

**GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**JUAREZ AZEVEDO DE PAIVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)

**RAFAEL JUNIOR DOS SANTOS FIGUEIREDO SALGADO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)

**WASHINGTON JOSÉ DE SOUZA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)

# GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar processos de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) à luz da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tomando como base empírica experiências e atuação de secretários municipais e conselheiros municipais do Território do Mato Grande/RN. Conforme explica Barroso et al. (2003), é preciso aprofundar as análises dos processos das políticas sociais com perspectivas teóricas e metodológicas que valorizem a diversidade de legitimidades que sustentam a gestão de uma determinada política, o jogo dos atores, a existência de processos e o caráter construído da regulação social. Para tanto, a presente pesquisa incorpora categorias analíticas do modelo do Pentágono de Políticas Públicas (Lascoumes & Le Galès, 2012), quais sejam: atores, instituições, processos, representações e resultados. As definições conforme as categorias de análise do modelo do Pentágono estão dispostas no Quadro 1.

**Quadro 1** – Definição das categorias de análise com base no modelo do Pentágono das Políticas Públicas

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DEFINIÇÕES
<b>ATORES</b>	Indivíduos (políticos, burocratas, empresários) inerentes à arena política que são capazes de influenciar o conteúdo e os resultados de uma política ou ação pública.
<b>REPRESENTAÇÕES</b>	Percepção dos atores sobre as ações desenvolvidas e como estes percebem o contexto normativo que constituem a política do SUAS.
<b>INSTITUIÇÕES</b>	São as diretrizes estabelecidas pela Política que governam as interações entre os entes governamentais.
<b>PROCESSOS</b>	Formas de interação decorrentes dos atores, que influenciam os resultados da ação pública.
<b>RESULTADOS</b>	São os efeitos capazes de influenciar os resultados de uma política ou de uma ação pública.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Lascoumes & Le Galès (2012) e Teixeira (2017)

É importante ressaltar que, o modelo do pentágono confere um movimento articulado entre a transformação da sociedade e a regulação política, denominado de ação pública. Contudo, a ação pode gerar um modelo de intervenção da realidade social de cima para baixa, *top-down*, que pode não funcionar. Entretanto, a opção mais adequada para investigar na perspectiva da ação pública seria aquelas que acolham as dimensões multiautores e multifocal (Silva, 2018).

## TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A elaboração da Constituição de 1988 é marco importante na gestão de políticas sociais no Brasil, onde os estados e os municípios ganharam mais importância, assumindo diversas atividades antes desempenhadas pela União. A Constituição de 1988 também legitimou os mecanismos de controle democrático e de participação popular, como os conselhos de direitos e de políticas públicas, é a institucionalização do debate da sociedade civil nos espaços de ações públicas, visando controlar e deliberar em políticas e programas públicos (Jaccoud, 2009). De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “[...] a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos

Poderes Públicos e da Sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988).

Do ponto de vista do ordenamento da política de assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742 - LOAS) foi aprovada em 1993, definindo os parâmetros para a organização e a gestão da Assistência Social. A LOAS reitera as orientações de descentralização e participação popular previsto na Constituição de 1988 e determina que os três entes são responsáveis por oferecer esse direito. Além disso, reafirma a assistência como direito do cidadão e dever do Estado, criando espaços de participação da sociedade civil, em atendimento a preceitos da Constituição de 1988, que a define como “[...] 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” (Brasil, 1993). É a partir daí que a Assistência Social adquire o status legal de política pública, configurando-se como um direito do cidadão, e passa a compor o sistema de proteção social brasileiro. O repasse de recursos financeiros aos entes federados fica vinculado à existência de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social (art. 30 da LOAS), com o requisito que o orçamento da seguridade preveja alocação própria de recursos nos respectivos Fundos (Costa & Palotti, 2011).

Apesar de avanços no governo FHC em direção a institucionalização da política, o financiamento da política e a distribuição de competências entre os entes federados permaneceram indefinidos. Segundo Lima (2004), as competências entre os entes federados permaneceram difusas e imprecisas, não havendo incentivos para a criação, em estados e municípios, de capacidades institucionais para assumir as responsabilidades de gestão em rede da política.

