas	Exclusiva	Superint. Interiorização
D 5	Comissionado	39 anos	40h	2 anos	Direito/ Humanas	Exclusiva	Superint. Interiorização

* Aposentada

A abreviatura na última coluna refere-se ao cargo de Superintendente de Interiorização .

Fonte: Entrevistas realizadas com os Diretores Regionais/julho de 2017

Conforme apresentado acima, a maioria dos Diretores tem idade entre 52 e 66 anos, com exceção de uma que tem 39 anos, com formação em Ciências Humanas e Sociais, sendo dois formados em Direito, duas com formação em Serviço Social e uma em letras. Apenas um entrevistado é do sexo masculino.

Quanto à carga horária, trata-se de cargo de dedicação exclusiva, logo além das 40 horas mencionadas pelos profissionais, afirmam estar sempre à disposição, tendo compromissos que envolvem viagens, atendimentos fora da sede, em determinadas situações de calamidade pública são acionados, ou seja, atuam sempre que acionados pela SEDE e mesmo por iniciativa própria ao detectar necessidade, num cargo que exige muito compromisso e dedicação. Destaca-se que apenas uma das entrevistadas tem cargo efetivo na Secretaria, os demais são comissionados, o que é um prejuízo no sentido da continuidade dos serviços, e também é um cargo que acaba por se tornar em instrumentos de barganhas políticas.

Desse modo, a maioria dos Diretores tem pouco tempo de atuação na Secretaria, entre dois meses e dois anos, com exceção de uma Diretora que é efetiva, possui treze anos de atuação, sendo três no cargo efetivo e dez enquanto Diretora. A maioria tem especialização e um dos entrevistados cursa mestrado profissional.

Apresentamos, na tabela a seguir, o perfil dos Técnicos, Psicólogos e Assistentes Sociais que participaram da pesquisa.

Tabela 3 – Perfil dos Entrevistados: Técnicos

Entrevistado	Situação funcional	Idade	Carga horária	Tempo de atuação na Diretoria	Curso/Área	Dedicação	Hierarquia
T 1	Efetivo	31 anos	40h	01 ano e 9 meses	Psicologia/ Humanas	Possui outro vínculo	Diretor Regional
T 2	Efetivo	32 anos	40h	1 ano e 6 meses	Serviço Social/Soc. Aplicadas	Único vínculo	Diretor Regional
T 3	Efetivo	35 anos	40h	1 ano e 9 meses	Psicologia/ Humanas	Único vínculo	Diretor Regional
T 4	Efetivo	37 anos	40h	1 ano e 9 meses	Serviço Social/ Ciências Sociais Aplicadas	Único vínculo	Diretor Regional
T 5	Efetivo	36 anos	40h	01 ano e 10 meses	Psicologia/ Humanas	Único vínculo	Diretor de PSB/Diretor Regional
T 6	Efetivo	26 anos	40h	01 ano e 7 meses	Psicologia/ Humanas	Possui outro vínculo	Diretor Regional
T 7	Efetivo	33 anos	40h	01 ano e 6 meses	Psicologia/ Humanas	Único vínculo	Diretor Regional
T 8	Efetivo	30 anos	40h	01 ano e 10 meses	Psicologia/ Humanas	Único vínculo	Diretor Regional
T 9	Efetivo	36 anos	40h	01 ano e 10 meses	Psicologia/ Humanas	Único vínculo	Diretor Regional
T 10	Efetivo	32 anos	40h	01 ano e 10 meses	Serviço Social/ Sociais Aplicadas	Único vínculo	Coordenador Regional/ Diretor Regional

Fonte: Entrevistas realizadas com os Analistas das Diretorias Regionais/julho de 2017

Conforme os dados acima, a maioria dos Técnicos tem idade entre 30 e 37 anos, com exceção de uma das entrevistadas, que é mais jovem, com idade de 26 anos, todas do sexo feminino. A maioria se formou há mais de dez anos, 70% dos entrevistados são Psicólogos, da área de formação em Ciências Humanas e 30% são Assistentes Sociais, área de Formação - Ciências Sociais Aplicadas. Destaca-se que no período de realização do concurso público, o número de Assistentes Sociais e Psicólogos era o mesmo, mas houve uma grande evasão de Assistentes Sociais, a maioria por motivos de inserção em outros concursos.

No que se refere à jornada de trabalho, a maioria, 80% dos entrevistados, atua em regime de dedicação exclusiva. Destaca-se ainda que a metade deles cursaram alguma especialização, e dois possuem a titulação de mestrado.

Dentre os entrevistados, dois exercem atividades de trabalho para além da Diretoria Regional, e boa parte dos entrevistados afirma que gostaria de ter outro vínculo como alternativa de aumentar a renda, mas a carga horária que é de 40 horas semanais não viabiliza.

Em se tratando de hierarquia, a maioria dos Técnicos tem o Diretor Regional como chefia, com exceção de duas Regionais onde há uma espécie de Coordenação Interna. Neste tipo de organização, além do Diretor Regional, há uma Coordenadora Regional, cargo ocupado por profissionais que fazem parte do quadro de RH da Diretoria Regional, e que são designadas para essa função adicional. Geralmente são profissionais com longo período de atuação na Regional.

4.3.2 Atuação da SEDESE: organização e ação das Diretorias Regionais e relações com órgãos afins à Política de Assistência Social

De acordo com o roteiro utilizado para as entrevistas, constavam do bloco II, as questões referentes à organização e desenvolvimento das ações das diretorias regionais e suas relações com órgãos afins à Política de Assistência Social em MG. Indagamos os entrevistados acerca dos seguintes aspectos:

- Relação da Diretoria com o nível central da SEDESE, especialmente a SUPIN;
- Relação da Diretoria com os Técnicos lotados na Superintendência de Capacitação designados para suporte técnico às Regionais;

- Relação da Diretoria com a SUBAS;
- Relação da Diretoria com a SUBTE;
- Relação da Diretoria com a Superintendência de Projetos Especiais;
- Relação da Diretoria com o SINE;
- Relação da Diretoria com as instancias de pactuação, deliberação e controle social;
- Relação da Diretoria com os Fóruns Regionais de Governo;
- Percepção do Técnico/Diretor acerca da descentralização das ações em relação ao nível central da SEDESE;
- Relação da Diretoria com o MDSA;
- Processo de planejamento e de organização do trabalho da Diretoria Regional;
- Organização, metodologia e produtos do assessoramento técnico aos municípios;
- Conhecimento das demandas do território de abrangência da Diretoria;
- Relação da Diretoria Regional com a rede privada do SUAS;
- Monitoramento e avaliação da atuação da Diretoria Regional e da política de assistência social de uma forma geral pelo estado.

Apresentamos, abaixo, a análise da relação interna entre Diretorias Regionais e Superintendência de Interiorização:

Tabela 4 - Relação Diretoria Regional com a SUPIN

	Frequência	Percentual
Há boa comunicação	12	80%
Não há boa comunicação	02	13,3%
Média comunicação	01	16,7%
Total	15	100%

Fonte: Dados das Entrevistas Realizadas com Técnicos e Diretores Regionais/julho 2017.

Com relação à primeira questão sobre a relação com a SUPIN, a maioria afirmou que sim há uma boa comunicação, porém foram apontadas sugestões como maior conhecimento da SUPIN sobre a realidade das Regionais, melhoria no fluxo de comunicação, visto que as informações chegam tardiamente como podemos ver na sugestão da Diretora: “Estabelecer

um fluxo mais dinâmico de informações com as Regionais, a fim de aumentar a eficácia e a eficiência de suas ações” (D 5, 2017).

Outra questão relevante apontada nesta situação se refere à existência de uma boa interlocução da SUPIN com a Diretora, mas não diretamente com os Técnicos, já localizando problemas no fluxo dentro das Regionais como podemos verificar na fala da Analista:

Avalio que sim, mas olhando pela ótica da Diretora Regional. Essa “boa” comunicação ocorre diretamente entre SUPIN e Diretora Regional e essa mesma prática não é observada com os demais componentes da equipe regional. Ou seja, as demandas oriundas da SUPIN são encaminhadas diretamente à Diretora Regional que repassa a informação aos demais técnicos regionais na medida em que ela julga necessário e importante. Essa prática não contribui para a circulação da informação e envolvimento da equipe regional nas demandas da SUPIN (T 9, 2017).

Outra entrevistada aponta ainda que “falta orçamento, tem uma questão histórica de sucateamento das Regionais, dificuldade de ouvir o lado do outro, falta comunicação” (T 5, 2017).

No que diz respeito às estratégias de interlocução da SUPIN com as Regionais, no sentido das estratégias que são utilizadas para interlocução, a maioria apontou falhas, principalmente com relação às reuniões, as quais afirmam ser utilizadas para repasse de muitas informações num curto tempo e pouco tempo para escuta da realidade de cada regional. Com percebemos na concepção dessa entrevistada:

Isso é um grande desafio [...], é como se as Diretorias fossem embaixadas da SEDESE sede, e temos que considerar a amplitude do Estado e as diferenças regionais, e as especificidades/ necessidades principalmente das políticas de trabalho e assistência social, as ações tem que estar muito combinadas entre a SEDESE central e as Diretorias, o que não é fácil, principalmente operando o SUAS, onde os três entes federados tem autonomia, então é essa a estratégia, integrar as ações, respeitar as instâncias de pactuação e deliberação, e assim cumprir o papel do estado (D4, 2017).

No terceiro aspecto relativo à SUPIN, que trata da criação de uma Diretoria (DIPRE) dentro de sua estrutura para apoiar as Diretorias no desenvolvimento de suas ações/objetivos na SEDESE, a qual considero de extrema relevância, visto que a falta de profissionais dentro da SUPIN dificulta o fluxo de trabalho, visto o número de Regionais e os grandes fluxos de informações que são tratadas diariamente, fazendo com que haja demora no retorno, nas decisões e até mesmo no planejamento. A expectativa é muito positiva dos técnicos e Diretores com relação a essa Diretoria, porém há uma questão que se destaca na fala de um

dos sujeitos que se refere a uma questão recorrente pela SEDESE nível central de pensar a proposta e depois apresentar para as Diretorias, e não de uma construção conjunta, que seria o ideal e partiria da realidade de cada território: “A estruturação das ações da referida diretoria devem ser planejadas em conjunto com as diretorias regionais e não de forma unilateral. Não há possibilidade de se apoiar as Diretorias Regionais sem antes buscar conhecer suas fragilidades e suas potencialidades” (D 5, 2017)

A seguir, destacamos a percepção dos profissionais sobre os Técnicos lotados na Superintendência de Capacitação para apoio às Diretorias:

Tabela 5 - Interação Diretoria Regional com os Técnicos lotados na Superintendência de Capacitação e Monitoramento

	Frequência	Percentual
Consideram apoio importante	07	46,6%
Não consideram apoio importante	06	40%
Não souberam responder	02	13,4%
Total	15	100%

Fonte: Dados das Entrevistas Realizadas com Técnicos e Diretores Regionais/ julho 2017

Com relação ao apoio técnico prestado por um grupo constituído de quatro profissionais lotados na Superintendência Capacitação, a maioria considera importante, mas consideram que é preciso que haja uma construção conjunta, conforme verificamos:

Acredito que, na medida do possível, a Regional busca interagir o máximo possível com esta Superintendência. Contudo, ainda encontramos situações em que as diversas Superintendências e Diretorias da SEDESE Central realizam ações diretamente com os municípios sem envolver, primeiramente, as Regionais. Situações essas, que a Regional passa a ter conhecimento a partir de comunicados, convites e/ou dúvidas trazidas pelos municípios. Desta forma, percebemos que o “fortalecimento” das Diretorias ocorre somente de forma ilustrativa e não na real prática do exercício e convivência com a SEDESE Central (T 9, 2017)

Por outro lado, boa parte dos entrevistados aposta mais na estruturação da Diretoria como forma de fortalecimento, neste sentido:

Acredito que o que irá fortalecer o trabalho é o fortalecimento dos técnicos que atuam nas Diretorias, por meio de ações voltadas para capacitação e aprimoramento técnico para que os mesmos possam ocupar lugares de protagonismo junto aos municípios. (T 6, 2017)

Faz-se interessante essa constatação de um dos entrevistados sobre as relações de trabalho na SEDESE, as quais acreditam que, para ser fortalecidas, precisam ultrapassar a iniciativa da capacitação, e disponibilizar condições dignas de remuneração ao trabalhador: “Importante ter sempre alguém de referência [...], mas tem que ter capacitação, boa remuneração. Elevou-se a assistência social à condição de política pública nos últimos 15 anos, então tem que manter esse status, não deixar que seja rebaixada. Tem que ter também um fluxo de comunicação muito bom” (D 4, 2017)

Esse profissional fomenta uma discussão muito atual e necessária, acerca do status que a assistência social possui na sociedade, visto que apesar de uma trajetória considerável enquanto política pública, os trabalhadores, principalmente em nível estadual e municipal, atuam em situações precárias, tanto de remuneração quanto de estruturas físicas de trabalho, esbarrando principalmente em questões financeiras, na falta de aportes de recursos para a assistência social, além do ranço do favor que ainda se faz muito presente em nosso estado.

A relação com a SUBAS se faz muito relevante, tendo em vista que é a Subsecretaria que organiza as ações da política de assistência social dentro da estrutura da SEDESE, é o carro-chefe da Secretaria, de onde partem as principais decisões que incidem sobre o trabalho das Diretorias Regionais. Neste sentido, apresentamos a seguir os dados sobre tal relação:

Tabela 6 – Relação Diretoria Regional com a SUBAS - Interlocação e Comunicação

	Frequência	Percentual
Consideram satisfatória	06	40%
Não consideram satisfatória	09	60%
Total	15	100%

Fonte: Dados das Entrevistas Realizadas com Técnicos e Diretores Regionais/julho 2017.

Nessa relação com a SUBAS, a entrevistada aponta determinada correlação de forças entre as Diretorias da SUBAS e da SUPIN, conforme podemos verificar:

A percepção que tenho é que as Diretorias vinculadas à SUBAS não têm as Diretorias Regionais como parceiras e sim como concorrentes. Por muitas vezes os Técnicos destas Diretorias estiveram presentes nos municípios sobre a nossa jurisdição e nós sequer ficamos sabendo. A meu ver, as Diretorias Regionais deveriam ser a primeira referência dos municípios, caso as Regionais encontrasse alguma dificuldade em responder as demandas dos municípios, reportaria às demais Diretorias, que são especializadas em áreas específicas. (T 4, 2017)

Por outro lado, há profissionais que apontam que essa subsecretaria apresenta alto volume de trabalho e que as demandas são atendidas sempre que há demanda das Regionais. Por ser a Subsecretaria mais densa, com muitas atribuições. Houve destaque, na estrutura desta Subsecretaria, para o trabalho da DIVISOM, da DGFEAS e DPSE, pela sua agilidade nas respostas aos municípios e suporte quando necessário para as Diretorias Regionais.

Na mesma perspectiva, foi questionado aos participantes sobre a relação com a SUBTE, apresentada a seguir:

Tabela 7 – Relação Diretoria Regional com a SUBTE - Interlocação e Comunicação

	Frequência	Percentual
Consideram satisfatória	01	6,8%
Não consideram satisfatória	10	66,6%
Não há interlocação	04	26,6%
Total	15	100%

Fonte: Dados das Entrevistas Realizadas com Técnicos e Diretores Regionais/julho 2017

A relação com a SUBTE, pelo que foi possível constatar, ainda não possui um suporte necessário para avançar em suas ações, além de falta de aportes financeiros, está ainda se adaptando pois passou a compor a SEDESE, na reforma administrativa de 2015, como afirma o entrevistado: “Há dificuldades, a SUBTE tem menor orçamento que a SUBAS [...] as dificuldades são mais conjunturais e estruturais, é um desafio para a SUBTE ter um diagnóstico da realidade, e ter perna para fazer a gestão” (D 4, 2017)

Neste sentido, não se trata de uma problemática da burocracia que executa a política de trabalho por meio da SUBTE, mas sim do lugar que a política de trabalho ainda ocupa no cenário do estado de MG, e mais particularmente no âmbito da SEDESE, e da estrutura orçamentária daí derivada para implementação das ações. Em 2015, por exemplo, existiam

mais ações no âmbito da SUBTE do que no cenário atual, tendo em vista que o PRONATEC era o “carro-chefe” dessa política no período e no cenário de crise financeira e política do país, praticamente caiu por terra.

Acerca da Superintendência de Projetos Especiais, há ainda menor possibilidade de articulação, tendo em vista que alguns programas, como o de combate à pobreza rural e a violência urbana, que não contemplam todas as regiões, mas apenas as com maior índice de vulnerabilidade no campo e maior homicídios entre jovens nas cidades mineiras. A seguir apresentamos a sistematização dos dados sobre esse tema.

Tabela 8 – Relação Diretoria Regional com a Superintendência de Projetos Especiais

	Frequência	Percentual
Consideram satisfatória	02	13,3%
Não consideram satisfatória	08	53,3%
Não há interlocução	05	33,3%
Total	15	100%

Fonte: Dados das Entrevistas Realizadas com Técnicos e Diretores Regionais/julho 2017.

Convém ressaltar que há uma relação ainda bastante embrionária entre essa Superintendência e as Diretorias, além de outros obstáculos, como o déficit de comunicação e o seguimento de um fluxo de informações conforme afirma a entrevistada: “A interlocução ocorre [...] na medida em que as demandas são apresentadas e envolvem diretamente a Diretora Regional. Normalmente não há seguimento do fluxo de informações e contatos entre município – Diretoria Regional – SEDESE Central” (T 9, 2017)

Outro elemento importante neste sentido se refere ao fato de que não são todas as Diretorias Regionais que são contempladas com projetos dessa Superintendência, razão pela qual boa parte um terço dos entrevistados afirmam que não há interlocução. Essa discussão alude ao conceito de território aqui trabalhado, tendo em vista que determinados projetos são específicos para regiões com indicadores de pobreza, violência, entre outros.

Retomando a discussão da política de trabalho, tratamos da relação com o SINE, apresentamos os dados a seguir:

Tabela 9 – Relação Diretoria Regional com o SINE

	Frequência	Percentual
Consideram satisfatória	10	66,6%
Não consideram satisfatória	04	26,6%
Não há interlocução	01	6,73%
Total	15	100%

Fonte: Entrevistas Realizadas com Técnicos e Diretores Regionais/julho 2017.

Geralmente, os SINEs se localizam dentro da estrutura das UAI- Unidade de Atendimento Integrado, estrutura estadual muito “engessada”, com regras muito rígidas de funcionamento, e que não permitem aos trabalhadores a realização de trabalhos externos, conforme afirma uma das entrevistadas:

A Regional não tem conhecimento dos termos dos convênios firmados com as diversas estruturas dos equipamentos do SINE nos municípios, o que impossibilita uma atuação satisfatória. Um dos SINES funciona na UAI, mas eles têm algumas particularidades, não podem atuar fora do local de trabalho, e como as ações de trabalho exigem atividades externas. Sedese funciona em local separado. Outro SINE é municipalizado, estamos tentando uma articulação, e acreditamos que vá funcionar melhor. (D 5, 2017)

Já em outra Regional, o SINE acabou por se tornar um suporte diante da falta de estrutura da Diretoria, como numa entrevista em que a profissional destacou que não tinha internet na Regional, e alguns profissionais usavam a própria internet para atuar, e em determinado momento o SINE cedeu a internet. Situações básicas que deveriam já ser garantidas às Regionais, mas que ainda são entraves, e em tempos de tecnologia, uma ferramenta de trabalho sem a qual é praticamente impossível atuar em uma política Regional.

Tendo discutido essas questões internas, avançamos para a parte das relações das Diretorias com as outras instâncias de implementação da política de assistência social, como apresentamos a seguir:

Quadro 7 - Relação Diretoria Regional com as Instâncias de Deliberação e Controle Social

Instância	Há participação	Não há participação
Colegiado Ampliado da SEDESE		15
Comissão Intergestores Bipartite		15
Comissão Intergestores Tripartite		15
CEAS		15
CNAS		15
Conferências Regionais, Estaduais e Nacionais*	15	
Fóruns Regionais de Governo	15	

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017. Elaboração própria

*Inserimos a pergunta no mesmo bloco, apesar de constar que todos responderam sim, apenas 5 Diretorias já participaram de Conferências Nacionais.

Conforme observamos acima, a participação das Diretorias nas reuniões não ocorre no Colegiado Ampliado da SEDESE, assim como também não ocorre na CIB, na CIT, no CEAS e no CNAS. Sobre participação no CEAS, há profissionais que apontam que a Regional deveria ter representatividade no CEAS, o que seria mais um espaço para discutir a política e os problemas regionais no âmbito da assistência social. Embora não haja participação direta, há uma articulação mínima por e-mail e telefone, conforme observamos:

Quadro 8 - Relação Diretoria Regional com o CEAS

Interlocação	Demandas/Estratégias de Ação
Ocorre interlocação: 07	Esclarecimentos acerca de Conferências e criação/reformulação de leis de CMAS; Encaminhamento de denúncias de irregularidades em gestão municipal;
Não ocorre interlocação: 08	-

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017. Elaboração própria

Um aspecto citado que merece destaque é a tentativa que houve em uma das Regionais de reorganizar as URCMAS, a qual visa reunir os conselhos de uma determinada região, para facilitar a logística dos conselheiros, tendo em vista que o deslocamento para o CEAS em BH envolve gastos e maiores esforços. Por outro lado, há Regionais que apontam que se trata de um grande desafio trabalhar com essas Uniões, uma vez que os municípios já possuem uma agenda abarrotada de compromissos - com CMAS, COGEMAS, entre outros -, e quando as URCMAS existiam não eram efetivas, e cumpriam apenas um papel cartorial.

No que se refere aos Fóruns Regionais de Governo apresento abaixo os dados sobre a participação e interlocução com as Regionais:

Quadro 9 - Relação Diretoria com os Fóruns Regionais de Governo

Contribuição das Ações para o conhecimento do Território e das Demandas da Diretoria	Demandas/Estratégias de Ação
Há contribuição: 12	Regional foi contemplada com projetos especiais a partir de demanda do Fórum; Regional obteve visibilidade a partir da participação em Fóruns Regionais; Estruturação da Diretoria foi uma demanda que surgiu no Fórum Regional;
Não há contribuição: 03	Falta participação popular de fato

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017. Elaboração própria

Conforme apontado, são espaços de participação que possuem determinada visibilidade, são importantes na articulação entre as políticas, mas um grande desafio é ouvir de fato a população e suas demandas diretamente, tendo em vista a grande dimensão do estado. O que ocorre nesses espaços é a democracia representativa, na qual a população canaliza suas demandas aos seus representantes, sejam vereadores, presidentes de bairro, professores, assistentes sociais, para que estes participem dos encontros e reivindiquem no Fórum as suas prioridades. Para atingir esse objetivo, são realizadas reuniões prévias para o levantamento dessas demandas, contatos dessas lideranças com movimentos sociais, etc.

Faz-se relevante apontar, conforme no quadro acima, que a estruturação de uma Regional surgiu a partir de demanda do Fórum, indicando a relevância desse espaço para “dar

voz” aos sujeitos” e empoderá-los para ocupar seu espaço e pleitear junto ao Estado as suas necessidades.

A descentralização das ações em relação ao nível central se constitui em um aspecto muito relevante para analisar a política de assistência social, visto que as atribuições são muito amplas e num estado com a dimensão como Minas Gerais, a SEDESE com a estrutura do nível central, mesmo com a última reestruturação na qual houve acréscimo de cargos e de pessoal, atender a 853 municípios abarcando todas as demandas existentes sem o apoio das Regionais seria um desafio muito grande o de fazê-lo com qualidade e em tempo hábil.

Neste sentido, 80% dos entrevistados apontaram que não ocorre de fato essa necessária descentralização, por uma série de questões como a centralização das decisões sobre as ações no nível central, a falta de uma atuação efetiva das Regionais por falta de estrutura física, de pessoal, de capacitação, que foi mais predominante em alguns períodos, havendo um esforço considerável atualmente em desenvolver estratégias para “empoderar” as Regionais e expandir suas possibilidades de atuação. Assim apontam os profissionais:

a) As Diretorias Regionais são percebidas pelo órgão central como um braço da comunicação, divulgação [...] este ano que eles começaram a ver as Diretorias como apoio técnico mesmo, como a SEDESE dentro de uma região, como um braço da SEDESE. Nas últimas reuniões deixaram isso claro, que querem que sejamos multiplicadores de conhecimento, a partir daí acredito que vá descentralizar, mas ainda é centralizado o apoio técnico, pensar as políticas, isso é centralizado. (T 7, 2017)

b) Não acontece uma vez que as Diretorias Regionais não são convidadas a participarem do processo de planejamento e muitas vezes, quando fazem o seu próprio planejamento interno, ele é desconsiderado em função das demandas e prioridades do nível Central (T 6, 2017).

c) Sinto que as demais Diretorias da SUBAS não permitem que essa descentralização ocorra de fato. Enquanto as Diretorias Regionais não se tornarem referência de apoio e orientação aos municípios, essa descentralização não vai acontecer de fato. (T4, 2017)

d) Temos sempre que pedir autorização para coisas simples, coisas que nós, aqui no dia-a-dia, temos autonomia para resolver, e na troca de experiências com outras Diretorias a gente vê que é uma insatisfação geral, é uma frustração, na verdade, porque se fala muito em descentralização, mas na prática a gente fica de pés e mãos atadas. Precisamos de mais autonomia para exercer nossas atribuições e responsabilidades. (T 3, 2017)

e) Não é fácil você se munir de informações/dados de um estado do tamanho de MG e com esses dados você construir política pública, desenhar ou redesenhar política pública no nível organizado, central, né, todas as dificuldades inerentes e aí você descentralizar essa discussão, você descentralizar essas decisões para os territórios, porque você tem essas

dificuldades [...] essa descentralização ela tem inúmeros valores, pelo tamanho do estado, pela heterogeneidade das equipes, a política pública é muito dinâmica, muito fragmentada por vários municípios, então muitas vezes você tem doses e remédios diferentes para cada região, e a maneira como será executado o serviço, apesar de ter um rumo, é diferente, as abordagens são diferentes para o Vale do Jequitinhonha, para o Sul de Minas, para o Norte de Minas, para o Vale do Rio Doce, então a descentralização é reversa, porque a política pública é dinâmica, então você vai estar sempre refinando os mecanismos de comunicação, buscando capacitação para os municípios, então múltiplos fatores influenciam essa descentralização (D 4, 2017)

Conforme exposto, a descentralização é perpassada por vários fatores, como recursos financeiros, capacitação, e envolve inclusive correlação de forças e poder institucionais, como na situação em que é citada a concorrência entre Diretorias do nível central e as Regionais na execução das atribuições de assessoramento técnico aos municípios. A questão da realização do planejamento de forma fragmentada e ainda sobreposto às Regionais é um nó crítico que incomoda consideravelmente os profissionais entrevistados, e que boa parte gostaria que fosse modificado e feito de maneira mais abrangente e em conjunto com as Diretorias.

Avançando mais na discussão e ultrapassando as relações internas das Diretorias da SEDESE, apresentamos como essas se relacionam se relaciona como o MDSA, a partir dos dados das tabelas abaixo:

Tabela 10 - Relação Diretoria Regional com o MDSA – Comunicação

	Frequência	Percentual
Consideram satisfatória	06	40%
Não consideram satisfatória	08	53,33%
Não há comunicação	01	6,73%
Total	15	100%

Fonte: Entrevistas Realizadas com Técnicos e Diretores Regionais/julho 2017.

Observamos que a questão da comunicação da Diretoria com o MDSA é bastante rara, a maioria aponta como falha, e afirmam inclusive que não há comunicação, que a Diretoria na maioria das vezes repassa os contatos aos municípios para que eles mesmos solucionem suas questões. Há relatos de dificuldades nas respostas á Regional, e até mesmo de desconhecimento das existências das mesmas. Há também uma concepção de que houve agravamento das dificuldades nessa relação com a última reforma em 2016 no qual o MDS

passou a ser MDSA- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário: “Quando éramos MDS havia uma grande comunicação, DR tinha interlocução com o MDS, conhecimento com os Técnicos (Monitoramento e Proteção Social Básica), agora com o MDSA somente visitamos os sites e recebemos informações” (D 2, 2017)

Há os profissionais que apontam elementos indicativos de uma boa comunicação, como por exemplo, o envio de informativos acerca de recursos, programas, apontando para uma relação muito institucional.

No que se refere ao alinhamento conjunto das ações, a maioria dos sujeitos respondeu que ocorre esse alinhamento, envolvendo mais o nível central da SEDESE, aponta uma das entrevistadas que “ações são desenvolvidas pela SEDESE nível Central tendo como base as orientações do MDSA” (T 9, 2017), como utilização de material didático para capacitação, cursos para trabalhadores da SEDESE, instruções sobre financiamento, etc.

Outros trabalhadores apontam que esse alinhamento é perpassado pelo controle social e por questões de governo e relações institucionais, e a preocupação com os retrocessos na política com o atual governo:

a) A Secretária de Estado e a Adjunta foram do Ministério, por questões político-partidárias e relações institucionais tinham fácil acesso, o que mudou com a governança [...] tenho notícia que o MDSA encaminha a informação direto para os municípios e não comunica á SEDESE nível Central, e eles tem que correr atrás de informação, a dificuldade que nós temos com nível Central eles tem como o MDSA (T 10, 2017).

b) Está posto pela própria legislação. O estado tem feito isso e o MDSA tem uma boa base legal e material construída, tanto a SEDESE quanto o MDSA construíram-se a partir do controle social. Agora há dificuldades com as mudanças ocorridas. (D 2, 2017)

No que se tange à organização do processo de trabalho da Diretoria, apresentamos os elementos referentes ao planejamento das ações e às demandas que o motivam, bem como o envolvimento dos sujeitos demandantes e da equipe técnica no planejamento e desenvolvimento das ações.

Quadro 10 - Organização/Planejamento do Processo de Trabalho da Diretoria Regional

Planejamento do processo de trabalho	Periodicidade	Instrumentos de planejamento	Instrumentos considerados como apoio/diretriz no processo de planejamento	Participação da Equipe no planejamento
Há planejamento:15	Anual:13 Mensal: 01 Outro: 01	Plano de Trabalho:11; Não especificou:04	PMDI: 04 PAG/SUAS*: 07; Relatório de planejamento da SEDESE: 07; Caderno de Instruções para as Diretorias: 12; PNAS: 09	Há participação:14; Não há participação: 01

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

*Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS

Conforme observado, a maioria das Regionais realiza planejamento anual, sob forma de plano, por solicitação da DIPRE. Há Regionais que utilizam de questionário e visita in loco aos municípios para incluir suas prioridades no planejamento, há especificidades, como a situação de uma regional que realiza reunião mais extensa, de três dias, uma das regionais realiza, além do planejamento anual, revisões mensais e às vezes reunião semanal para organizar as ações a curto prazo. A maioria recorre à PNAS e ao Caderno de Instruções Básicas elaborado pela DIPRE esse ano, que delimita as atuações da SEDESE nível Central e das Diretorias Regionais, visando nortear não só o planejamento, mas o trabalho de maneira mais ampla.

A participação da Equipe Técnica ocorre quase em todas as Regionais pesquisadas, e percebe-se um empenho em implementar o plano: “Houve a realização de um plano anual, a partir de cobrança da DIPRE. A Diretora tem muito foco. Nos primeiros quinze dias aguardamos orientações dela. Na próxima semana pretendem começar a implementar o plano, para alcançar pelo menos 70% do que foi planejado, não é só planejar” (T 5, 2017).

Por outro lado, algumas Diretorias realizam planejamento como uma exigência, uma formalidade do processo de trabalho, mas afirmam não ter condições de executá-lo, e

reclamam da falta de conhecimento do nível Central das condições das Regionais em entregar planos no tempo que determinam, como podemos perceber:

- a) Na verdade para planejar tínhamos que ter um diagnóstico. Fizemos planos, mas faltaram condições objetivas de concretizar, tivemos dificuldades de compreender a missão da Secretaria, papel de cada um (T 5, 2017)
- b) Os servidores antigos não tem motivação nenhuma de trabalhar [...] a gente tem vontade de executar, mas não vamos ficar brigando a vida toda por isso (T 4, 2017)

Também nota-se a dificuldade de um fluxo de ação contínuo: “As ações são planejadas conforme surgem as demandas, seja de algum município da região ou do nível central. Não existe um trabalho contínuo” (T 8, 2017).

Há relatos ainda de determinada centralidade das informações na liderança que é o Diretor Regional, ficando alguns técnicos meio perdidos com relação à sua própria função, e queixam-se do fluxo de informações, que acreditam que deveria envolver mais os técnicos.

No que diz respeito à relação com os municípios, trata-se da maior razão de existência do atendimento regionalizado, razão pela qual questionamos quais as principais demandas direcionadas às Diretorias Regionais, apresentadas abaixo.

Quadro 11 - Demandas da Diretoria Regional vindas dos Municípios

Demandas	Frequência de menções às demandas
Gestão Financeira e orçamentária	10
Execução dos serviços (PSE / PSB, PAIF, SCFV, PAEFI, Órgão Gestor)	09
RH e atuação/capacitação Equipe de Referencia	06
Vigilância/sistemas Rede SUAS	05
Apoio/capacitação aos Novos Gestores	04
Legislação para entidades – Marco Regulatório, Lei do SUAS e de Benefício Eventuais	04

Demandas	Frequência de menções às demandas
Programa Bolsa Família	03
Planejamento/construção de Planos Municipais	03
Controle Social – Conselhos/Conferências	03
Relação entre Gestores municipais e Técnicos	02
Regionalização PSE	01
Termos de Ajustamento de Conduta do MP	01
Demandas da Sec. De Direitos Humanos	01
Não há demanda específica	01

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017. Elaboração própria

Conforme observado, as demandas mais expressivas se referem ao financiamento e à execução dos principais serviços e programas do SUAS, e ainda à atuação dos profissionais, o que aponta para os principais gargalos na implementação do SUAS, e que exigem preparo das equipes das Regionais também para que exerçam de fato o assessoramento aos municípios. A função de Analista, da SEDESE exige o estudo constante, visto que as legislações são muito dinâmicas e sofrem constantes mudanças, e no cotidiano do trabalho são diversas demandas, os municípios precisam tomar decisões, e pode ocorrer de faltar tempo para estudar e até condições, como ambiente adequado, internet, e o principal, que tem ocorrido com mais frequência no último ano, que são as capacitações voltadas para os técnicos.

Observemos agora o que os entrevistados apontaram no que se refere ao assessoramento técnico aos municípios:

Quadro 12 - Apoio e Assessoramento Técnico aos Municípios

Critérios de identificação dos municípios prioritários para agenda de assessoramento/Frequência	Estratégias utilizadas/Frequência
Conforme surgimento da demanda do município por e-mail e telefone: 07	Escuta e exposição oral: 04
Municípios com dificuldades em gestão financeira (altos saldos em conta): 02	Power Point: 02 Envio de arquivos pela internet: 02
Deficiências técnicas mais latentes e fragilidades de gestão, estrutura física e equipes de referência incompletas: 02	Painel disponibilizado pela DIVISOM (Vigilância – nível Central): 02
Nas Reuniões Regionais de gestores municipais organizadas pela Diretoria: 01	Relatórios extraídos dos sistemas: 02
Análise das Analistas diante das dúvidas apresentadas: 01	Entrevista aberta: 01
São escolhidos os municípios mais distantes, que acionam a Regional com menos frequência: 01	Roteiro: 01
Municípios com indicadores mais baixos (ID CRAS, IGD): 01	Material impresso e gravado em mídias digitais (CDs): 01
Municípios que possuem convênios com Governo Estadual: 01	Orientações Técnicas, leis e portarias MDSA/ SEDESE: 01
Notificação do Nível Central da SEDESE: 01	

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017. Elaboração própria

A exposição reafirma a necessidade dos municípios de obterem mais apoio para a gestão financeira, visto que é notada pela SEDESE no momento de organizar o assessoramento é um dos temas mais solicitados pelos municípios. Um aspecto que se destaca é a intenção das Regionais de realizarem mais visitas técnicas aos municípios, com vistas a

maior aproximação com a realidade e assim a oferta mais acertada de assessoramento técnico, o que encontra obstáculos na falta de diárias para a realização das mesmas. Neste sentido: “Utilizamos de encontros e reuniões na sede da Regional, com orientações verbais acerca das demandas apontadas e envio posterior, por e-mail, de manuais informativos sobre os temas trabalhados. As visitas são pouco utilizadas, devido a não liberação de diárias” (T 4, 2017).

Com relação à aproximação da Regional com o município, procuramos compreender se a atuação permite que a Regional conheça as demandas dos municípios, conforme apresentamos:

Quadro 13 - Conhecimento das Demandas dos Municípios pelas Diretorias

Atuação da Diretoria e diagnóstico das demandas para a Assistência Social	Demandas mais detectadas
Atuação possibilita conhecer as demandas dos municípios: 11	<p>A Gestão do PBF e Cadastro Único</p> <p>Falta de vigilância</p> <p>Falta de veículo</p> <p>Falta de acesso da população rural aos serviços</p> <p>Demandas por acesso a outras políticas – lazer, esporte, saúde</p> <p>Violação de Direitos e negligência</p> <p>Peculiaridades regionais/territoriais – migração, acesso ao trabalho</p> <p>Retrocessos – desmontagem da política a partir das últimas eleições municipais</p> <p>População em situação de rua</p>
Atuação não possibilita conhecer as demandas dos municípios: 04	-

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

Conforme observado, apesar de a Diretoria não atender diretamente o usuário, os profissionais apontam que através da atuação é possível conhecer as principais demandas no âmbito da assistência social, entre as quais destacamos esta que diz respeito a uma peculiaridade da região nordeste do estado:

Percebemos demandas expressivas de população de rua (...) aqui tem uma questão do agronegócio que é muito forte então temos uma presença significativa de pessoas que vem do Nordeste em busca de trabalho (...) demanda de benefícios eventuais também é bastante alta. (D 4, 2017)

Apresentamos a seguir as metodologias que as Regionais utilizam para avaliação e monitoramento de seu trabalho:

Quadro 14 - Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social

Atuação da Diretoria para fins de monitoramento/Frequência	Ações de monitoramento
Ocorre o monitoramento: 08	Avaliação do processo de construção da vigilância; Utiliza indicadores e dados dos municípios.
Não ocorre o monitoramento: 07	-

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017. Elaboração própria

Na concepção da maioria dos técnicos, a Diretoria não atua nesse sentido, por falta de condições, e quando atua há centralização no nível Central, conforme verificamos: “Não atua neste sentido, por fragilização da DR, falta de estrutura, e de pessoal” (T 10, 2017).