As políticas de assistência de combate à pobreza e desigualdade tiveram novos contornos no início de 2003, no governo Lula, que ampliou o escopo dessas políticas e construiu um sistema de base universal. Neste contexto, ganha relevância a promulgação da PNAS, em 2004, instalando um amplo debate acerca da materialização das diretrizes da LOAS, à medida que diferentes aspectos são evidenciados: a abordagem socioterritorial, com ênfase na descentralização e intersetorialidade; as novas bases para relação entre sociedade civil e Estado, especificamente no fomento de atividades que propiciem o exercício do controle social; o financiamento que gradativamente adentra as discussões sobre uma área historicamente subfinanciada; o tripé informação, monitoramento e avaliação que passa a ser apontado enquanto aportes necessários à gestão e profissionalização da área; e a formação de recursos humanos.

O processo de institucionalização iniciado pela Constituição e pela LOAS foi profundamente acentuado com a normatização da NOB-SUAS em 2005 e a criação do SUAS, representando uma inflexão no formato institucional da assistência social brasileira para um histórico marcado pela filantropia e discricionariedade. Ademais, representa um mecanismo institucional de coordenação mínima entre entes federados autônomos para o alcance de objetivos comuns, no caso, a implementação de um novo modelo de política para a assistência social (Costa, 2007). Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o SUAS organizou e instituiu diretrizes gerais para o funcionamento, de forma descentralizada, dos serviços socioassistenciais no Brasil e unificou a assistência social por meio da criação da Secretaria Nacional de Assistência Social em 2004, paralelamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O SUAS, veio dar materialidade aos princípios e diretrizes contidos no texto constitucional e na LOAS. Dentre o conjunto de inovações promovidas pelo SUAS, podem ser destacadas: a delimitação do campo específico de intervenção, até então marcado por profunda indefinição conceitual e operativa; a elaboração de um desenho integrado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, sob regulação estatal; a gestão

compartilhada entre os entes nacionais, por meio do funcionamento das arenas de pactuação: Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) e do cofinanciamento setorial; o estabelecimento de relações democráticas entre governo e sociedade civil; e a criação de uma nova lógica de financiamento da política, com ampliação progressiva do financiamento federal para a área, estímulo ao cofinanciamento da política a partir da implantação de pisos específicos e criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) como incentivo à gestão da política por parte dos entes subnacionais (Senna & Silva, 2017).

O sistema prevê a existência de três níveis de gestão da política: Inicial, Básico e Pleno – modalidades existentes somente para os municípios, não havendo habilitação para os estados. Cada nível de gestão indica um comprometimento distinto da esfera municipal de atendimento socioassistencial. Em todos os níveis os municípios devem contar com Conselho, Fundo e Plano próprios de assistência social, e se comprometer a realizar aportes no orçamento para esta política. Nos níveis Básico e Pleno, o município se compromete a constituir de fato uma rede de assistência social, com equipamentos governamentais de articulação territorial (Brasil, 2005).

Objetivando dar concretude às ações socioassistenciais, reiterando-se a centralidade do Estado na prestação da assistência social, o SUAS prevê a criação de dois equipamentos públicos, respectivamente, para proteção básica e especial: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS) (Brasil, 2005).

O SUAS adota como premissa, o modelo de gestão participativa, articulando esforços e recursos dos três níveis de governo na execução e no financiamento da PNAS, observados os marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Contempla a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais e a Proteção Social Especial de baixa e média complexidade, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco. Neste sentido, é importante que se retome a discussão sobre as dimensões que ancoram a implantação do sistema descentralizado e participativo no contexto da assistência social, tais como: universalização, matricialidade sociofamiliar, atuação territorial, transparência e controle social, risco e vulnerabilidade social. A implantação do SUAS demarca novo modelo de atuação dos governos, passando a atuar de forma mais integrada com as políticas setoriais e as diferentes esferas da administração pública. Daí, os atores e conselhos municipais passam a assumir compromissos de corresponsabilidade e cofinanciamento no desenvolvimento e implementação das ações voltadas para a inclusão e redução das desigualdades sociais (Boscari & Silva, 2015). É importante ressaltar o papel da PNAS no processo de implantação e execução do SUAS, pela sua capacidade de analisar, avaliar e construir novas ações e novos conhecimentos para a área da assistência social no Brasil.