“Acredito que as Diretorias Regionais ainda não cumprem essa responsabilidade, pelo menos de forma efetiva. A atuação ainda se dá muito tímida, o que compromete a qualidade dos serviços prestados nos municípios” (T4, 2017)

De acordo com os Diretores, há uma atuação das Diretorias neste sentido sim, como verificamos:

a) Realizando contatos periódicos com os municípios por meio de contatos telefônicos, respostas de demandas por e-mail, reuniões na sede da Regional e *in loco* nos municípios. São 21 municípios na Regional (D5, 2017)

b) Monitora o município – encontros presenciais, contatos por telefone, apoio da DIVISOM, a própria Diretoria Regional já tem banco de dados – pequeno observatório dinâmico dos municípios (D 2, 2017)

Outro Diretor, apesar de considerar que ocorre o monitoramento, aponta as dificuldades da Diretoria Regional em exercer de fato o seu papel, devido a falta de condições de trabalho, associando a implementação da política de assistência social ao Pacto Federativo:

As DR, e há muitas fragilizadas, só vão conseguir fazer efetivamente o papel que lhes cabe se de fato as suas equipes estiverem motivadas, bem remuneradas, com planos de carreira e condições de chegar no território [...] o pacto federativo não é só econômico, orçamentário, é de atribuições, é dizer claramente o que fazer, como fazer, quando fazer, delimitar nosso papel no pacto federativo. O monitoramento depende de outras políticas e fatores. Que a secretaria possa encontrar seu melhor caminho. (D 4, 2017)

Analizamos a seguir o posicionamento dos sujeitos pesquisados acerca do produto do assessoramento técnico aos municípios, que é a função mais relevante da Diretoria:

Quadro 15 - Resultados do Assessoramento Técnico aos Municípios

Assessoramento e produção de resultados	Indicativos de que os resultados são relevantes
Avaliação do assessoramento é realizada: 12	<p>Municípios, após orientação com plano de ação customizado passou a gastar recursos parados em conta;</p> <p>Qualificação do trabalho ofertado à população;</p> <p>Contribuição para execução da política através de informações;</p> <p>Adequação dos serviços nos municípios;</p> <p>Mudanças relatadas por técnicos e gestores;</p> <p>Apoio da Diretoria indica os técnicos o “como sair do campo teórico e ir para a prática”</p>
Não ocorre avaliação do assessoramento: 02	-
Não opinou: 01	-

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

Dentre os entrevistados que afirmaram que há retorno positivo, destacamos essa fala que traz a importância da Referência Regional para esses municípios: “Sim. Através do retorno positivo dos próprios municípios, que hoje têm a Regional como referência para atender suas diversas demandas, bem como através de resultados práticos identificados na gestão municipal” (D 5, 2017).

Para os que apontaram que a avaliação do assessoramento não ocorre, há as justificativas:

- a) “Não ocorre. Porque acredito que nossa capacidade de resposta seja muito pequena diante do que poderia realmente ser feito. Além disso, não existe um acompanhamento posterior do município para verificar resultados do assessoramento” (T 8, 2017).
- b) “Não. Se as ações da DR fossem melhor planejadas, elaboradas e estruturadas, acredito que o assessoramento técnico nos municípios seria mais adequado e objetivo” (T 9, 2017).

Com relação à avaliação dos resultados do trabalho no âmbito da rede privada do SUAS, temos os seguintes elementos:

Quadro 16 - Resultados da Supervisão de Convênios e Assessoramento à Rede Privada do SUAS

Assessoramento e produção de resultados	Indicativos de que os resultados são relevantes
Supervisão de Serviços co-financiados pelo estado ocorre e resultados são relevantes: 05 Assessoramento direto as entidades da rede privada ocorre: 07	Supervisão de convênios trata apenas de cumprimento de objeto; Distância entre os municípios, falta de pessoal e de estrutura, automóvel, interferem nas supervisões.
Não ocorre a supervisão de serviços co-financiados pelo estado: 08 Assessoramento direto das entidades da rede privada não ocorre: 06	A Diretoria não possui condições de assessorar a rede privada do SUAS (RH, tempo, espaço)
Não opinou: 02	-

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

A maioria dos profissionais afirma que a supervisão dos serviços só ocorre com a análise de cumprimento de objeto, que, embora seja atribuição da Diretoria, muitas não estavam realizando no período da entrevista, por falta de condições. Com relação ao

assessoramento técnico as entidades, como orientações sobre documentação, registro no CMAS, conselhos, essa questão é muito complexa, pois a maior parte dos profissionais executa, mesmo que sejam ações menos constantes que o assessoramento direto aos municípios.

Retomando neste momento o trabalho na Diretoria em sua totalidade, de uma forma geral a sua avaliação se dá conforme exposição:

Quadro 17 - Avaliação do Trabalho da Diretoria Regional

Assessoramento e produção de resultados	Periodicidade
Avaliação do cumprimento de planejamento/metasp é realizada: 09	Não definida: 03 Semanal: 01 Bimestral: 01 Trimestral: 02 Anual: 02
Não ocorre avaliação do cumprimento de planejamento/metasp: 05	
Não opinou: 01	

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

No âmbito da avaliação do trabalho, não houve muita ênfase, tendo em vista que já haviam sido feitos questionamentos anteriores ao tratar dos resultados da supervisão dos serviços e do assessoramento. Ainda assim foi possível perceber que há um movimento no sentido de avaliar o trabalho a partir do planejamento sugerido pela DIPRE esse ano de 2017. Relevante destacar que uma das Diretorias apontou que nos 2 últimos anos teve 100% das demandas atendidas; Há avaliação do trabalho por parte dos gestores municipais, em uma das Regionais.

Apresentamos abaixo o que os sujeitos apontaram sobre a relação entre as políticas de trabalho e assistência social:

Quadro 18 - Articulação entre as Pastas de Trabalho e Assistência Social

Articulação/Integração entre Trabalho e Assistência Social	Indicativos de articulação satisfatória/insatisfatória ou inexistente
Há articulação entre as duas políticas: 02 Há organização de pautas conjuntas: 07 Não opinou: 01	Apontam que há boa articulação, mas faltam profissionais suficientes para execução do trabalho; Trabalho de pautas conjuntas ocorreu em reuniões*
Não há articulação entre as duas políticas: 13 Não há organização de pautas conjuntas: 07	Há poucas ações relacionadas com e Economia Solidária, e o público da Assistência Social não está inserido nesse espaço

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

*Trata-se de reuniões sobre o PETI, que envolviam temas como ECA, aprendizagem, Economia Popular Solidária

Importante destacar que a maioria apontou que não há uma articulação, mas logo a seguir respondeu que há pautas conjuntas de trabalho e assistência social, logo, o que fica mais claro é que as políticas tem uma forte articulação e não se encontram na mesma pauta sem justificativa, visto que na Assistência existe o Programa Acessuas Trabalho, que embora seja um Programa Federal , possui objetivo de articular ações de capacitação dos sujeitos para ocupação de vagas no mercado de trabalho, o PRONATEC também foi alvo de muitas ações até 2016, ou seja, o que se faz necessário é disponibilizar mais orçamento e fortalecer a SUBTE para que consiga ampliar suas ações.

4.3.3 Avaliação sobre a implementação do SUAS em Minas Gerais e condições objetivas das Diretorias Regionais

Neste item, apresentaremos os dados referentes à avaliação dos entrevistados acerca da implementação do SUAS em Minas Gerais e sobre o papel das Diretorias Regionais nesse processo.

Com relação aos impactos da política de assistência social para os usuários dessa política, apresentamos os elementos a seguir:

Quadro 19 - Relação com os sujeitos atendidos nos equipamentos

Relação entre serviços prestados pelo SUAS e impacto na condição de vida dos sujeitos	Indicativos de impactos na realidade dos sujeitos ou de sua inexistência
Há impacto no cotidiano dos sujeitos: 10	Engajamento e participação em Conferencias, concepção da política como direito; Técnicos relatam sobre conquista de direitos, autonomia; Acesso a renda, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
Não há impacto no cotidiano dos sujeitos: 01	Contradição na oferta: próprio técnico não vê resultado na ação, oficinas para ocupar o tempo e fortalecimento de vínculos não tem ocorrido; Retrocessos com as mudanças de gestão, primeiro-damismo
Não é possível perceber através da atuação da Diretoria: 04	Atuação é distante do usuário, percepção da Diretoria se dá a partir de relatos

Fonte: Entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

Conforme observamos, por um lado, a maioria observa resultados/impactos para os sujeitos atendidos, mas por outro lado, a realidade política e econômica do país está ocasionando retrocessos na assistência social, além de outros fatores, como o despreparo dos técnicos do SUAS em executar o PAIF e o SCFV, que consistem na base da proteção social básica, atuando diretamente na prevenção de agravos.

Na concepção dessa entrevistada há muito o que se avançar no SUAS e ainda temos uma “política pobre para pobres”:

Acredito que os serviços prestados no âmbito do SUAS são de suma importância para que os usuários tenham acesso a uma vida mais digna e aos direitos básicos de cidadania. Ao analisar a trajetória histórica da Política de Assistência Social, percebe-se que ela avançou muito, principalmente com advento do SUAS, porém ainda há muito o que caminhar, sobretudo no que refere a financiamento e qualidade nos serviços prestados. Ainda hoje se presta um “serviço pobre, para pobre”. A qualidade e efetividade dos serviços ainda é muito pequena. Os municípios, na sua maioria, não utilizam

de diagnósticos para planejar as ações, o que as tornam poucos eficazes, além de não investir financeiramente na Política. As ações desenvolvidas, quase na sua totalidade são custeadas com recursos Federais (T 4, 2017).

Ao perguntar sobre as ações de inclusão produtiva, obtivemos as seguintes respostas:

Quadro 20 - Avaliação das ações de Trabalho no âmbito da Economia Popular Solidária e Qualificação Profissional

Articulação com a Economia Solidária/ Ações de Qualificação Profissional	Indicativos de promoção ou não promoção da inclusão produtiva
Ações estão promovendo a inclusão produtiva: 04	Apesar dos avanços, falta formulação cultural histórica para empreender com consistência;
Ações não estão promovendo a inclusão produtiva: 08	São ações pouco realizadas e muito pontuais; Falta contrapartida do estado de MG; Agronegócio e cultura patronal impedem desenvolvimento da economia solidária; Faltam recursos, material de estudo, maior atuação da SUBTE
Não encontrou elementos para responder: 03	-

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

A partir dos dados acima, observamos que a maioria dos sujeitos aposta que as ações estão de fato promovendo a inclusão produtiva dos sujeitos, e os obstáculos mencionados em sua maioria mantem relação com a falta de recursos financeiros para maior desenvolvimento das ações da SUBTE. Outro fator que merece destaque se refere à importância do aproveitamento das potencialidades regionais para geração de renda, o que evita a saída do sujeito de sua comunidade em busca de trabalho e de autonomia, desconstruindo vínculos e relações sociais tecidas no seu território.

Analizamos a seguir a relação entre a política de trabalho e o desenvolvimento econômico regional:

Quadro 21 - Avaliação do impacto das Políticas de Trabalho e Assistência Social para o Desenvolvimento Econômico da Região

Transferência de Renda/Articulação com a Economia Solidária/Ações de Qualificação Profissional	Indicativos de impacto ou ausência do mesmo no desenvolvimento econômico
Ações têm impactos no desenvolvimento econômico: 10	Trabalham a autonomia dos sujeitos; Economia Solidária movimentou o comércio local; Encaminhamento para o mercado de trabalho feito pelo SINE é importante; Programas de Transferência de Renda superaram o FPM
Ações não têm impactos no desenvolvimento econômico: 01	Políticas direcionadas pela demanda patronal;
Não soube responder: 04	-

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

Conforme observamos, os sujeitos apontam que há um grande peso, que pende mais para a política de assistência social no desenvolvimento econômico da região, numa analogia com a política de trabalho, embora essa destaca-se pela sua capacidade de geração de renda e da almejada autonomia/emancipação dos sujeitos, mesmo com suas poucas ações no atual contexto. O que está sendo disponibilizado, atualmente, é a contribuição, como no caso das ações do SINE e do Programa ACESSUAS Trabalho, para o acesso a vagas de trabalho e a profissionalização.

Ao serem questionados sobre a particularidade de Minas na implementação da política de assistência social, os sujeitos apontaram as seguintes:

- a) “Equipe engajada, com experiência do MDS, com desejo de fazer a política acontecer no estado de MG - Subsecretária Simone Albuquerque, Deputado e Ex Secretário de Estado André Quintão e atual Secretária de Estado Rosilene Rocha são lideranças marcantes” (T5, 2017);
- b) “Cofinanciamento Estadual, através do pagamento do Piso Mineiro” (T 9, 2017);
- c) “Regionalização da PSE - CREAS Regionais” (T 2, 2017);

- d) “A relação da SEDESE e das próprias Diretorias Regionais com os municípios ”(D 3, 2017);
- e) “O Programa Qualifica SUAS e criação de CREAS Regionais nos Territórios de Desenvolvimento” (T 4, 2017);
- g) “O olhar diferenciado população tradicional (indígenas e quilombolas) e combate à pobreza no campo” (T 10, 2017);
- h) “A luta pelo direito, engajamento da população mineira” (D 1, 2017);
- i) “Tratamento qualificado que é dado às pessoas com deficiência no estado” (T 3, 2017);
- j) “A realização de Concurso para Diretorias Regionais” (D 4, 2017).

Neste prisma, as particularidades apontadas dizem respeito à forma pela qual o estado assumiu seu papel enquanto ente federado, no cofinanciamento, apoio técnico e implantação de Serviço Regionalizado de Proteção Social Especial. Interessante destacar que o apoio técnico diferenciado prestado pelo estado é um grande avanço diante da histórica acusação de sua ausência no exercício de suas atribuições no âmbito da assistência social. As Regionais e sua relação com os municípios também surgem como importantes equipamentos na implementação do SUAS em MG, além do rompimento com a fragmentação das ações e a preocupação em qualificar a rede privada do SUAS, através do Programa Aprimora Rede, que também foram mencionados no decurso da pesquisa.

Apresentamos abaixo os dados referentes à Consolidação do SUAS no estado na concepção dos entrevistados:

Quadro 22 - Consolidação do SUAS

Sujeito	Ações convergiram para consolidação do SUAS	Expansão dos equipamentos /profissionais	Ampliação de recursos/ melhorias financeiro	Ampliação da cobertura dos serviços públicos	Estrutura Conselhos Municipais	Qualificação Rede privada do SUAS
T 1	Sim	Não soube	Não soube	Não soube	Não	Sim
T 2	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
T 3	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
T 4	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
T 5	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não

Sujeito	Ações convergiram para consolidação do SUAS	Expansão dos equipamentos /profissionais	Ampliação de recursos/melhorias financeiro	Ampliação da cobertura dos serviços públicos	Estrutura Conselhos Municipais	Qualificação Rede privada do SUAS
T 6	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não
T 7	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
T 8	Sim	Sim	Não soube	Não soube	Sim	Não soube
T 9	Sim	Sim	Não	Sim	Não soube	Não soube
T 10	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
D 1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
D 2	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
D 3	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
D 4	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
D 5	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim

Fonte: entrevistas realizadas com profissionais das Diretorias Regionais. Julho/2017.

Conforme observamos, todos os entrevistados acreditam que as ações convergiram para a consolidação do SUAS, mas as opiniões variam ao tratar da estruturação dos equipamentos e da qualificação dos serviços. Com relação à expansão dos equipamentos e ampliação do número de profissionais, dentre os 15 entrevistados, 12 afirmaram que houve expansão, 02 afirmaram que não houve expansão e outro não soube responder.

Destacamos como um dos sujeitos consegue explicar num pequeno fragmento a proposta da SEDESE, e as várias questões que afetam o SUAS em sua implementação, como a falta de suporte para atender a proteção social especial, ocasionando a não execução da proteção social básica que se ocupa de cobrir o atendimento da especial, a falta de trabalhadores efetivos, e com inserção na política de assistência social de forma muito precária, assim:

Com exceção do Criança Feliz, aí agora, houve reordenamento dos programas e serviços, ampliação e melhoria da qualidade do acesso, quanto ao estado, a proposta da SEDESE é muito boa, de capacitação, de valorização do servidor, a questão da responsabilidade do apoio técnico, na relação com município ser um órgão de apoio e não fiscalizador [...] Todos os municípios da Diretoria Regional tem um CRAS, com fragilidades (equipe técnica não formada). Demanda de PSE sobrecarregam o CRAS. CREAS Regional não conseguiram imóvel para alugar e foi adiado para 2018. Mudança de gestão – não tem continuidade dos serviços, não tem

concurso público, muito processo seletivo e pregão, profissionais da saúde cedidos para assistência social, não podem nem assinar documentos na assistência (T 10, 2017).

Quanto ao subtema financiamento, 06 afirmaram que houve expansão nos últimos anos, 07 afirmaram que não houve expansão nos últimos anos, 02 não souberam responder, logo observamos que o financiamento, principalmente o fato de que não há uma definição de um percentual de recursos para a assistência social, é um obstáculo claro e visível à implementação da política. Por outro lado, se destaca a iniciativa do estado mineiro de cofinanciar a política como um avanço, apesar de que nem sempre os repasses ocorrem no tempo e com aportes suficientes para atender as necessidades dos municípios.

Acerca da ampliação da cobertura dos serviços públicos para atendimento aos usuários 09 afirmaram que houve expansão, 04 afirmaram que não houve expansão e 02 não souberam responder, de forma que a maioria acredita que o SUAS avança neste âmbito.

Quanto à estruturação dos Conselhos, a maior parte dos sujeitos entrevistados, 10 sujeitos, afirma que não houve estruturação, apontando para algumas fragilidades no sentido da autonomia e da compreensão do próprio papel no exercício do controle social. Outros 04 afirmam que houve a estruturação e 01 não soube responder à questão.

No que diz respeito à qualificação da rede privada dos SUAS, a concepção dos sujeitos também é bastante similar, de forma que apenas 04 responderam que houve tal estruturação, 02 não souberam responder e 09 sujeitos apontaram que a estruturação não ocorreu, apesar de haver o reconhecimento de que as entidades realizam um trabalho essencial, e encontram campo de atuação num determinado “vazio” de atuação do estado, não há ainda a devida qualificação para os sujeitos atuantes em seu âmbito.

Avançando um pouco mais na nossa investigação, perguntamos quais foram os maiores obstáculos na implementação do SUAS, conforme explanado na tabela abaixo:

Quadro 23 - Dificuldades do estado na Implementação do SUAS/execução de atribuições e responsabilidades

Dificuldades Técnicas	Dificuldades Administrativas	Dificuldades Financeiras	Outras (Gestão)
11	08	12	01

Fonte: Dados das Entrevistas Realizadas com Técnicos e Diretores Regionais/julho 2017.

Nesta pergunta, foram disponibilizadas as três opções: Técnica, Administrativa e Financeira, e havia possibilidade de escolher mais de uma, ou de sugerir alguma opção que porventura não estivesse contemplada. A maior menção às dificuldades apontadas se refere às financeiras, seguida das técnicas e por último as administrativas, e a novidade foi a gestão, que se refere mais aos cargos de gestão que são sempre ocupados por profissionais comissionados, visto que o sujeito que a apontou afirmou que há a “não compreensão de que a área precisa de pessoas qualificadas, especializadas para trabalhar, e não apadrinhados” (D 1, 2017).

Minha concepção com relação à questão vai ao encontro da visão dos sujeitos entrevistados, visto que o orçamento é fundamental para que haja capacitação, condições dignas de trabalho e ainda amplia as possibilidades de uma boa gestão, ou seja, de condições objetivas de atuação e de implementação de políticas, como na situação das regionais, muitos dos empecilhos, conforme veremos a seguir, estão nesse nível, financeiro, e atinge todos os demais.

Adentrando um pouco nas questões da viabilidade do exercício de atribuições dos profissionais nas Diretorias, questionamos aos entrevistados se isso tem ocorrido. Do total, 73, 33% dos profissionais afirmaram que o atual quadro e divisão do trabalho não viabiliza a execução das principais atribuições, confirmando a hipótese desde o início deste trabalho que a escassez de profissionais tem forte interferência nos resultados do trabalho.

Abaixo destacamos algumas posições bastante interessantes, indicativos que nos ajudam a pensar sobre a importância da burocracia na implementação/execução da política de assistência social:

- a) “Equipe não é suficiente para atender todas as demandas da Regional” (D 1);
- b) “Há profissionais fora do perfil e em descomprometimento com o trabalho, em contrapartida Diretora e Analistas concentram toda a responsabilidade do serviço (D 2)”;
- c) “Faltam profissionais: motorista, Auxiliar de Serviços Gerais, um Técnico de Nível Superior e o Técnico que atua vai sair, então como atingir os municípios de abrangência?” (D 4);
- d) “Equipe ainda está desfalcada, devia haver mais técnicos e motorista. Divisão do trabalho está começando a ocorrer, mas é angustiante” (T 1);

e) “Tentamos, mas pela escassez de funcionários é difícil conseguir dividir o trabalho, ações são mais delegadas a nós analistas, há três estagiários, mas não conseguimos delegar funções a eles que exigem mais responsabilidade” (T 2);

f) “Não viabiliza, corpo técnico pequeno para tamanha demanda, servidor antigo com resistência a se capacitar, servidoras mais novas organizam a autocapacitação” (T 3);

g) “Não. Acredito que alguns servidores ficam sobrecarregados, enquanto outros não se empenham nas suas tarefas, ou até mesmo não desenvolvem ação nenhuma, mal cumprem a carga horária de trabalho” (T 4);

h) “Está mal distribuído o trabalho, o que atrapalha o exercício das atribuições na Regional”(T 7);

i) “Na minha Regional não acredito que exista um problema com quantitativo de funcionários, mas sim de divisão de trabalho. Apesar disso, creio que o maior problema que inviabiliza o exercício das principais atribuições da Diretoria seja falta de orientação quanto à execução das ações, orientação no planejamento, maior clareza do que de fato deva ser realizado, de que forma e principalmente quais são as metas que precisam ser alcançadas” (T 8);

j) “Apesar do quadro da DR se relativamente bom, se comparado a outras DR’s, ainda assim há dificuldades na execução dos serviços, principalmente pelo fato da grande maioria dos técnicos fazerem 30 horas semanais” (T 9);

k) “Não, porque temos técnicos de nível superior que são servidores sem função, uns porque não querem exercer, outros porque não dispõem de condições de trabalho”(T 10);

Por outro lado, 26,67 % dos profissionais afirmam que as condições viabilizam o exercício das atribuições, cujos indicativos apresentamos abaixo:

a) “Há esforço do governo para incrementar e organizam a autocapacitação melhorar a estrutura das Regionais” (D 3);

b) “Inserção da equipe técnica do concurso foi muito válida, mas precisa melhorar o quadro de pessoal para garantir permanência” (D 5);

Neste sentido, há um reconhecimento da relevância da inserção de profissionais concursados no quadro das Diretorias, de forma a garantir um assessoramento técnico de qualidade aos municípios. Porém, a defasagem salarial e a disparidade do salário-base da SEDESE em comparação com outras secretarias têm causado grande evasão de efetivos e

enfraquecido a atuação de algumas regionais, destacando que há Regionais que só tem um dos Analistas, atuando com equipe incompleta e sobrecarregada.

Conforme exposto, há necessidade de delimitação maior das atribuições, principalmente dos Psicólogos e Assistentes Sociais do concurso, visto que é um incômodo geral entre os mesmos a questão do cargo ser generalista, e não considerar algumas especificidades, como o Assistente Social que não tem respeitada a lei das 30 horas, que é nacional. Com relação aos Diretores, parte deles também menciona a necessidade de melhor delimitar suas atribuições, pois as atribuições que existem legalmente são as da instituição, sobre haver um Decreto específico, foi feita a procura no decorrer da pesquisa, mas não foi encontrado.

Com relação às necessidades dos Técnicos e Diretores para uma atuação mais ampla, todos apresentaram demandas de estruturação mesmo das carreiras, condições físicas, manutenção das Diretorias com relação a materiais de consumo, maior diálogo com o nível central, capacitação frequente, e condições mesmo que possibilitem autonomia e reconhecimento às Regionais.

Portanto, a maioria dos entrevistados aponta para a falta de profissionais e quando há, de uma maior valorização desses, assegurando a sua permanência nos quadros de trabalho da Diretoria. A divisão de trabalho também se configura em um problema, visto que as equipes são reduzidas, e sua constituição é muito diversificada, formada por servidores comissionados, cedidos de outras secretarias e os concursados da SEDESE de 2013, Analistas, assim quando os analistas tomaram posse já havia uma organização interna dessas Diretorias, e muitas questões não se rompem, são inerentes a cultura da organização, então quebrar padrões, formas de atender aos compromissos, são desafiantes. Também a evasão dos técnicos das Regionais, desde a posse, é preocupante ao considerar que o concurso foi planejado para estruturar as Regionais e isso não ocorreu.

A seguir questionamos os entrevistados acerca de suas sugestões para fortalecimento da Diretoria Regional, neste sentido registramos as mais relevantes:

- a) “Precisa dar mais crédito, credibilidade da SEDESE sede para as Regionais, planejar com antecedências as ações, capacitações, depositam a diária no tempo anterior à reunião para que o servidor possa participar das reuniões sem ter que usar o próprio dinheiro e ter que esperar a diária cair. Questão positiva é que os Analistas estão se posicionando e pelo menos sendo ouvidos, essa é a vantagem do concurso, poder nos posicionar” (T 1, 2017);
- b) “Deveria ter um orçamento específico para a DR, essa questão financeira seria muito importante, porque muitas vezes não há recursos, ações são deixadas de fazer, por exemplo,

no Encontro Regional só tivemos lanche porque o Diretor pagou do bolso dele [...] ou a SEDESE Central administra ou coloca estrutura de profissionais para administrar na própria Regional, porque o Diretor não dá conta disso com a estrutura atual” (T 2, 2017);

c) “A escolha do Diretor, deveria ser uma pessoa qualificada, com experiência na área e não com envolvimento político-partidário, porque “o dono do boi que tem que pegar nos chifres”; melhoria da comunicação da SUPIN com as Regionais, município fica sabendo primeiro que as Diretorias das informações; ações duplicadas, exemplo repasse de informações sobre Plano de Serviços, o Nível Central faz algumas ações e pedem para fazermos a mesma coisa, e às vezes o contato com o Nível Central para esclarecer é estressante; O trabalho na Assistência Social é muito gratificante, principalmente quando a gente se identifica com a política, e vê que dá para ter resultados, construir muita coisas, mas tem que melhorar muito o envolvimento mesmo de quem está à frente, de quem está na Diretoria, mas acho que é uma área que dá pra gente se realizar enquanto profissional. Enquanto Analista na Regional acho que a gente é muito subutilizado”;

“Prédio limpo e organizado, pois falta mobília, quando chove fica sem internet, às vezes corta o telefone, o servidor usa crédito que tem no celular, não tem fogão, geladeira, nem água para servir para o município em reunião” (T 3, 2017);

d) “Sugiro que o nível central descentralize de fato as ações que cabe as Regionais realizar, o que reduzirá os custos das atividades de assessoramento e apoio técnico, investida na estruturação física, de recursos humanos e apoio logístico às Regionais, além da valorização dos trabalhadores, que encontram-se muito insatisfeitos com as condições de trabalho e remuneração”(T 4; 2017);

e) “Estruturação física das DR, profissionalização, inserção de mais profissionais qualificados nas DR, pois o quadro técnico hoje não é suficiente para atender às demandas” (T 5, 2017);

f) “O conhecimento da política e das normativas que a regulamentam empoderam os Técnicos para desempenharem seu papel junto aso municípios, isso é uma forma das Diretorias se fortalecerem mesmo diante de todo descaso que enfrentam” (T 6, 2017);

g)“Capacitação para que a gente possa exercer nossa função, mas antes disso precisa estruturar as Regionais com pessoal, condições para poder funcionar a todo vapor” (T 7, 2017);

h)“Minha sugestão é que exista uma maior troca entre as Diretorias, pois algumas possuem maior experiência, e já desenvolvem suas competências com maior propriedade. Além disso, sugiro maior orientação da SUPIN e DIPRE, pois as competências elencadas das Diretorias

Regionais são muito abrangentes, pouco específicas, o que dificulta o trabalho de planejamento dos Diretores e equipes”(T 8, 2017);

i) “Sugiro que a SEDESE Central realmente respeite a função e a importância das Diretorias Regionais, dando-as mais autonomia de trabalho e fazendo com que o fluxo e o contra-fluxo de informações (Município – DR – SEDESE Central) ocorra de fato e seja respeitado, principalmente, pelos técnicos que trabalham na SEDESE Central” (T 9, 2017);

j)“Mudança de espaço, salubridade, que haja uma divisão de trabalho para que cada um exerça suas atribuições, descentralizar ações, conseguir atender de maneira mais eficaz aos municípios, ir em municípios, não só contato por telefone e e-mail, mais capacitação” (T 10, 2017);

k) “Regional devia ter mais recursos, para que a equipe pudesse se mobilizar” (D 1, 2017);

l) “Melhor estrutura física e de equipamentos, ampliação do quadro de profissionais com perfil para atuação na política; melhoria na comunicação com o nível central; respeito e conhecimento da nossa agenda de trabalho junto aos municípios; maior valorização e entendimento da SEDESE BH sobre a atuação da DR na sua área de abrangência; apesar de todas as dificuldades, não se pode deixar de mencionar avanço com a Constituição Federal de 1988 com a estruturação do SUAS e o comprometimento da SEDESE Nível Central e Diretorias para realização dos trabalhos, mesmo com as dificuldades já postas” (D 2, 2017);

m) “Melhoria na remuneração e ter equipe completa” (D 3, 2017);

n) “São as Diretorias Regionais que representam o governador nos territórios, por isso “empoderar” as Regionais é uma medida inteligente, salutar” (D 4, 2017);

o) “Acho que o único caminho dentro de tudo que a gente já falou lá atrás, precisamos que o nível possa nos ouvir, não penso em outro caminho, nem o quanto há disposição ou condições para isso” (D 5, 2017).

Portanto, há muitas demandas de estruturação básica mesmo, de fluxo, de condições de trabalho, de capacitação e valorização do servidor nas Diretorias Regionais, e de busca de mais autonomia mesmo, pois são órgãos atuantes há um tempo considerável na estrutura do estado, possuem Equipes Técnicas que estão em processo de capacitação, com iniciativas muito positivas no sentido de qualificar o trabalho, de fazer com que o assessoramento produza resultado, buscando aproximação com os municípios, fomentando a estruturação da política de assistência social com equipes de referência, com responsabilização pela Proteção Social Especial, e minimamente atua ainda na política de trabalho, ação que encontra mais terreno em regiões onde a Economia Solidária está se desenvolvendo, mas sem muitas condições de avançar devido à ausência de orçamento.

O estabelecimento de fluxos de trabalho dentro da própria Diretoria, esforço já existente e motivado pela DIPRE e pela SUPCAP através da cobrança de planejamento e da criação de uma estrutura de apoio aos Técnicos e Diretores, é também uma necessidade urgente. A iniciativa de gestão no sentido de fortalecimento das Diretorias Regionais foi realizada, também destaco o empenho do Secretário Quintão, em 2015, em conhecer *in loco* as Diretorias, mas sem tocar no orçamento não será possível avançar mais, visto que são necessários locais mais adequados ao trabalho, mais condições de mobilidade e principalmente melhores condições de carreira, de forma a assegurar a permanência dos profissionais no quadro da SEDESE.

Analisando muito brevemente à execução financeira de recursos para as Diretorias Regionais, conforme o Relatório Bienal da SEDESE de 2015/2016, foram gastos pela SUPIN valores abaixo do planejado, parte destinada ao planejamento e gestão, e parte para estruturação das Unidades Regionais da SEDESE, diminuindo os valores no ano de 2015 para o ano de 2016, conforme observamos abaixo:

Tabela 11 - Execução Orçamentária SEDESE Gestão/Regionais 2015-2016*

Ação	2015			2016		
	Planejado	Executado	% Execução	Planejado	Executado	%Execução
Planejamento, Gestão e Finanças	12.219.596,78	9.694.696,72	79,34	5.947780,18	5.861.885,71	98,56
Manutenção, Reestruturação e Ampliação das Unidades Regionais	1.719.492,00	1.474.176,31	85,73	1.457.988,33	1.398.554,84	95,92

Fonte: Relatório Bienal da SEDESE, 2017

* a despesa planejada representa o crédito autorizado e a despesa executada representa a despesa empenhada. Valores em R\$.

Ao compararmos o valor gasto pela SUPIN com a Assessoria de Projetos Especiais (APE), observamos que o volume de recursos foi bem maior, apontando que pode ter faltado maior empenho para estruturar as Regionais, que pode se dar pelo fato dos Programas Especiais terem mais visibilidade política no estado. Observamos que só o valor investido em

qualificação profissional em 2015 superar os gastos com reestruturação e ampliação das Regionais no mesmo período.

Tabela 12 - Execução Orçamentária da APE 2015-2016*

<i>Ação</i>	<i>2015</i>			<i>2016</i>		
	Crédito autorizado	Despesa Empenhada	%	Crédito autorizado	Despesa Empenhada	%
Atendimento ao Trabalhador	33.307.412,48	9.353.757,46	28,08	21.822.779,43	4.068.590,54	18,64
Economia Solidária	10.966.787,10	1.284.071,79	11,71	15.271.762,30	6.065.481,14	39,72
Qualificação Profissional	8.161.581,57	1.172.284,48	14,36	4.015.318,61	402.567,18	10,03

Fonte: Relatório Bienal da SEDESE, 2017

Portanto, os gargalos são os mais diversos, para que haja de fato uma atuação efetiva das Regionais, e maior dos obstáculos atuais se refere ao financiamento, tendo em vista que a falta de orçamento é o que provoca a evasão de profissionais, a precarização do ambiente de trabalho, e a consequente precarização na oferta do assessoramento técnico, que é dever do Estado.

CONCLUSÃO

Este estudo, que se constituiu sobre a base do materialismo crítico histórico-dialético, buscou investigar, a partir de revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo a atuação das Diretorias Regionais da SEDESE na implementação/execução da assistência social em Minas Gerais, com enfoque no SUAS.

É notório que os desafios são imensos, tanto quanto a extensão do estado mineiro, para de fato consolidar tal sistema, com oferta da proteção social de forma ampla, propiciando o acesso da população de todos os territórios aos benefícios, programas e serviços conforme preconiza a NOB SUAS, e para além da política de assistência social, propiciar o acesso à renda, ao trabalho, ao lazer, em suma, uma maior qualidade de vida para seus habitantes.

Pensar sobre a política de assistência social no estado de Minas Gerais e sua relação com a política nacional não se configura em uma tarefa simples, mas pelo contrário implica em pensar nos limites dessa política no âmbito do estado e do sistema capitalista, visto que temos um Estado que assumiu a clara defesa de uma classe – a burguesia, e cuja tendência atual consiste em precarizar e privatizar os serviços públicos, transformar o fundo público em privado e transferir parcela de sua responsabilidade para a sociedade civil.

Neste sentido, a assistência social enquanto política pública pode ter diferentes direções a partir da atuação dos seus agentes implementadores e do contexto sócio-histórico de sua implementação. Uma direção possível seria a adoção de uma postura mecanicista e acrítica no processo de implementação, na relação com o usuário, sendo assim funcional à ordem que está posta, contribuindo para a realização do consenso entre as classes sociais, e da manutenção da estrutura vigente que sustenta o MPC.

A outra possibilidade seria de trabalhar numa perspectiva revolucionária. É possível à assistência social a superação da perspectiva do consenso entre as classes sociais, o que pressupõe um trabalho para além do atendimento rotineiro para acesso aos serviços e benefícios, e que possibilita/fomenta o alcance do protagonismo dos usuários da política da assistência, reforçando-se a sua participação no controle e na direção dessa política. Exemplos desse processo são: a divulgação de informações visando o acesso aos direitos; a afirmação e a defesa da liberdade, o impulsionamento de pesquisas sobre o modo de vida e trabalho da classe trabalhadora; o trabalho de base com organizações populares, associações de bairro e conselhos; o resgate da história dos movimentos de resistência dos trabalhadores, numa contraposição à ordem instituída e em direção a um outro projeto societário.

Neste sentido, Potyara Pereira (2006) aponta para a possibilidade de atuação voltada para o horizonte de atenção às necessidades humanas e sociais, na perspectiva de garantir a todo indivíduo sua participação como cidadão, através do acesso às condições objetivas para o exercício da cidadania: alimentação, educação, saúde, lazer, cultura, transporte, moradia. Esse é um tensionamento crucial para contrapor o horizonte da sociedade capitalista que visa à acumulação e concentração privada da riqueza socialmente produzida. Assim, uma política de assistência social pautada na perspectiva de atendimento às necessidades humanas/direitos sociais/cidadania é contraposta à lógica capitalista e só poderia ser efetivada mediante o protagonismo dos sujeitos sociais: movimentos sociais, organização e luta sindical e político-partidária, conforme mencionado.

Retomando Mota (2008), a seguridade social contemporânea, além da problemática de não possuir uma receita própria, vivencia o que chamamos de assistencialização, de forma que, diante da postura de redução da capacidade estatal de algumas políticas, passa a responder também pelas incapacidades das demais, como a demanda da política de trabalho⁴¹, ou seja, e o interesse/necessidade de inserir os sujeitos na sociedade do consumo, acaba transformando os sujeitos sem trabalho em alvo de intervenção estatal; vivemos em um estado, nos termos de José Paulo Netto (1996), que se tornou em determinado contexto sócio-histórico em “comitê executivo da burguesia”, funcional ao capitalismo, e cujas ações confluem para a sua perpetuação.

Refletir sobre o papel das Diretorias Regionais nessa totalidade social dinâmica implica em pensar inicialmente nos limites da própria SEDESE como órgão gestor e da sua capacidade de estruturá-las e “empoderá-las” para que possam executar as suas atribuições com êxito.

O processo de construção federativa no Brasil partiu de um modelo americano muito diverso da realidade brasileira, gerando determinado desequilíbrio na distribuição de poderes/recursos, de maneira que os municípios ficaram com uma grande carga no âmbito da responsabilidade da implementação/execução de políticas públicas e com poucas condições de executá-las, principalmente por questões fiscais e financeiras. Retomando Arretche(2000), o ente federado estadual tem responsabilidade em tentar sanar as adversidades neste âmbito, o que Minas Gerais tem conseguido, tendo em vista os grandes avanços observados nessa política.

⁴¹ Lembramos que o problema central do processo de acumulação na sociedade capitalista consiste na redução do trabalho vivo, com menor absorção da força de trabalho ativa, cujas consequências se manifestam no não acesso ou acesso precário aos postos de trabalho.

Um aspecto do governo federal que podemos considerar como um dos obstáculos à implementação de políticas públicas efetivas e da qual nos recorda Souza (1998) no decorrer deste trabalho, se refere às reformulações que o estado vem passando desde a década de 1990 em sua estrutura financeira/fiscal, e ainda na sua relação com o mercado, e pela importância que este adquire frente ao governo, de forma que a estruturação de serviços públicos locais fica prejudicada.

Retomando Sarávia (2006), a implementação de políticas públicas não se configura em um processo tranquilo, visto que envolve um conjunto de condições como a atuação da burocracia, as condições tecnológicas, entre outros. Tal situação observamos na nossa pesquisa com as Regionais, quando analisamos por exemplo, o processo de planejamento de cada Diretoria, no qual a própria construção do plano de trabalho anual esbarrou em óbices como ausência de condições tecnológicas e de recursos humanos, e algumas Diretorias não conseguiram concluir em tempo hábil.

Recorrendo aos modelos de implementação de políticas públicas que utilizamos no início deste trabalho sugeridos pelo GAPI, no estado de Minas observamos que o modelo que mais se aproxima da nossa realidade consiste no *top down*, o qual aponta que a articulação entre os atores que estão situados no nível central ou federal e as realidades locais levam ao sucesso ou fracasso do processo de implementação de políticas públicas. Afirmamos que serve de parâmetro para a análise da atuação das Regionais, tendo em vista as suas ações são coordenadas e direcionadas pela SUPIN, situada na estrutura do órgão gestor, no nível central, e que é fundamental para a sua organização e atuação.

Observamos que o estado de MG desde os anos 1960 vem empreendendo esforço de implementação da política de assistência social, com a instituição de conselho e das seções municipais que já constituíam o primeiro passo para o futuro projeto de interiorização da política.

Notamos ainda que o processo de estadualização no período da SETASCAD nos anos 1996 em diante foi um marco e foi complexo, tanto em Minas quanto nos outros estados. Uma característica marcante e que se constituiu num óbice nesse processo foi a ausência de uma preparação para a secretaria compreender e absorver a proposta da LOAS. Nesse sentido, Bernardi (2006) traz contribuições relevantes para nossa análise, no sentido de apontar para a necessidade de um processo de preparação para a transição, de modo a evitar pontos falhos na execução da política, na qualidade dos serviços prestados pelo órgão estadual, que nesta situação realizou uma mudança brusca na realização de seu trabalho.