A análise da gestão do SUAS no que concerne às diretrizes, não se limita apenas às normas definidas pela política de assistência social, mas procura explicar a forma como estão estabelecidas as relações entre governo e da sociedade civil a partir do novo modelo institucional de participação da sociedade civil introduzido com o Estado Democrático de Direito, que dá origem aos espaços públicos. Nestes há a inserção da população no processo de formulação das políticas públicas. Esses espaços são os conselhos gestores, que objetivam exercer o papel de canal de ligação entre os anseios da população e os seus gestores locais, permitindo uma cooperação e participação na definição das políticas públicas. Entretanto, os avanços da política no contexto brasileiro estão sob ameaça em decorrência dos desmonte dos direitos sociais em que vive o Brasil (Couto; Yazbek & Raichelis, 2010).

## **DESAFIOS DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO SUAS**

Esta seção analisa os desafios nas relações intergovernamentais no SUAS, entendida como conjunto de atividades ou interações que ocorrem entre unidades da federação (Wright, 1988). No arranjo federativo brasileiro, a implementação de políticas públicas sociais demanda a integração de ações dos níveis de governo federal, estadual e municipal como efeito da Constituição de 1998, que, apesar de prever forte descentralização política e fiscal, não determinou, de forma explícita, responsabilidades e atribuições dos entes federados na formulação e implementação de políticas sociais. Não foram criados incentivos e regras de articulação, cooperação e coordenação entre União, estados e municípios no campo de intervenção governamental, nem foram concebidos mecanismos financiadores (Licio et al., 2011).

Por outro lado, o contexto federativo garante autonomia aos entes subnacionais para fazerem as escolhas políticas em geral e de políticas públicas em seus territórios. Pesquisas sobre a descentralização das políticas sociais no Brasil pós-Constituição de 1988 (Abrucio, 2005; Arretche, 2000) enfatizam que o processo de descentralização das políticas sociais em uma federação, como o SUAS, enfrenta o dilema de assegurar a integridade política e a autonomia dos entes federados e, ao mesmo tempo, coordenar ações para alcançar fins comuns. Esse equilíbrio não é simples, pois, tanto a autonomia quanto a interdependência ocorrem em graus variados numa federação (Abrucio & Franzese, 2007), fazendo com que o jogo federativo se desdobre em arranjos e movimentos cooperativos.

A assistência social enfrenta dificuldades adicionais em função da débil e residual institucionalização e do predomínio da iniciativa privada sem fins lucrativos na provisão de serviços. Assim, o Estado deve lidar com o duplo desafio de institucionalizar e legitimar um campo de atuação estatal e, ao mesmo tempo, coordenar ações dos entes federados (Costa & Palotti, 2011).

A ideia é que o pacto federativo seja capaz de consolidar a noção de gestão compartilhada, coordenada e articulada, cofinanciada e com cooperação técnica entre os entes federados, definindo suas competências e responsabilidades comuns e específicas. Todavia, ainda há vários desafios e dilemas enfrentados nesse processo. A introdução do elemento da autonomia dos entes federados implica que a transferência de competências entre níveis de governo se dá por meio da adesão dos entes subnacionais, que possuem autonomia para escolher participar ou não de determinada política pública, o que resulta na necessidade de barganhas federativas entre os entes nacionais, o que impacta o ritmo, a abrangência e os contornos da descentralização.

Outro desafio situa-se na desigualdade e assimetria de condições econômicas e administrativas entre os entes federados (Costa & Palotti, 2011). Tais disparidades conformam uma das variáveis-chaves para reconhecer as fortes diferenças na capacidade de estados e municípios proverem serviços sociais. De acordo com Senna e Silva (2017), a descentralização das políticas sociais esbarrou na precariedade das estruturas administrativas dos entes subnacionais, bem como na baixa capacidade técnica e gerencial da maior parte dos estados e municípios, o que exige um esforço de coordenação da política de descentralização.

Ao serem elevados a entes federados pela Constituição de 1988, os municípios passaram a arcar com uma série de responsabilidades na provisão de serviços sociais, o que significou a associação entre descentralização e municipalização e implicou no esvaziamento e na falta de clareza em relação às atribuições dos governos estaduais, que passaram a participar da política somente quando tinham financiamento do governo central (Abrucio, 2005). Essa situação contribuiu para aprofundar as desigualdades entre os municípios brasileiros para assumir o conjunto de responsabilidades que lhe foram atribuídas.

Alguns desafios ainda permanecem na direção de construção de relações intergovernamentais mais cooperativas, destacando-se a necessidade de fortalecer os mecanismos nacionais de avaliação das políticas públicas; o fomento à capacidade político-

institucional e gerencial dos governos subnacionais; a montagem de novos marcos regulatórios e coordenadores das principais políticas urbanas; a adoção de políticas de desenvolvimento capazes de enfrentar as disparidades regionais e o fortalecimento de fóruns de pactuação e negociação entre os distintos entes federativos (Abrucio, 2005).