Minas Gerais, conforme observamos no decorrer desse trabalho, passou por muitas reformas administrativas e estas não apenas alteraram a estrutura burocrática, mas produzem mudanças que repercutem nos diversos setores e no seu fazer profissional, na forma de organização e prestação de serviço público aos municípios. Outro aspecto relevante diz respeito à valorização dos profissionais do SUAS, o que tem sido demanda frequente das Conferências e Fóruns, mesmo após a NOB RH de 2006, pouco temos avançado neste sentido e tem sido grande a evasão de profissionais, principalmente concursados, do órgão gestor estadual, tanto no Nível Central quanto nas Regionais SEDESE, por falta de melhores condições salariais. Os Planos de Carreira existem formalmente, mas há uma enorme defasagem salarial, o que motiva os servidores a deixarem o cargo e buscarem outros campos de trabalho, ou a atuar em jornada dupla de trabalho, o que o sujeita a sobrecarga de trabalho e adoecimento.

Os trabalhadores que permanecem, uma parcela vivencia um processo de desmotivação devido à precariedade das condições em que atua, e outros estão se organizam e resistem em Sindicatos, Fóruns de trabalhadores, porém as condições objetivas na maioria das vezes não permitem longo período de espera por melhorias. Uma proposta neste sentido seria a determinação de um percentual fixado em lei para a política de assistência social, de forma que garantisse os direitos dos trabalhadores ao reajuste salarial anual, aliado à realização de mais concursos públicos e retirada de cargos comissionados, que sobrecarregam a folha e facilitam a chegada ao limite prudencial fiscal.

Outra característica relevante no âmbito da implementação/execução da política pública de assistência social consiste na sua tendência de centralização do poder decisório no órgão central, questão que observamos que permanece na SEDESE no período estudado dos governos do PSDB (2007-2014), atingindo também, embora com bem menor intensidade o governo petista atual (2015-2017), observando que essa centralização varia, ora mais intensa, ora menos intensa, mas perpassa questões político-partidárias e está relacionada à cultura política fortemente centralizadora do estado. Outra influência neste âmbito se refere ao papel da burocracia, cujos trabalhadores perpassam as gestões por serem concursados, muitos têm experiências em diversas secretarias do estado e atuam na ponta do processo de implementação/execução da política, portanto são agentes impulsionadores desse trabalho, portanto, relacionados com esse processo de centralização.

Refletindo no âmbito da implementação da política de assistência social pelo estado de Minas, na relação com a PNAS, constatou-se que nos órgãos nacionais de controle, deliberação e pactuação Minas Gerais age muito proativamente na implementação/execução

dos programas, projetos, serviços e benefícios, inclusive tornando-se referência para outros estados da federação. O co-financiamento estadual, através do Piso Mineiro, o grande número de equipamentos implantados e a cobertura da proteção social básica em praticamente todo o estado são evidências de que o processo de implementação está se consolidando.

Através das atas e da pesquisa de campo com os profissionais, foi possível constatar que a implantação do SUAS no período 2007-2010, referente ao governo Aécio e no contexto nacional do governo Lula, foi marcado pela criação e expansão dos equipamentos socioassistenciais, e no período 2011-2014, referente ao governo Anastasia e no contexto nacional do governo Dilma, começaram a surgir as problemáticas derivadas desse processo de implantação, como ausência de recursos humanos, de infra-estrutura e questões gerais afetas à operacionalização.

Tal processo de implementação tem encontrado obstáculos, que se situam, por exemplo no âmbito da proteção social especial, a qual não conseguiu estender a cobertura a todo o estado, ressaltando que há iniciativas nesse âmbito, se destacando a criação dos CREAS Regionais, cujo projeto foi amplamente discutido pelo CEAS, e que já estão atendendo aos municípios sob a modalidade regionalizada desde 2016.

Na relação com os municípios, falta ainda avançar na perspectiva da ampliação do financiamento por parte do ente federado estadual através do Piso Mineiro, além oferecer maior suporte para que as Diretorias Regionais possam fortalecer suas ações, com maior estrutura física e de pessoal, maior autonomia financeira e decisória para que possam intensificar o trabalho, principalmente de assessoramento técnico aos municípios, que já vem sendo empreendido. Tais Diretorias contam com profissionais concursados e extremamente comprometidos ao seu fazer profissional, que mesmo em situações precárias estão tentando atuar visando o cumprimento de suas responsabilidades enquanto servidores públicos.

Lembramos que são as articulações entre governo e territórios, e entre os três níveis de governo que possibilitam a implementação do SUAS, ou seja, esse processo se constitui para além de questões técnicas e burocráticas, mas são perpassadas ainda por opções políticas que determinarão, num arsenal de fatores daí derivados, o sucesso ou fracasso desse fazer profissional no âmbito da política pública de assistência social.

Uma questão que pode ser considerada complexa no estado de Minas refere-se à falta de condições dos conselhos municipais de assistência social de exercerem de fato suas atribuições, enquanto órgão deliberativo e de fiscalização, frente à gestão municipal. Ocorre demasiadamente a manipulação dos conselheiros pela gestão (a partir de ordem do prefeito), de maneira que os conselhos se tornam mais órgão cartoriais e cumpridores de protocolos do

que de fato efetivadores do controle social. Para romper com esse paradigma, faz-se necessário mudança na cultura política e disponibilização de capacitação e demais recursos que se tornarem necessários para que os conselheiros adquiram autonomia e ocupem de fato seu espaço no âmbito da política pública.

Durante o processo de análise das atas do CEAS, foi possível constatar ainda uma preocupação em disseminar as discussões do conselho para o interior através das URCMAS, o que é muito interessante para a questão da regionalização da política pública e da publicização das discussões. Porém, tais Uniões Regionalizadas não lograram muito êxito, o que pode estar associado às dificuldades dos municípios em assumirem um compromisso a mais com o controle social, tendo em vista que as atuais requisições para a política pública de assistência social são muito numerosas, e exigem muito investimento financeiro e de pessoal para sua execução.

As Diretorias Regionais, que passaram a ter mais elementos para uma atuação mais densa a partir do processo de implementação do SUAS no estado, na maior parte das reuniões do CEAS, ora aparecem como mobilizadoras de URCMAS e Encontro Regionais, ora são alvo de solicitações do CEAS o Nível Central da SEDESE em torno de sua estruturação, como a questão do concurso público de 2013, que foi alvo de intensos debates até se concretizar.

Com relação aos principais aspectos mencionados pelos sujeitos entrevistados sobre e a implementação do SUAS, apontamos que há uma urgência de empreender ações no sentido de garantir e ampliar o de financiamento, visando a estruturação da política pública de forma que o SUAS tenha condições de solucionar as problemáticas de pessoal e de qualificação na oferta de seus serviços, programas, projetos e benefícios.

Quanto às Regionais, a questão do financiamento para todas as ações das Regionais, principalmente para eventos com os municípios, melhorias de condições de trabalho, estrutura física e de pessoal a descentralização do poder decisório do nível central para as Diretorias, e a maior participação das Regionais no processo de planejamento, e ainda a construção de uma visão por parte de algumas Diretorias/Superintendências das Diretorias como parte da SEDESE⁴², são questões principais que apontam para uma possível alternativa visando uma maior valorização dessas estruturas que são essenciais no processo de implementação da política de assistência social em MG.

⁴² Em várias entrevistas os profissionais expressaram a sua insatisfação com relação ao tratamento dado às Diretorias Regionais por técnicos do nível central como se fossem uma estrutura à parte da SEDESE, e não como parte integrante de sua estrutura.

No que diz respeito à particularidade do estado de Minas Gerais na implementação da política, merecem destaque alguns aspectos. O assessoramento técnico, o compromisso e a representatividade na realização das Conferências e o co-financiamento pelo órgão estadual são questões que foram amplamente apontadas tanto nas atas do CEAS quanto nas entrevistas. Outra questão que se destaca muito no nosso estado se refere ao impacto social causado pelos empreendimentos de geração de energia e de mineração, os quais, embora sejam economicamente muito importantes para a geração de renda e trabalho do estado, são alvos frequentes das discussões do CEAS e da SEDESE na tentativa de minimizar tais impactos. A escolha realizada pela SEDESE de Secretários de Estado, Subsecretários e de outros profissionais com experiência no processo de implementação da política de assistência social na região metropolitana de BH e em nível federal, com atuação em cargos providos por concurso e comissionados, aumenta as possibilidades de uma gestão estadual comprometida e afinada com as demandas do nosso estado.

Em termos de assessoramento técnico e capacitação direcionados aos municípios, Minas se destaca em razão de um trabalho que é ofertado com qualidade pelo nível central e pelas Diretorias Regionais. Indicativo desse avanço se refere ao fato de ter sido o primeiro estado a implantar a Diretoria de Capacitação, que é extremamente relevante diante do papel do estado de capacitar recursos humanos para atuar na política. Ainda neste sentido, a atuação da CIB e do CEAS se fazem relevantes na medida em que realizam um trabalho exaustivo de controle social e pactuação da política.

O estado de Minas possui uma grande expertise em atuação regionalizada, visto que, para além dos Fóruns, URCMAS e Diretorias Regionais da SEDESE, como podemos perceber na concepção dos conselheiros, tornou-se “modelo” para outros estados, que apontam a expressiva participação do mesmo em Conselhos, Conferências, entre outros.

Dentre os grandes óbices, apontamos o baixo percentual de recursos direcionados às Regionais, que acabam por enfraquecer o corpo burocrático do Estado, com o esvaziamento de Regionais, exemplo mais atual se refere ao grande percentual dos psicólogos e assistentes sociais do concurso de 2013 que, por vislumbrar melhores condições de trabalho em outras áreas, deixaram o concurso com vistas a alcançar uma maior qualidade de vida.

Outra questão relevante que as Diretorias apontam consiste na organização de agenda do nível central de forma que, algumas vezes os planejamentos são sobrepostos à agenda da Regional, a qual tem que desmarcar compromissos já assumidos para atender demandas de BH. As Regionais propõem mais construções conjuntas, mais recursos, mais diálogo e, principalmente mais conhecimento do nível central sobre a realidade das Regionais. Assim é

muito desafiador o trabalho da DIPRE, de agregar interesses e acordar estratégias de planejamento e de ação que venham a contemplar interesses das próprias Regionais, de territórios e realidades em 21 unidades no estado. Algumas Regionais simplesmente não possuem condições de planejar ações por lhe faltar questões estruturais básicas, com acesso a internet, computador, etc.

Outro elemento que deve ser pensado é o como a SEDESE conduz sua organização interna e as correlações de forças no interior de própria secretaria, que também são determinantes para o lugar que ocupam, e como são concebidas pelos demais pilares da Secretaria. A disputa interna entre as Diretorias do nível central e interior é um fator apontado nas entrevistas que, na concepção dos sujeitos, prejudica o “empoderamento” das Diretorias para a execução de seu trabalho.

Neste sentido, apontamos na relação do nível central, que há essa tentativa de articulação, através das reuniões de planejamento, articulação cotidiana, principalmente da SUPIN com as Regionais, porém ainda falta maior abertura da SEDESE em seu conjunto na relação com as mesmas, inserindo essas no processo de planejamento orçamentário e técnico, participando da construção dos projetos e planos que dizem respeito ao processo de implementação da assistência social. Nesse processo, faz-se necessário a disseminação da compreensão do papel e da capacidade técnica das Diretorias, que contam com Diretores e Técnicos qualificados, conhecedores de suas realidades no território de abrangência.

Porém, os desafios são muitos, em razão da dimensão territorial e populacional, das diversidades econômicas, culturais e sociais de nossa Minas Gerais, mas é preciso acreditar, resistir e lutar por novos horizontes.

REFERÊNCIAS

ABREU, S. L. de L. R. G de; MANCINI, M. V. D.V.; SANTOS, G. R. **Gestão Pública Estadual do SUAS em Minas Gerais**. Trabalho de Conclusão de Curso, Juiz de Fora: UFJF, 2013.

ABRÚCIO, F. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Fundação Konrad Adenauer Stiftung, Alemanha, 1998.

ANDRADE, F. F de; ZIMMERMANN, C. R de. **A Institucionalização da Assistência Social: a implantação do SUAS no Estado de Minas Gerais**. Maringá, v. 33, n. 2, p. 129-137, 2011.

ANTUNES, R.; ALVES, G. **As Mutações do Mundo do Trabalho na Era Mundializada do Capital**. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ARAÚJO, E. R.; FERNANDES, F. R. C. **Mineração no Brasil: crescimento econômico e conflitos ambientais**. In: Conflitos Ambientais na Indústria Mineira e Metalúrgica: o passado e o presente. Évora, Rio de Janeiro, 2016.

ARNOULT, T. **Descentralização Político-Administrativa da Política Nacional de Assistência Social: o Papel do Governo do Estado de MG**. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF/ MG, 2014.

ARRETCHE, M. T. da S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 2014, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ARRETCHE, M. T. da S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo, FAPESP, 2000.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 2010. (Texto para Discussão, 1460).

BERNARDI, M. M. E. **Capacidade Estatal da Esfera Estadual de Governo na Política de Assistência Social: Um Exemplo do Projeto Estruturador “Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”**. Programa de Mestrado da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho”. Belo Horizonte, 2006.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Desafios da Gestão do SUAS nos Estados e Municípios.** In: Capacita Suas/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1ª ed. Brasília, 2008, 120 p.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) [recurso eletrônico]: **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre Organização da Assistência Social e dá outras Providências.** Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 25 de julho de 2017.

_____. **Política Nacional de Assistência Social** 2004, Brasília, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica 2005**, Brasília, 2005.

_____. Norma Operacional Básica 2012, Brasília, 2012. [recurso eletrônico]. **Resolução Nº 33, de 12 de dezembro de 2012 - Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.** Disponível em: <http://www.cib.pr.gov.br/arquivos/File/CIBPR/material/NOB_SUAS_2012.pdf> Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____. Lei n.º 12.435/2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____. Decreto n.º 7.636/2011. **Dispõe sobre o apoio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios** destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7636.htm>. Acesso em: 18 de julho de 2017

_____. Portaria n.º 337/2011. **Dispõe sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social**, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS, no exercício de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://famem.org.br/wp-content/uploads/2014/04/PORTARIA-No-337-2011-IGDSUAS.pdf>>. Acesso em 18 de julho de 2017

_____. Portaria n.º 07/2012. **Dispõe sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social**, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS, e dá outras providências. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2014/07/PORTARIA_MDS_N07_2012.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2017

_____. CENSO SUAS 2014. Análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social.- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

_____. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Perfil da Indústria nos Estados de 2014.Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

_____. PORTAL BRASIL. Em 14 anos, o IDH do Brasil cresce mais de 10%. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/12/em-14-anos-idh-do-brasil-cresce-mais-de-10%>> Acesso em 20 de maio de 2017.

_____.TESOURO NACIONAL. Fundo de Participação dos Estados. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

_____.SECRETARIA DE GESTÃO E INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO SAGI/MDSA.Relatório de Programas e Ações do MDSA.Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>>. Acesso em: 20 de maio de 2017

BRESSER PEREIRA L. C. O Governo Dilma frente ao tripé macroeconômico neoliberal. **Revista Novos Estudos**, n. 95, março 2013.

CAMPELO, T; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e de Cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

_____;FALCÃO,T. e MELO, J. O Processo de Formulação e os Desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um Brasil rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELO, T; NERI, M. C. (org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, MDS, 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p.123-131, set. 2006.

CASTELO, R. **O Novo Desenvolvimentismo e a Decadência Ideológica do Pensamento Econômico Brasileiro**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, 2012, n. 110, p. 613-636, outubro/ dezembro 2012.

CASTRO, B. A. A. **Identidade dos Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais**. Belo Horizonte, SEBRAE Minas, 2015.

CHESNAIS, F. et al. **Uma Nova Fase do Capitalismo?** São Paulo, Xamã, 2003.

COLIN, PEREIRA et al. **Trajatória de Construção da Gestão Integrada do SUAS, do Cad Único e do Programa Bolsa Família para a Consolidação do Modelo Brasileiro de Proteção Social.** In: Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e de Cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

COUTINHO, C. N. **A Época Neoliberal: Revolução Passiva ou Contra-Reforma?** Texto apresentado em conferência no V Seminário Internacional Gramsci, promovido pela Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP-Marília, 28-30 de agosto de 2007.

COUTO, B. R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma Realidade em Movimento.** São Paulo, Cortez, 2010.

COUTO, B. R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma Realidade em Movimento.** São Luis, Maranhão, **anais...**V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 23 e 26 de agosto de 2011.

CURADO, M.; NASCIMENTO, G. M. **O Governo Dilma: da euforia ao desencanto.** REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, v.36, n.128, p.33-48, jan./jun. 2015

DRAIBE, S. M. **Brasil: O Sistema de Proteção Social e suas Transformações Recentes.** Naciones Unidas. Comision Econômica Para América Latina y el Caribe. Santiago do Chile, 1993.

FALCÃO, T. e MELO, J. **O Processo de Formulação e os Desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um Brasil rico e com oportunidades para todos.** In: Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e Cidadania. Brasília, MDS, 2013.

FILGUEIRAS L.; GONÇALVES, R.; **A Economia Política do Governo Lula.** Rio de Janeiro, Contraponto, 2007.

Grupo de Análise de Políticas de Inovação (GAPI) da Universidade Estadual de Campinas, de 2002. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas.** Disponível em: <<http://www.oei.es/historico/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 12 de julho de 2017.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo, Edições Loyola, 17ª edição, maio de 2008.

HOBSBAWM, E. **A Era dos Impérios,** 1977. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B46vjRI8hGubzRUOFdXLXIFNVU/edit>>. Acesso em: 12 de julho de 2017.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche.** São Paulo: Cortez, 2007.

IASI, M. L. **As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento.** São Paulo, Expressão Popular, 2006, 592 p.

IBGE. Pnad Contínua. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default.shtm>. Acesso em 20 de abril de 2017.

_____. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 20 de abril de 2017.

JANNUZZI, P. de M. **O Censo Suas como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil.** Texto produzido para o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, Brasília, MDS, 2007.

LIMA, Ângela M. de Lourdes Dayrell de. **A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social.** In: Políticas Públicas e Sociedade Civil. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora. Revista Quadrimestral de Serviço Social. Ano XXIV. n. 73. Março 2003.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio.** Traduzido de La Capitalism, Londres, Verso Edition, 1978 (2 a impressão, 1980).

MARANHÃO, C. H. **A Ideologia Desenvolvimentista e as Políticas Sociais no Brasil: apontamentos sobre crise e hegemonia na periferia do capitalismo.** Revista Conexões Geraes/ Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais, v.3, n. 5, Belo Horizonte, CRESS 6ª Região, 2014.

MARINY, R. M. **Dialética da Dependência/uma ontologia da obra de Ruy Mauro Mariny.** Organização e Apresentação de Emir Sader. Petrópolis, Editora Vozes, 2000.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Livro primeiro, vol. I, 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

MENDONÇA, S. R. de M.; FONTES, V. M. **História do Brasil Recente 1964 -1980.** Editora Ática S. A. São Paulo, 1988.

MÉSZAROS, I. **A Crise Estrutural do Capital;** Tradução Francisco Raul Cornejo...[et al.]. 2 ed. rev.. e ampliada. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAS GERAIS. Decreto 6.360 de 11/10/1961. **Institui o Conselho Estadual de Assistência Social.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=6360&comp=&ano=1961&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____.Decreto Nº 7.358 de 1964. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=7358&comp=&ano=1964&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____.Lei Nº 4.266, de 14 de outubro de 1966. **Extingue cargos de Secretário de Estado e altera a denominação da Secretaria de Estado do Trabalho e Educação Popular.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=4266&comp=&ano=1966>>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____.Lei nº. 4429 de 09 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a estrutura da Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei&txtNum=4429&txtAno=1967&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____.Lei Delegada nº. 34 de 28 de agosto de 1985. **Reestrutura a Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei+ADJ+Delegada&txtNum=34&txtAno=1985&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____.Lei Nº 11.819, de 31 de março de 1995. **Cria a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, Reestrutura a Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo e dá outras providencias.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11819&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____.Lei 12.227 de 02 de julho de 1996. **Cria o Fundo Estadual de Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12227&comp=&ano=1996>>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____.Lei Nº 12.262 de 1996. **Dispõe sobre a política estadual de assistência social, cria o Conselho Estadual de Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei&txtNum=12262&txtAno=1996&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10>. Acesso em: 03 de julho de 2017.

_____.Lei 12.168, de 29 de maio de 1996. **Transforma a Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social e a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente em Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente e**

dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12168&comp=&ano=1996> Acesso em: 03 de julho de 2017

_____.Lei Delegada Nº 58, de 29 de janeiro de 2003 (revogada). **Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e dá outras providências.** Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei+ADJ+Delegada&txtNum=58&txtAno=2003&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10. Acesso em: 03 de julho de 2017.

_____.Lei Delegada Nº 120, de 2007. **Dispõe sobre e Estrutura Orgânica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social- SEDESE.** Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=120&comp=&ano=2007&aba=js_textoOriginal#texto >. Acesso em: 03 de julho de 2017.

_____.Resolução SEDESE Nº 459/2010 de dezembro de 2010. **Regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social** estabelecido no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual de Minas Gerais e no Plano de Governo do Estado de Minas Gerais de 2011/2014. Disponível em: http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/resolucoes/Resolucao_n459.pdf>. Acesso em: 03 de julho de 2017.

_____. Decreto 45.767, de 04 de novembro de 2011. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.** Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Decreto&txtNum=45767&txtAno=2011&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10>. Acesso em: 03 de julho de 2017.

_____.Decreto 47.067, de 21 de outubro de 2016. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.** Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Decreto&txtNum=47067&txtAno=&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____.CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL CEAS. Atas das Reuniões do período 2010-2014.Disponível em: < <http://www.social.mg.gov.br/ceas/>> Acesso em: 20 de abril de 2017.

_____.FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO-FJP. Produto Interno Bruto de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php>>. Acesso em: 20 de abril de 2017.

_____. PLANO DE GOVERNO ANASTASIA 2011/2014. Disponível em: <https://www.ibedess.org.br/imagens/biblioteca/819_Anastasia.pdf> Acesso em 20 de maio de 2017.

_____. PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – PMDI Cenários exploratórios de Minas Gerais 2007-2023/Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. – Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/pmdi/2007/documentos/pmdi_cenarios.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

_____. PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL - PPAG 2008-2011. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=17347&comp=&ano=2008&texto=consolidado#texto>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

_____. RELATÓRIO CONTÁBIL GOVERNO AECIO - ANO 2008. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2008.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2017.

_____. RELATÓRIO CONTÁBIL GOVERNO ANASTASIA- 2010. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2010.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

_____. Site oficial da SEDESE. Notícias SEDESE período 2007-2016. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/>>. Acesso em :20 de maio de 2017.

MINAYO, S (Org.); DESLANDES, S. F. e GOMES, R. **Teoria Social:** Teoria, Método e Criatividade. 28. Edição, Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MINAYO, M.C., SANCHES, Odécio. **Quantitativo-Qualitativo:** Oposição ou Complementaridade? Cadernos Saúde Pública, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul./set.1993.

MOTA, A. E. (Orgs). **O Mito da Assistência Social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez: 1996

O ESTADÃO JORNAL DIGITAL. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

OLIVEIRA, F. **A Economia Brasileira: crítica à razão dualista.** Ensaios, 1972. Disponível em: <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Oliveira,%20Francisco/a%20economia%20brasileira_cr%C3%ADtica%20%C3%A0%20raz%C3%A3o%20dualista%20-%20chico%20de%20oliveira.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2017

OLIVEIRA, R.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia às Avessas**. São Paulo, Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, E. J. de; BARBOSA, J. L.; FRANCA, M. **A Reforma do Estado Brasileiro e a Descentralização: Implicações do Federalismo Fiscal nos Estados e Municípios**, 2013.

PALOTTI, P. L. M. e COSTA, B. L. D. **Relações Intergovernamentais e Descentralização: Uma Análise da Implementação do SUAS em Minas Gerais**. Sociologia Política, Curitiba, 2011, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun 2011.

PASSOS, C. C. R. **A Descentralização e a Desconcentração Administrativa do Estado de Santa Catarina: A motivação Governamental**. Monografia de Conclusão de Curso. São José: Curso de Direito/2005.

PEREIRA, P. A. **Utopias Desenvolvimentistas e Serviço Social no Brasil**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, 2012, n. 112, p. 729-753, outubro/ dezembro 2012.

PERES, T. H. de A. **Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais**. Civitas – **Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

QUINTÃO, A. e ROCHA, R. C. **O Papel dos Estados no SUAS**. In: Revista Conferência Aberta - 11ª Conferência Estadual de Assistência Social, Minas Gerais, 2015, p. 42-53.

REIS, A. M. S. e RIBEIRO, G. D. **A Implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS: o papel das Diretorias Regionais da SEDESE**. **Revista**, Conferência Aberta - 11ª Conferência Estadual de Assistência Social, Minas Gerais, 2015, p. 73-82.

ROCHA, C. V. **Federalismo: Dilemas de uma definição conceitual**. Revista Civitas, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio-ago. 2011.

SARÁVIA, E.; FERRAREZI, E. **Coletânea de Políticas Públicas**. Brasília, ENAP, Vol. II, 2006

SANTOS, W. GUILHERME. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, Campus, 1987.

SOARES, L. T. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. São Paulo, Cortez, 2009.

SOUSA, P. H. G. F.; OSÓRIO F. G. **O Perfil da Pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011**. In: Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e de Cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil. **O Impacto do Federalismo e da Descentralização**. Scielo Analyties, vol. 41 n. 3 Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA FILHO, R. Política Social no Brasil: notas e críticas a partir da Teoria Marxista da Dependência. In: **Revista Conexões Geraes/ Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2014, v. 3, n.5, p. 25-33, 2º semestre de 2014.

_____.et. al; **Política de Assistência Social no contexto neoliberal**: desafios para implementação do SUAS. In: MOLJO, C.B.; Duriguetto, M.L. (org.) Sistema Único de Assistência Social, Organizações da sociedade civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora. Ed.UFJF, 2012.

_____.**O Fenômeno Burocrático a Universalização de Direitos**. Revista Libertas, Juiz de Fora, v.4 e 5, n. especial, p.151 - 170, jan-dez / 2004, jan-dez / 2005.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M do C; Teixeira, S. M. F.; **Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais**. São Paulo, 3ª Edição, São Paulo, 2009.

TAVEIRA, Adriana do Val Alves. Descentralização e Desconcentração da Atividade Estatal. **Revista Paradigma**, nº 18, Ribeirão Preto, p. 236-247, jul.-dez. 2009. Disponível em: < www9.unaerp.br > Acesso em: 14 jun. 2016.

VIANNA, M.L.T.W. **A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

VIEIRA, EV. **A República Brasileira 1951-2010**: de Getúlio a Lula. São Paulo: Cortez, 2015.

ANEXOS

ANEXO A - Organização dos elementos mais incidentes nas atas do CEAS no período analisado 2007 - 2014

TEMAS CENTRAIS DISCUTIDOS PELO CEAS NO ANO DE 2007

Temas	Assuntos Tratados	Menções
Referentes à política de nacional e articulação com os entes federados	Organização e Avaliação de Conferências Nacionais	5
	Participação em reuniões do CNAS e da CIT	2
	Participação em projeto do MDS para emissão de documentação e outros conveniamentos	2
Referente à política estadual, implantação do SUAS e relação com os municípios	Participação na elaboração dos planos: PPAG, PMDI e PPA e Plano Decenal - relação com a Assembleia Legislativa	9
	Aprovação/Acompanhamento de projeto de empreendimento econômico com impacto social e de denúncias feitas ao CEAS	7
	Apuração de denúncias sobre irregularidades em gestão municipal e entidades	7
	Capacitação de municípios e conselheiros	7
	Prestação de contas de recursos Estaduais SEDESE apresentada ao CEAS - Comissão de Orçamento	6
	Vigilância Socioassistencial: Orientação sobre sistemas estaduais e federais (CAGEC, SIGCON, SUASWEB)	6
	Conferências: Municipal/Estadual/Regional	5
	Orientação sobre inscrição de entidades nos CMAS/Recursos	5
	Apoio e orientação aos conselhos municipais	4
	Fiscalização do CEAS nos municípios sorteados pelo CNAS e CGU	4
	Participação em eventos do COGEMAS e apoio às URCMAS	2
	Atendimento a municípios em situação emergencial	2
	Apresentação de projeto de implantação do SUAS/Projeto Estruturador do governo	2
	Solicitação de informação/aprovação referente à Emenda Parlamentar	2
	Informe sobre NOB RH SUAS	1

	Habilitação de municípios na Gestão Básica	1
	Seleção de projetos para estruturação da PSB (CRAS)	1
	Pacto de aprimoramento de Gestão do SUAS do Estado de Minas	1
	Destinação, no PPAG, de recursos para implantação do SUAS	1
Referente à SEDESE/ Diretorias Regionais	Reforma administrativa com desvinculação da pasta de esportes e antidrogas, criação da SUBAS e SUBTE e proposta de reordenamento e reorganização da SEDESE	3
	Remanejamento de meta de alta complexidade da SEDESE – Desinstitucionalização de abrigos e transferência de responsabilidades para Casas Lares (sociedade civil)	2
	Cobrança do andamento de projeto estruturador da SEDESE e de capacitação da Regional para atuar no mesmo	1
	Solicitação/Apresentação de critério de partilha de recursos estaduais	1
	Cobrança do andamento do processo de revitalização das Diretorias Regionais	1
	Discussão sobre proposta de 24 Regionais e do motivo de criação das mesmas	1
	Retirada de recursos para as Regionais que eram voltados para atendimento ao migrante	1
	Regionais – citadas como responsáveis por mobilizar municípios para cumprir pendências relativas e BPC	1
	Destinação, no PPAG, de recursos para manutenção e estruturação das Regionais	1

TEMAS CENTRAIS DISCUTIDOS PELO CEAS NO ANO DE 2008

Temas	Assuntos Tratados	Menções
Referentes à política de nacional e articulação com os entes federados	Participação em reuniões do CNAS	2
	Participação em reuniões no FONACEAS	2
	Resposta da SEDESE à Procuradoria da República sobre irregularidades no CEAS e em alguns conselhos municipais	1
	Publicização de Nota do MDS sobre CNAS – solicitação de transparência na concessão de certificados de inscrição	1
	Publicização de Resolução do CNAS sobre OSCIPS	1

	Publicização de Resolução da CIT sobre habilitação de municípios	1
	Discussão em torno de Projeto de Lei que tratará de entidade beneficente nacional	1
	Solicitação da SNAS para desabilitar municípios que perderam prazo de prestação de contas de recursos	1
	Articulação com o CONGEMAS	1
	Suspensão de recursos do PETI- solicitação a SEDESE para interlocução junto ao CNAS	1
	Acompanhamento do processo de expansão do cofinanciamento federal para o PAIF e outros	1
Referente à política estadual, implantação do SUAS e relação com os municípios	Aprovação/Acompanhamento de projeto de empreendimento econômico com impacto social	12
	Financiamento Destaque proposta do MDS de expansão de equipamentos CRAS para todos os municípios	11
	Capacitação de profissionais e conselheiros municipais	10
	Inscrição de entidades- para instituições que tiveram indeferimento junto ao CMAS	9
	Apoio e orientação aos conselhos municipais	9
	URCMAS – apoio e articulação	8
	Fiscalização do CEAS nos municípios sorteados pelo CNAS e CGU	7
	Elaboração e deliberação acerca dos planos: PPAG, PMDI e PPA e Plano Decenal - relação com a Assembleia Legislativa	6
	Participação do CEAS nas reuniões da CIB	6
	Discussão em torno da política de atendimento ao migrante, Benefícios Eventuais, Controle Social do BPC e Programa BPC na Escola	6
	Discussão em torno do passe livre para pessoas com deficiência e articulação para outros fins com a Assembleia Legislativa	5
	Participação em Encontros Estaduais do COGEMAS e dos Coordenadores CRAS/CREAS	5
	Programas de atendimento a criança e juventude - PROJOVEM e PETI, visando o combate ao trabalho infantil e vulnerabilidade social.	4
	Conferências Estadual/Regional/ Municipal	4
	Publicização/discussão de nota sobre inscrição de entidades no CEAS e CMAS	4

	Vigilância Socioassistencial - Orientação sobre sistemas estaduais e federais (CAGEC, SIGCON, SUASWEB)	3
	Apuração de denúncias de irregularidades em gestão municipal/violação de direitos direcionadas ao CEAS	3
	Inscrição de OSCIPs no Conselho Municipal de Assistência Social/Denúncias de irregularidades em prestação de serviços	3
	Pacto de aprimoramento de Gestão do SUAS do Estado de Minas	2
	Discussão do Plano de Ação do CEAS	2
	Discussão em torno da Responsabilidade fiscal no âmbito do Estado/Participação em reunião com IGS	2
	Articulação com política de Direitos Humanos e com Defensoria Pública – interface com a política de Assistência Social e atuação interdisciplinar	2
	Legislação – discussão da Portaria Conjunta saúde e assistência social sobre residência inclusiva para pessoas com deficiência	1
	Projeto de inclusão de pessoas com deficiência – realização pelo Ministério do Trabalho através da Secretaria Regional de Trabalho	1
	Implantação do SUAS como projeto estruturador do governo	1
	Construção de Orientações Técnicas para Acolhimento de Crianças e Adolescentes	1
	Mobilização de profissionais contra a municipalização de serviços antes prestados pelo Estado	1
Referente à SEDESE/ Diretorias Regionais	Envolvimento das Diretorias na mobilização para criação e reativação de URCMAS	2
	Solicitação do CEAS à SEDESE de informações sobre: revitalização da estrutura física da Sede e das Diretorias, com equipamentos e recursos humanos e financeiros	1
	Solicitação às Diretorias Regionais reforço junto aos municípios de informações enviadas sobre prazos e procedimentos	1
	Motivação pela SEDESE de discussão em torno da participação FÓRUM MINEIRO, que discute a política de assistência social	1
	Envio pela SEDESE ao CEAS de pesquisas sobre trabalho infantil e crianças em situação de rua realizada pela Fundação João Pinheiro e outras pela UFMG sobre serviços socioassistenciais regionalizados	1

	SEDESE e CEDCA – providências sobre a denúncia de trabalho infantil no semáforo de BH	1
	SEDESE como co-responsável por capacitação regionalizada nas URCMAS	1
	Conselho apoia sugestão de visitas às Regionais da SEDESE	1
	Enxugamento de gastos do CEAS como acordo de resultado da SEDESE	1
	Criação de Diretoria de Apoio a Conselhos da SEDESE- questionamento sobre construção de Plano de Trabalho	1
	Questionamento acerca da atuação das Diretorias Regionais no atendimento aos municípios	1
	SEDESE- apresentação de relatório enviado ao MDS sobre Pacto de Aprimoramento de Gestão	1

TEMAS CENTRAIS DISCUTIDOS PELO CEAS NO ANO DE 2009

Temas	Assuntos Tratados	Menções
Referentes à política de nacional e articulação com os entes federados	Relação com o MDS - possibilidade de liberação de recursos do Ministério da Justiça para cofinanciamento de CRAS e CREAS. Avaliação do MDS considera o Estado de Minas como 1º na execução do PAG, pela implementação das metas pactuadas.	3
	Articulação com a Câmara dos Deputados: discussões sobre a aprovação do Projeto de Lei do SUAS e debate nacional em torno do “esquartejamento das instituições mistas”, que deveriam ter CNPJ próprios para cada área de atuação.	2
	Capacitação da CGU- conselheiro constata documento com irregularidade e com teor contrário à política de AS.	2
	Discussão e Aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	2
	Reportagem de jornal aponta que segundo a CGU em pelos 60% dos municípios mineiros havia irregularidades e fragilidades do CMAS no período de 2003 a 2008	1
	Aprovação no Senado projeto que trata de certificação e inscrição de entidades beneficentes e filantrópicas – PL 20/05	1
	Participação em Conferencia Nacional	1

Referente à política estadual, implantação do SUAS e relação com os municípios	Aprovação/ Acompanhamento de projeto de empreendimento econômico com impacto social	10
	Financiamento Destaque: Emenda parlamentar para serviços regionalizados de PSE não foi implementada, pois o valor era insuficiente e a SEDESE não dispunha de recursos do tesouro federal para complementar Recurso Federal:regular e automático e Recurso Estadual: programado e automático	10
	Inscrição de entidades- para instituições que tiveram indeferimento junto ao CMAS	8
	Conferências Estadual/Regional/ Municipal	8
	Programas de atendimento a criança e juventude e pessoa com deficiência – dificuldade de adesão dos municípios ao PROJOVEM e BPC na Escola; Implantação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM e Plano Estadual sobre direito a Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes	7
	Denúncia de irregularidades nos CMAS; importância de estruturar os Conselhos para que a política se efetive na perspectiva do SUAS	7
	Capacitação de profissionais e conselheiros municipais	6
	Apoio e orientação aos conselhos municipais	5
	URCMAS- apoio, necessidade de capacitação de conselheiros e de linguagem mais acessível aos participantes dos CMAS	5
	Apuração de denúncias de irregularidades em gestão municipal/ Solicitação á SEDESE para apurar	5
	Avaliação do cumprimento de metas do plano de ação CEAS 2009	3
	Pacto de aprimoramento de Gestão do SUAS em MG- avaliação estão sendo as adaptações necessárias e o monitoramento em conjunto com o MDS	3
	Participação em reunião com IGS – Plano de comunicação do CEAS e Articulação com CEDCA-Plano de Promoção do Direito da Criança e do Adolescente	3
	Aprovação de Portaria que regula a PSB para pessoas idosas/Discussão sobre benefícios eventuais e medidas socioeducativas em meio aberto	3

	Discussão sobre passe livre intermunicipal para idoso e pessoa com deficiência e posterior concessão. Ações de combate ao trabalho infantil e fomento às ações de aprendizagem – estado com grande número de jovens aprendizes	3
	Monitoramento do PPAG- Projeto Estruturador Implantação do SUAS, que visa a redução da pobreza e inclusão produtiva, era o que estava com maior índice de execução	2
	Aprovado Projeto que trata de Consórcios Públicos e que beneficiará o SUAS e PL CEBAS- Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social - na Assembleia Legislativa	2
	Adesão ao SUAS – 8 municípios ainda não aderiram. Obstáculos à implementação – apontamento de que não basta a vontade política do governador, é necessário capacidade gestão – recursos para a PSB parados em conta	2
	Elaboração e deliberação acerca dos planos: PPAG, PMDI e PPA e Plano Decenal - relação com a Assembleia Legislativa	2
	Vigilância Socioassistencial - Sistemas: relatório circunstanciado substituído por lançamento de dados no SIM.	1
	Articulação com Promotoria de Justiça da Infância e Juventude – intenção de acompanhar as reuniões do CEAS	1
	Participação em Encontros Estaduais do COGEMAS	1
	Reconhecimento do papel do Conselho: Secretário Adjunto destacou a importância dos Conselhos para a efetivação das políticas públicas, o trabalho, da proposta de estruturação que segue e da proposta da Escola de Conselhos.	1
Referente à SEDESE/ Diretorias Regionais	Envolvimento das Diretorias na mobilização para criação e reativação de URCMAS	2
	Ações em conjunto com a SEDESE consideradas importantes para que a política seja mais eficiente, consolidada e implementada. Criação de 8 URCMAS em 2008, juntamente com as Diretorias Regionais, totalizando 12, o que contribuiria para a realização das Conferências Regionais	2
	Sugestão de envolver profissionais da SEDESE que já prestam orientações sobre planejamento	1

	e prestação de contas para orientar CMAS	
	Cobrança direcionada pelo CEAS à SEDESE de ações que compreendem que deveriam estar sendo executadas e estão a cargo de outras secretarias	1
	Houve cumprimento das metas estabelecidas PAG para 2007/2008, havendo pendência no que se refere a realização do Concurso Público, a conclusão do processo municipalização, e à reestruturação das Diretorias Regionais da SEDESE	1
	SEDESE apoiará municípios para avançar para a gestão básica para continuar com o cofinanciamento federal	1
	Diretorias Regionais- solicitação de informação sobre URCMAS e encaminhamento de documento sobre Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social	1
	SEDESE- apresentou listagem de municípios com prioridade para acompanhamento	1

TEMAS CENTRAIS DISCUTIDOS PELO CEAS NO ANO DE 2010

Temas	Assuntos Tratados	Menções
Referentes à política de nacional e articulação com os entes federados	CNAS – envio de material sobre adequação de lei municipal dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS; Discussão do tema Vigilância; Retorno de demandas da saúde, como órteses e próteses sinalizam possível retrocesso	3
	CIT - minuta de Resolução de fluxo para adoção de providências pro parte do Estado aos municípios, no sentido de alguma inconformidade na implantação do SUAS; Apresentação Censo CRAS e CREAS e metas pactuadas na CIT; Resolução da CIT 08/2010- Responsabilidade dos entes no acompanhamento da Gestão do SUAS	3
	Articulação com o MDS - Expansão de serviços - Termo de aceite no PAIF – acompanhamento	1
	Sobre Encontro de integração SUAS/ SINASE- execução das medidas socioeducativas	1
	PL SUAS - em votação no SENADO	1
	Referente à política estadual, implantação	Aprovação/ Acompanhamento de projeto de empreendimento econômico com impacto

do SUAS e relação com os municípios	social;	
	URCMAS – apoio e articulação; Importância de sua atuação na implementação do SUAS	9
	Financiamento	8
	Capacitação de profissionais e conselheiros municipais	8
	Inscrição de instituições que tiveram indeferimento junto ao CMAS e inscrição em âmbito estadual; Papel das Entidades no SUAS	8
	Apuração de denúncias de irregularidades em gestão municipal - realização de visita por CEAS/ SEDESE	8
	Apuração de denúncias de irregularidades em CMAS - realização de visita por CEAS/ SEDESE	6
	Apoio e orientação aos conselhos municipais	5
	Discussão e aprovação do PL SUAS na Assembleia Legislativa (apoio Deputado com formação em Serviço Social); Presença na ALMG em Audiência Pública sobre a NOB RH	5
	Discussão PSE – Regionalização, Medidas Socioeducativas e inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único	5
	Legislação - Discussão da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e Benefícios Eventuais (Aprovação de Minuta)	5
	Combate ao Trabalho Infantil – articulação com a FECTIPA; Programa Projovem Urbano – objetivo de romper o ciclo de desigualdades no país; CASI – atenção aos adolescentes na faixa de 10 a 14 anos	4
	Elaboração e deliberação acerca dos planos: PPAG, PMDI e PPA e Plano Decenal - relação com a Assembleia Legislativa; Aprovação da LDO 2011	4
	Intenção de Implementação do Programa Pró-Assiste - destinado aos atingidos por barragens	3
	Apresentação do Plano Estadual de Promoção, Proteção e defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e sugestões para Plano Decenal de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente	3
	Vigilância Socioassistencial - Registro do Relatório de Gestão da SEDESE no sistema SUASWEB;	3

	Censo - aponta necessidade do CEAS fiscalizar Serviços Regionais e entidades prestadoras de serviços Censo 2010 da Rede Privada	
	Participação na ALMG- revisão da NOB SUAS	2
	Pacto de aprimoramento de Gestão do SUAS do Estado de Minas – monitoramento, eixos principais	2
	Conferências Estadual/Regional/ Municipal	1
	Avaliação da Política-Fórum Mineiro Pró-SUAS foi reativado; Necessidade de concurso público e de carreira da qualificação da rede prestadora de serviços da sociedade civil	1
	Providências do CEAS com relação à reportagem tratando de pendências apontadas pela CGU nos municípios	1
	Federação - papel dos entes federados na política - município como locus da execução da política	1
	Participação do CEAS nas reuniões da CIB - listagem de municípios que tiveram registros dos questionários do BPC inferiores à media estadual	1
Referente à SEDESE/ Diretorias Regionais	Envolvimento das Diretorias na mobilização para criação e reativação de URCMAS	3
	Mobilização das Regionais da SEDESE e da URCMAS para mapeamento de municípios que não possuem CRAS e de cobertura de atendimento a população tradicional (quilombola)	2
	MDS/SEDESE – comunicado aos municípios sobre expansão qualificada dos serviços socioassistenciais	1
	Discussão da legislação sobre carga horária do assistente social	1
	Monitoramento – SEDESE apresenta Relatório Anual de Gestão de 2009	1
	Apresentação da nova Secretária Estadual da SEDESE, apresentando intenções de organizar os trabalhadores e provocar avanços nas políticas sociais, num esforço sistêmico	1
	Proposta da SEDESE de acompanhamento e apoio Técnico aos municípios prioritários na implementação do SUAS em 2010: sugestão de levar a discussão para URCMAS e CMAS com dados e nome dos municípios que precisam de reordenamento	1

	Presença de Diretoria Regional em plenária descentralizada do CEAS	1
--	--	---

TEMAS CENTRAIS DISCUTIDOS PELO CEAS NO ANO DE 2011

Temas	Assuntos Tratados	Menções
Referentes à política de nacional e articulação com os entes federados	Participação em reuniões do CNAS - expansão do PAIF, adesão ao BPC na Escola e PSE destinada ao migrante	2
	Participação em reuniões no FONACEAS/ Conselho de Minas assume a presidência	2
	PL SUAS Nacional – expectativa de aprovação	1
	Participação em Reunião da CIT – destacado a atuação do CEAS de MG e participação no FONACEAS	1
	Relação com CNAS – CMAS responderam questionário sobre a implantação da Resolução 16 de 2010 sobre inscrição de entidades	1
Referente à política estadual, implantação do SUAS e relação com os municípios	Aprovação/Acompanhamento de projeto de empreendimento econômico com impacto social	10
	Financiamento; Piso Mineiro liberado para 820 municípios; Criação do FEM – Fundo de erradicação da miséria no Estado. 17 Estados já possuíam	8
	Conferências Estadual/Regional/ Municipal	7
	Apoio e orientação aos conselhos municipais	6
	Programas de atendimento a criança e juventude- PROJOVEM Urbano encerramento. Convênio CASI - providenciando os documentos	6
	Capacitação de profissionais e conselheiros municipais Destaque: Parceria com AMM para capacitar prefeitos e gestores sobre o SUAS e com Defesa Social para tratar de medidas socioeducativas	5
	Inscrição de entidades - para instituições que tiveram indeferimento junto ao CMAS/ Resolução 16 CNAS Registro Entidades	5
	URCMAS – apoio e articulação	5
	Implantação do SUAS - Deliberação sobre municípios que não aderiram ao CRAS/ PAIF Assistência Social como prioridade- SUAS como projeto estruturador;	5

Solicitação de apoio de município para implementar o SUAS; SUAS - não está maduro para implantar PSE regionalizada; Desafio regulação e monitoramento	
Vigilância Socioassistencial – SEDESE desenvolve o IDS- Índice de desproteção do SUAS; Vigilância - Acesso a dados do CENSO SUAS sobre os CMAS; Estado lançou o SIM/ SUAS antes do MDS lançar o sistema Rede SUAS – monitoramento SUAS	5
Pacto de aprimoramento de Gestão do SUAS do Estado de Minas - estado com maior número de metas cumpridas; metas relativas a PSE e concurso não atingidas	4
Elaboração e deliberação acerca dos planos: PPAG, PMDI e PPA e Plano Decenal - relação com a Assembleia Legislativa ; Planejamento Anual do CEAS; Aprovação de mais recursos para a PSB e PSE	3
Benefícios Eventuais - resolução delimita o que deve ser financiado pela assistência social	3
Participação em Encontros Estaduais do COGEMAS - Conselho aponta que não foram respeitadas as instancias democráticas (CEAS e CIB) no direcionamento de partilha do Piso Mineiro	3
Busca de apoio junto ao COGEMAS, para fazer avançar a gestão de 35 municípios que não saem da gestão inicial. Grande esforço de gestão, hipótese de envolver a AMM, a CGU	1
CEAS assume a vice-presidência do FÓRUM Nacional do SUAS	1
Discussão em defesa das entidades rede privada do SUAS com a Assembleia Legislativa	1
Apuração de denúncias de irregularidades em gestão municipal	1
Apuração de denúncias de irregularidades em prestação de serviços por entidades	1
Trabalhador do SUAS- discussão em torno do reconhecimento e valorização do trabalhador da rede privada	1
Participação do CEAS nas reuniões da CIB	1
Participação na construção do Plano de Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes	1

	Atenção aos usuários de substâncias psicoativas - Capacitação do Programa Aliança Pela Vida	1
Referente à SEDESE/ Diretorias Regionais	Embargos financeiros – falta de recursos para Conferencias Regionais	2
	SEDESE papel primordial das Regionais na realização das Conferencias regionalizadas	2
	Pacto de Aprimoramento-Anos 2007-2008 - Sobre as Diretorias, a meta era aumentar as diretorias, e fazer o concurso público	1
	Concurso anunciado- corpo técnico nível Central e Diretorias	1
	Estruturação das Regionais como proposta para a Conferência Estadual	1
	CEAS – importância da Regionalização e das Diretorias na implementação da política e valorização da competência e capacidade de articulação dos Diretores	1

TEMAS CENTRAIS DISCUTIDOS PELO CEAS NO ANO DE 2012

Temas	Assuntos Tratados	Menções
Referentes à política de nacional e articulação com os entes federados	Relação com MDS – política nacional como modelo, símbolo do controle; Encaminhamento de denúncia de municípios com irregularidades no RH do CRAS;	4
	Participação em reuniões no FONACEAS	3
	Participação em Reunião da CIT Aprovação da NOBSUAS 2012	2
	Política pública-peso da integração e descentralização	1
	Participação em reuniões do CNAS	1
Referente à política estadual, implantação do SUAS e relação com os municípios	Implantação do SUAS – controle social considerado fraco e a própria implementação do sistema, com falhas no controle social e gestão municipal Atrasos repasse e exigências na prestação de contas interfere na implementação do SUAS; Consolidação do SUAS - relação com a valorização do trabalhador; Esforço de gestores para aprimorar o SUAS, e por outro lado, prefeitos recusando convênios/recursos; Migração de RH para outras políticas/campos de atuação;	9

	<p>Aprovação/ Acompanhamento de projeto de empreendimento econômico com impacto social;</p> <p>Tentativa de implantar o PRÓ ASSISTE – direcionado aos atingidos por empreendimentos;</p> <p>Tensão entre CEAS e SEDESE nas providências</p>	8
	<p>URCMAS – apoio e articulação;</p> <p>Detectada baixa participação dos municípios</p>	8
	<p>Vigilância Socioassistencial – suspensão de recursos estaduais e federais por causa de preenchimento incorreto de sistema;</p> <p>Sistemas burocráticos do SUAS - estruturar o controle/monitoramento</p>	
	<p>Programas: Travessia - foco em identificar população pobre;</p> <p>Preocupação com população rural, população de rua, e pessoas com deficiência -BPC na Escola, adesão ao PRONATEC - estratégia de qualificação profissional; PROJOVEM e PBF – intersectorialidade</p>	7
	<p>Inscrição de entidades que tiveram solicitação indeferida no CMAS;</p> <p>CEAS como instancia de recurso e não de inscrição de entidades</p>	7
	<p>Financiamento</p> <p>Falta de aportes financeiros do Estado para calamidade pública (enchentes) – governo federal repassa valores insuficientes;</p> <p>Prestação de contas de recursos;</p> <p>Expansão de co-financiamento federal para municípios na extensão de implementação dos serviços;</p> <p>Dificuldade do estado implementar o repasse regular e automático do Piso Mineiro</p>	6
	<p>Capacitação de profissionais e conselheiros municipais</p>	4
	<p>Apuração de denúncias de irregularidades em gestão municipal</p>	4
	<p>Elaboração e deliberação acerca dos planos: PPAG, PMDI e PPA e Plano Decenal - relação com a Assembleia Legislativa;</p> <p>Planejamento Anual do CEAS;</p>	3
	<p>Conferências Estadual/Regional/ Municipal</p> <p>Empoderamento do usuário no exercício do controle social</p>	3
	<p>Participação em Encontros do COGEMAS – participação e informações prestadas sobre</p>	3

	entidades	
	Apuração de denúncias de irregularidades em prestação de serviços por entidades	3
	Relações Federalistas Municipalização-necessidade de fortalecimento e papel do Estado; Importância de se cumprir as responsabilidades dos entes na execução da política pública	3
	Capacitação	3
	Fortalecimento da rede privada do SUAS; Apoio do Ministério Público para solução para desqualificar associação como de utilidade pública	2
	Dependência química –debate em torno da internação	2
	Apoio e orientação aos conselhos municipais	2
	Participação do CEAS nas reuniões da CIB – habilitação municípios gestão básica	2
	Busca de apoio junto ao COGEMAS	1
Referente à SEDESE/ Diretorias Regionais	Regionais- houve questionamento acerca do vínculo das equipes com a SEDESE	2
	Queixas de municípios da falta de apoio da SEDESE Regional, quando os solicitam	1
	Regionais: cita Regional de Muriaé, presente na reunião de URCMAS, boa capacidade de resposta as capacitações regionalizadas	1
	Concurso - cobradas providencias à SEDESE com relação à carga horaria do assistente social	1
	Solicita intermediação da SEDESE com relação a empreendimentos – entre famílias, consórcios e órgãos públicos	1

TEMAS CENTRAIS DISCUTIDOS PELO CEAS NO ANO DE 2013

Temas	Assuntos Tratados	Menções
Referentes à política de nacional e articulação com os entes federados	Relação com MDS – modelo de capacitação sem considerar especificidades dos Estados	1
	Participação em reuniões do FONACEAS	1
	Participação em Reunião da CIT	1
	Participação em reuniões do CNAS	1
Referente à política estadual, implantação do SUAS e relação com	Financiamento Emendas parlamentares carimbadas impedem a CIB e CEAS criteriarem o repasse;	10

os municípios	Falta garantia de vinculação de receitas na Assistência Social; Gestão de recursos	
	Implantação do SUAS Houve profissionalização dos técnicos, mas não da gestão, gargalo é a gestão e falta de financiamento e de trabalhadores; Fragilidade dos conselhos e planos; Falta de autonomia dos gestores na gestão do Fundo Municipal	9
	Aprovação/ Acompanhamento de projeto de empreendimento econômico com impacto social;	8
	URCMAS – apoio e articulação; Detectada baixa participação dos municípios	8
	Capacitação AMM- parceria na capacitação de prefeitos e gestores Telepresenciais	7
	Vigilância Socioassistencial – Integração dos benefícios ao sistema- BPC e Eventuais Estado MG 15 municípios sem CRAS, não é momento para regionalização; Alteração no Cadastro Único -coleta de dados de Comunidades Tradicionais; CENSO CRAS – avanços para o SUAS; Dificuldades dos municípios em utilizar o Cadastro Único	7
	Apuração de denúncias de irregularidades em gestão municipal	7
	Conferências Estadual/Regional/ Municipal	6
	Relações Federalistas Municipalização – gargalo do acolhimento de crianças e adolescentes; Debate da Regionalização; Devolução de recurso para construção de CREAS por falta de contrapartida; Falta de clareza no fluxo com MDS de informações sobre recursos; MG como um dos estados mais fortes da Federação- evitar a incoerência de cobrar RH de municípios se não cumpriu o Pacto	6
	Medida Socioeducativa; Reordenamento do SCFV; Resolução Reg. Serviços de Alta Complexidade	5
	Programas: PETI – combate ao trabalho infantil; Serviços de Residência Inclusiva-	3

	responsabilidade do Estado, para jovens e adultos com deficiência	
	Inscrição de entidades que tiveram solicitação indeferida no CMAS	3
	Apoio e orientação aos conselhos municipais (dificuldades na relação com a gestão, coronelismo, etc) Dificuldade do CEAS em realizar acompanhamento	3
	Elaboração e deliberação acerca dos planos: PPAG, PMDI e PPA e Plano Decenal - relação com a Assembleia Legislativa	2
	Participação do CEAS nas reuniões da CIB	2
	Fortalecimento da rede privada do SUAS	2
	Participação em Encontros do COGEMAS	1
	Profissionalização das Equipes de Referência ocorre, mas ainda não da gestão	1
	Atendimento a populações tradicionais: O SUAS não avançou, mesmo com 300 equipes volantes de CRAS	1
	Pacto de Aprimoramento do SUAS	1
	Busca de apoio junto ao COGEMAS	1
Referente à SEDESE/ Diretorias Regionais	SEDESE- falta de técnicos para orientação sobre a gestão Desmembramento do SINE em razão da reforma foi retirada a política de trabalho	2
	Constatação de que as Regionais estão funcionando Serviços Regionalizados: criar RAS dentro das REGIONAIS para implementar ações de PSE	2
	SEDESE - monitoramento e resultados da gestão como meta do governo; Analisa municípios que possuem Plano de providências e existência de Conselho, Plano e Fundo	2
	Concurso - agendado. Produto das Conferências	2
	Sugestão de diálogo com a SUPIN sobre atribuições das Regionais	1
	Solicitação de informação sobre critérios de inserção de municípios nas Regionais	1
	Regionais citadas como apoio e mobilização das URCMAS	1

TEMAS CENTRAIS DISCUTIDOS PELO CEAS NO ANO DE 2014

Temas	Assuntos Tratados	Menções
Referentes à política de nacional e articulação com os entes federados	Relação com MDS – discordância com relação ao conceito de trabalhador do SUAS; Dificuldade do MDS não orientar sobre o gasto de recursos; Melhorias na organização dos fundos de assistência social constatada no país 50% com CNPJ, nesse universo, 65% dos ordenadores de despesas já são técnicos, secretários; Indicadores de monitoramento	4
	Participação em reuniões do CNAS Avaliação de conferência - considerada insatisfatória; CEAS solicita esclarecimentos ao CNAS sobre entidades e expansão dos serviços de Proteção Social Básica e Especial; a instituição do Fórum Nacional de Usuários da Assistência Social	4
	Participação em Reunião da CIT Destaque- CIT tem menos força do que o Ministério Público quando cobra do prefeito fazer concurso público.	2
	Participação em reuniões CONGEMAS - contribuição das donas de casa ao INSS	1
Referente à política estadual, implantação do SUAS e relação com os municípios	Vigilância Socioassistencial Serviços Regionalizados de acolhimento/PSE -risco da institucionalização (novas FEBENS) Cadastro Nacional do SUAS – Cad SUAS; Municípios com pendência Sistema Estadual; Preenchimento SIM/SUAS	12
	Aprovação/Acompanhamento de projeto de empreendimento econômico com impacto social;	12
	Financiamento Exigência de Emendas parlamentares serem aprovadas pelo CEAS; Prestação de Contas; Óbice: 20% dos municípios não têm o fundo municipal de assistência social regulado conforme a legislação; Recursos Acessuas Trabalho – acesso a profissionalização; CMAS solicitam menos problemas nos pagamentos, atrasos no Piso Mineiro	11
	Implantação do SUAS Burocracias do Estado e RH como óbices; Necessidade de empoderamento da política e do usuário; Falta de autonomia do Conselho; Falta de preparo do profissional do SUAS e do	11

	<p>CEAS para dar respostas para determinadas questões; Ausência de pesquisas sobre impacto do SUAS; Normativa profissionais de ensino médio no SUAS; Adequação de legislação e previsão de orçamento para o SUAS; Censo como avanço; Problemática estrutural; Recursos Humanos no SUAS – atuação do Psicólogo e do Assistente Social</p>	
	<p>Programas: PETI – combate ao trabalho infantil; Programa Bolsa Família- discussão da entrega voluntária de cartões Proteção Social Especial – CREAS Regionais; Termo de aceite serviços de acolhimento para crianças adolescente e jovens até 21 anos; PRONATEC; Programa BPC na Escola; Judicialização PSE; Discussão da violência contra a mulher e atendimento sistêmico</p>	10
	<p>URCMAS - Processo de desmobilização dos Coordenadores Regionais</p>	6
	<p>Apuração de denúncias de irregularidades em gestão municipal; CMAS coagidos pela gestão municipal a aprovar procedimentos</p>	5
	<p>Participação em Encontros do COGEMAS- necessidade de fortalecimento; Cofinanciamento e desenho da Regionalização PSE; Ofício ao MP solicitando que cobre do Estado o repasse de 14 parcelas do Piso</p>	5
	<p>Conferências Estadual/Regional/ Municipal</p>	5
	<p>Capacitação – Programa Capacita SUAS; Capacitações Telepresenciais</p>	4
	<p>Inscrição de entidades que tiveram solicitação indeferida no CMAS; Orientação a entidades que sobre repasse de convenio com estado; Entidades/dependência química – relação com Comunidades Terapêuticas; Divulgação de material sobre entidades beneficentes; Novo Marco Regulatório Terceiro Setor: Lei 13.019 de 31/07/14</p>	4

	Apoio e orientação aos conselhos municipais Entidades- Questão do registro das Comunidades Terapêuticas na AS	3
	Pacto de Aprimoramento do SUAS	3
	Elaboração e deliberação acerca dos planos: PPAG, PMDI e PPA e Plano Decenal - relação com a Assembleia Legislativa; Plano de Ação SUAS Web;	2
	Articulação com CIB, pactuações referentes a recursos estaduais	2
	Benefícios Eventuais- ausência de regulamentação	2
	Relações Federalistas Nível Federal e Estadual avançaram ao realizar concurso e municípios não avançaram (recursos)	1
	Estrutura do CEAS se destaca pelo número de profissionais	1
	Relação com a Assembleia como particularidade de MG	1
	Relação com MP – critica a Resolução do CEAS, tensão	1
Referente à SEDESE/ Diretorias Regionais	SEDESE- discussão de impacto de utilização de recursos PSE / planejamento	1
	Regionais conforme necessidade de cada política	1
	Metas cumpridas referentes á SEDESE- realização de concurso público e criação de Regionais	2
	Regionais citadas como apoio e mobilização das URCMAS	1

ANEXO B - Roteiros utilizados nas entrevistas com os Técnicos e Diretores Regionais da SEDESE



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social
TEL. +55 32 2102 3569

Orientadora: Alexandra Ap. Leite T. S. Eiras.

Discente: Eunice Silvia de Faria.

Dissertação: A atuação do estado na Implementação/Execução da Política Pública de Assistência Social: limites e possibilidades no âmbito das Regionais SEDESE em Minas Gerais.

Formulário para entrevista SEDESE – Técnicos de Nível Superior

BLOCO I – Sujeitos Participantes

1. Perfil do Entrevistado

Cargo na DR: _____

Idade: _____

Tipo de vínculo: () Efetivo () Comissionado () Cedido () Outro _____

Carga horária de trabalho na DR: _____

Tempo de atuação na DR: _____

Formação: Curso /Área /Instituição /Ano de Formação _____

Exerce outra atividade de trabalho? _____

Identificação do cargo do Superior Imediato _____

BLOCO II- Atuação da SEDESE: Organização e Ação das Diretorias Regionais e relações com órgãos afins à Política de Assistência Social

2. No que diz respeito à relação da Diretoria Regional com o nível central da SEDESE, especialmente com a SUPIN:

a) Há uma boa comunicação e uma boa integração entre a Diretoria e equipe da SUPIN?

() Sim () Não

Sugestões_____

b) A interlocução da SUPIN com as Diretorias se dá através de reuniões e seminários de planejamento, monitoramento e avaliação, de contatos cotidianos para delimitar as demandas prioritárias, etc. Acredita que essas alternativas são eficientes para apoiar e organizar o trabalho das Regionais? () Sim () Não

Sugestões_____

c) Com relação à Diretoria de Coordenação de Políticas Públicas Regionais - DIPPRE, implantada recentemente, visando apoiar as Regionais no desenvolvimento e estruturação das ações da SEDESE, espera que contribuirá com o bom andamento trabalho? () Sim () Não

Sugestões_____

3. Como a Regional interage com os Técnicos lotados na Superintendência de Capacitação, Monitoramento, Controle e Avaliação de Políticas de Assistência Social, que atuam no apoio técnico e interlocução com as Regionais? Acredita que seu apoio é importante no intuito de fortalecer as regionais e qualificar o trabalho?

4. Sobre a relação com a SUBAS, considera que há uma interlocução satisfatória, há uma boa comunicação? () Sim () Não

Sugestões_____

5. Sobre a relação com a SUBTE, considera que há uma boa interlocução?

() Sim () Não

Sugestões_____

6. A Regional tem boa interlocução a alinhamento com a Superintendência de Projetos Especiais?

() Sim () Não

Observações_____

7. Sobre a relação com as unidades do Sistema Nacional de Emprego – SINE na abrangência da Diretoria, há uma boa interlocução na execução das ações?

() Sim () Não

Observações_____

8. Com relação às instâncias de controle social, de pactuação e de deliberação da política de assistência social, indique nas quais há participação da Diretoria:

- Colegiado Ampliado da SEDESE () Sim () Não
- Comissão Intergestores Bipartite () Sim () Não
- Comissão Intergestores Tripartite () Sim () Não
- CEAS () Sim () Não
- CNAS () Sim () Não
- Conferências Regionais, Estaduais e Nacionais () Sim () Não
- Fóruns Regionais de Governo () Sim () Não

Observações _____

09. Caso haja uma interlocução com o CEAS, indique as principais demandas que são discutidas e estratégias de ação conjuntas:

10. No que se refere aos Fóruns Regionais, há contribuição das suas ações para o conhecimento do território e das demandas no âmbito da Diretoria?

() Sim () Não

Sugestões _____

11. Considera que a descentralização das ações em relação ao nível central da SEDESE ocorre de fato?

() Sim .Através de _____

() Não. Porque _____

() Não sabe opinar a respeito.

Observações: _____

12. No que diz respeito à relação com o MDSA:

a) Há uma boa comunicação da Diretoria Regional com o MDSA?

() Sim () Não

Sugestões _____

b) Com relação às responsabilidades comuns do Estado e da União, como por exemplo, orientação aos municípios sobre gastos dos recursos federais, Gestão do Programa Bolsa Família, há uma construção conjunta ou alinhamento entre SEDESE e MDSA?

() Sim () Não

Sugestões _____

13. Sobre a organização/ planejamento do processo de trabalho da Regional, responda:

a) Como/ quando a Regional organiza/ planeja seu processo de trabalho, com quais instrumentos?

() Não há planejamento.

b) No planejamento e organização do processo de trabalho, informe quais instrumentos são considerados como apoio/ diretriz pela Regional:

- o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI () Sim () Não

- o Pacto de Aprimoramento do SUAS () Sim () Não

- o Relatório de planejamento geral da SEDESE? () Sim () Não

- o Caderno de Instruções Básicas para as Diretorias Regionais () Sim () Não

- diretrizes ou metas da Política Nacional de Assistência Social? () Sim () Não

Observações: _____

c) A equipe de referência da Regional (psicólogo, assistente social, assistente administrativo, profissional da limpeza e motorista) participa do processo de planejamento? () Sim () Não

14. Quais são as demandas dos municípios que mais provocam a ação da Diretoria Regional?

15. Considerando que é atribuição do estado o apoio e assessoramento técnico junto aos municípios, responda:

a) Como identificam os municípios prioritários para organizar a agenda de assessoramento técnico? _____

b) Que recursos/estratégias são utilizadas nos encontros, reuniões, visitas e outras estratégias de assessoramento técnico? _____

16. A ação das Diretorias Regionais tem possibilitado um conhecimento das demandas dos municípios que colocam a necessidade da política de assistência social?

() Sim () Não

Observações: _____

17. Considerando o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social como responsabilidades estaduais, como a Diretoria Regional atua para que ocorram? _____

18. Como avaliam o resultado do assessoramento técnico nos municípios - produz resultados relevantes?

() Sim .Através de _____

() Não. Porque _____

19. Como avaliam o resultado da supervisão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo estado? Produz resultados relevantes?

() Sim .Através de _____

() Não. Porque _____

20. O cumprimento das metas/planejamento da Diretoria Regional é avaliado periodicamente?

() Sim. Periodicidade (meses) _____

() Não há avaliação

BLOCO III – Avaliação da Implementação do SUAS

21. Considerando as políticas de trabalho e de assistência social, de responsabilidade da SEDESE:

a) Acredita que há uma articulação e uma integração entre as mesmas? Como percebem a relação entre elas?

() Sim () Não

b) Nas ações programadas, por exemplo de assessoramento técnico são organizadas pautas conjuntas e/ ou articuladas de trabalho e de assistência social ?

() Sim () Não.

Observações: _____

22. Na relação com os sujeitos atendidos nos equipamentos, como você percebe a relação entre os serviços prestados pelo SUAS e o impacto deles na condição de vida dos usuários?

23. Sobre as ações da Diretoria no sentido do apoio à qualificação profissional e apoio aos pontos de comercialização da Economia Solidária, acredita que estão de fato promovendo a inclusão produtiva? () Sim () Não

Observações _____

24. Qual o impacto das políticas de assistência social e de trabalho para o desenvolvimento econômico da região?

25. O que considera como particularidade de MG na implementação da política de assistência social? Há algo que se destaca em nosso estado?

26. Considerando a hipótese de consolidação do SUAS nos últimos anos, observa nos municípios, entidades e instâncias de controle social:

a) Houve ações que convergiram para a consolidação do SUAS? () Sim () Não

Observações _____

b) Houve expansão dos equipamentos socioassistenciais e ampliação do número de profissionais no SUAS? () Sim () Não

Observações _____

c) Houve ampliação de recursos/ melhorias no âmbito do financiamento da política de assistência social?

() Sim () Não

Observações _____

d) Houve ampliação da cobertura através dos serviços públicos destinados à população? () Sim () Não

Observações _____

e) Houve estruturação dos conselhos municipais? () Sim () Não

Observações _____

f) Houve qualificação dos serviços prestados pelas entidades da rede privada do SUAS? () Sim () Não

Observações _____

27. As maiores dificuldades que observa na implementação do SUAS/execução das atribuições e responsabilidades dos estados são de ordem:

() Técnica () Administrativa () Financeira

() Outras _____

BLOCO IV- Condições Objetivas de Atuação das Regionais

28. Com relação ao quadro de pessoal e divisão do trabalho na Regional, acredita que está viabilizando o exercício das principais atribuições da Diretoria?

29. Considerando a sua formação de nível superior, as exigências do cargo de Analista de Gestão e Políticas Públicas em Desenvolvimento, e as condições da instituição:

a) Existe legislação específica ou outro documento para a definição de suas atribuições?

() Sim () Não

b) Caso estejam bem delimitadas, isso contribui para a sua ação cotidiana?

() Sim () Não

c) O cargo de Analista de Políticas Públicas permite que sejam respeitadas as especificidades da sua profissão?

() Sim _____

() Não. Porque _____

d) O que necessita para que exerça com mais amplitude as suas atribuições e se sinta mais valorizado enquanto profissional do SUAS?

30. Qual sua sugestão para que a Diretoria se fortaleça e consiga exercer mais plenamente as suas competências legais e normativas?

Formulário para entrevista SEDESE- Diretores Regionais

BLOCO I – Sujeitos Participantes

1. Perfil do Entrevistado

Cargo na DR: _____

Idade: _____

Tipo de vínculo: () Efetivo () Comissionado () Cedido () Outro _____

Carga horária de trabalho na DR: _____

Tempo de atuação na DR: _____

Formação: Curso /Área /Instituição /Ano de Formação _____

Exerce outra atividade de trabalho? _____

Identificação do cargo do Superior Imediato _____

BLOCO II- Atuação da SEDESE: Organização e Ação das Diretorias Regionais e relações com órgãos afins à Política de Assistência Social

2. No que diz respeito à relação da Diretoria Regional com o nível central da SEDESE, especialmente com a SUPIN:

a) Há uma boa comunicação e uma boa integração entre a Diretoria e equipe da SUPIN?

() Sim () Não

Sugestões _____

b) A interlocução da SUPIN com as Diretorias se dá através de reuniões e seminários de planejamento, monitoramento e avaliação, de contatos cotidianos para delimitar as demandas prioritárias, etc. Acredita que essas alternativas são eficientes para apoiar e organizar o trabalho das Regionais? () Sim () Não

Sugestões _____

c) Com relação à Diretoria de Coordenação de Políticas Públicas Regionais - DIPPRE, implantada recentemente, visando apoiar as Regionais no desenvolvimento e estruturação das ações da SEDESE, espera que contribuirá com o bom andamento trabalho? () Sim () Não

Sugestões _____

3. Como a Regional interage com os Técnicos lotados na Superintendência de Capacitação, Monitoramento, Controle e Avaliação de Políticas de Assistência Social, que atuam no apoio técnico e interlocução com as Regionais? Acredita que seu apoio é importante no intuito de fortalecer as regionais e qualificar o trabalho?

4. Sobre a relação com a SUBAS, considera que há uma interlocução satisfatória, há uma boa comunicação? () Sim () Não

Sugestões _____

5. Sobre a relação com a SUBTE, considera que há uma boa interlocução?

() Sim () Não

Sugestões _____

6. A Regional tem boa interlocução a alinhamento com a Superintendência de Projetos Especiais?

() Sim () Não

Observações _____

7. Sobre a relação com as unidades do Sistema Nacional de Emprego – SINE na abrangência da Diretoria, há uma boa interlocução na execução das ações?

() Sim () Não

Observações _____

8. Com relação às instâncias de controle social, de pactuação e de deliberação da política de assistência social, indique nas quais há participação da Diretoria:

- Colegiado Ampliado da SEDESE () Sim () Não

- Comissão Intergestores Bipartite () Sim () Não

- Comissão Intergestores Tripartite () Sim () Não

- CEAS () Sim () Não

- CNAS () Sim () Não

- Conferências Regionais, Estaduais e Nacionais () Sim () Não

- Fóruns Regionais de Governo () Sim () Não

Observações _____

09. Caso haja uma interlocução com o CEAS, indique as principais demandas que são discutidas e estratégias de ação conjuntas:

10. No que se refere aos Fóruns Regionais, há contribuição das suas ações para o conhecimento do território e das demandas no âmbito da Diretoria?

() Sim () Não

Sugestões _____

11. Considera que a descentralização das ações em relação ao nível central da SEDESE ocorre de fato?

() Sim .Através de _____

() Não. Porque _____

() Não sabe opinar a respeito.

Observações: _____

12. No que diz respeito à relação com o MDSA:

a) Há uma boa comunicação da Diretoria Regional com o MDSA?

() Sim () Não

Sugestões _____

b) Com relação às responsabilidades comuns do Estado e da União, como por exemplo, orientação aos municípios sobre gastos dos recursos federais, Gestão do Programa Bolsa Família, há uma construção conjunta ou alinhamento entre SEDESE e MDSA?

() Sim () Não

Sugestões _____

13. Sobre a organização/ planejamento do processo de trabalho da Regional, responda:

a) Como/ quando a Regional organiza/ planeja seu processo de trabalho, com quais instrumentos?

() Não há planejamento.

b) No planejamento e organização do processo de trabalho, informe quais instrumentos são considerados como apoio/ diretriz pela Regional:

- o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI () Sim () Não

- o Pacto de Aprimoramento do SUAS () Sim () Não

- o Relatório de planejamento geral da SEDESE? () Sim () Não

- o Caderno de Instruções Básicas para as Diretorias Regionais () Sim () Não

- diretrizes ou metas da Política Nacional de Assistência Social? () Sim () Não

Observações: _____

c) A equipe de referência da Regional (psicólogo, assistente social, assistente administrativo, profissional da limpeza e motorista) participa do processo de planejamento? () Sim () Não

14. Quais são as demandas dos municípios que mais provocam a ação da Diretoria Regional?

15. Considerando que é atribuição do estado o apoio e assessoramento técnico junto aos municípios, responda:

a) Como identificam os municípios prioritários para organizar a agenda de assessoramento técnico? _____

b) Que recursos/ estratégias são utilizadas nos encontros, reuniões, visitas e outras estratégias de assessoramento técnico? _____

16. A ação das Diretorias Regionais tem possibilitado um conhecimento das demandas dos municípios que colocam a necessidade da política de assistência social?

() Sim () Não

Observações: _____

17. Considerando o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social como responsabilidades estaduais, como a Diretoria Regional atua para que ocorram? _____

18. Como avaliam o resultado do assessoramento técnico nos municípios - produz resultados relevantes?

() Sim .Através de _____

() Não. Porque _____

19. Como avaliam o resultado da supervisão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo estado? Produz resultados relevantes?

() Sim .Através de _____

() Não. Porque _____

20. O cumprimento das metas/planejamento da Diretoria Regional é avaliado periodicamente?

() Sim. Periodicidade (meses) _____

() Não há avaliação

BLOCO III – Avaliação da Implementação do SUAS

21. Considerando as políticas de trabalho e de assistência social, de responsabilidade da SEDESE:

a) Acredita que há uma articulação e uma integração entre as mesmas? Como percebem a relação entre elas?

() Sim () Não

b) Nas ações programadas, por exemplo de assessoramento técnico são organizadas pautas conjuntas e/ ou articuladas de trabalho e de assistência social ?

() Sim () Não.

Observações: _____

22. Na relação com os sujeitos atendidos nos equipamentos, como você percebe a relação entre os serviços prestados pelo SUAS e o impacto deles na condição de vida dos usuários?

23. Sobre as ações da Diretoria no sentido do apoio à qualificação profissional e apoio aos pontos de comercialização da Economia Solidária, acredita que estão de fato promovendo a inclusão produtiva? () Sim () Não

Observações _____

24. Qual o impacto das políticas de assistência social e de trabalho para o desenvolvimento econômico da região?

25. O que considera como particularidade de MG na implementação da política de assistência social? Há algo que se destaca em nosso estado?

26. Considerando a hipótese de consolidação do SUAS nos últimos anos, observa nos municípios, entidades e instâncias de controle social:

a) Houve ações que convergiram para a consolidação do SUAS ?() Sim () Não

Observações _____

b) Houve expansão dos equipamentos socioassistenciais e ampliação do número de profissionais no SUAS? () Sim () Não

Observações _____

c) Houve ampliação de recursos/ melhorias no âmbito do financiamento da política de assistência social?

() Sim () Não

Observações _____

d) Houve ampliação da cobertura através dos serviços públicos destinados à população?

() Sim () Não

Observações _____

e) Houve estruturação dos conselhos municipais? () Sim () Não

Observações _____

f) Houve qualificação dos serviços prestados pelas entidades da rede privada do SUAS?

Sim Não

Observações _____

27. As maiores dificuldades que observa na implementação do SUAS/execução das atribuições e responsabilidades dos estados são de ordem:

Técnica Administrativa Financeira

Outras _____

BLOCO IV- Condições Objetivas de Atuação das Regionais

28. Com relação ao quadro de pessoal e divisão do trabalho na Regional, acredita que está viabilizando o exercício das principais atribuições da Diretoria?

29. Considerando a sua formação de nível superior, as exigências do cargo de Diretor Regional, e as condições da instituição:

a) Existe legislação específica ou outro documento para a definição de suas atribuições?

Sim Não

b) Caso estejam bem delimitadas, isso contribui para a sua ação cotidiana?

Sim Não

c) O que necessita para que exerça com mais amplitude as suas atribuições e se sinta mais valorizado enquanto profissional do SUAS?

30. Qual sua sugestão para que a Diretoria se fortaleça e consiga exercer mais plenamente as suas competências legais e normativas?