Na mesma direção, Lopes (2006) apontou que o processo de descentralização da assistência social esbarrou em constrangimentos postos pela indefinição de competências entre os entes federados, pela inexistência de orçamento específico, pela desarticulação entre os gestores nos diferentes níveis governamentais, pela precariedade das estruturas políticas, por baixa institucionalização do processo de diagnóstico e planejamento das ações, pela materialização da concepção conservadora da assistência social e pela prevalência da rede filantrópica sobre a rede pública dos serviços sociais.

Este quadro reafirma o duplo desafio assumido pelo SUAS de institucionalizar e legitimar um campo de atuação estatal e, ao mesmo tempo, coordenar ações dos entes federados. Nessa perspectiva, verifica-se, em anos recentes, uma mudança no quadro apresentado por esses estudos (Senna & Silva, 2017). Entretanto, a assistência social ainda enfrenta desafios relacionados às sucessivas estratégias de ajustes fiscais, com subfinanciamento para a área social, redução do aparato estatal e privatização de setores estratégicos, com repercussões negativas nas possibilidades de expansão das políticas sociais e sua capacidade de redistribuir renda e reduzir desigualdades sociais (Senna & Silva, 2017).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No intuito de atingir os objetivos propostos neste artigo, a pesquisa assume uma abordagem qualitativa, visto que considera percepções e significados produzidos com base na vivência dos participantes (Sampieri, Collado & Lúcio, 2014). Tem como objeto de análise a Gestão do SUAS à luz da PNAS, tomando como *locus* de investigação o Território do Mato Grande, no Rio Grande do Norte no período de outubro de 2017 a março de 2018. A presente pesquisa está baseada na apresentação de estudo de caso ao envolver 12 unidades de análise: as secretarias de assistência social e os conselhos de assistência social do Território. Como plano de coleta de dados, foi aplicado roteiro de entrevista semiestruturado junto a gestores e conselheiros do SUAS em municípios do Território do Mato Grande/RN.

Ressalta-se que, 16 municípios compõem o Território, porém foram tomados como elementos de análise 12 municípios – Barra de Maxaranguape, Caiçara do Norte, Jandaíra, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Touros, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Rio do Fogo, Ceará-Mirim e Pureza - que não tiveram mudanças nos executivos municipais durante a fase de realização da pesquisa. Em 4 municípios houve troca na gestão municipal levando a mudanças nas estruturas das secretarias municipais, dificultando o acesso aos potenciais informantes de modo que só foi possível realizar a pesquisa com 12 unidades de análise, sete secretários municipais de assistência social e cinco conselheiros municipais de assistência social, aqui caracterizados neste artigo pelos códigos: SEC1, SEC2, SEC3, SEC4, SEC5, SEC6, SEC7 e CON1, CON2, CON3, CON4, CON5. No tocante aos conselheiros, estes estão também caracterizados pelos códigos PP, quando representando o Poder Público e SC, quando representando a Sociedade Civil. O critério de escolha dos entrevistados, em princípios, seria uma pesquisa censitária com todos os secretários e conselheiros municipais, entretanto, em virtude dos fatos narrados anteriormente, não foi possível entrevistar todos os sujeitos.

O modelo de análise e interpretação dos dados foi estruturado a partir da análise léxica e de conteúdo categorial (Bardin, 2011). As categorias de análise *atores e instituições* busca identificar papéis dos atores e instituições na dinâmica da gestão do SUAS, em perspectiva territorial a partir da visão de secretários e conselheiros municipais de municípios do Território do Mato Grande/RN. Por sua vez, as categorias de análise *processos e*

*representações* procuram compreender processos e representações que os atores responsáveis pela execução da PNAS percebem em relação à gestão do SUAS. Por fim, a categoria *resultados*, tem o intuito de examinar resultados/impactos da gestão do SUAS no Território.

Entende-se que, a análise da ação pública a partir do modelo do Pentágono das Políticas Públicas deve prever intersecções entre tais categorias, mas compreendendo-as claramente para que isso possa ser feito no processo de governança do SUAS. Entretanto, optou-se em realizar a análise conjunta entre atores e instituições, processos e representações, por considerar que essas categorias analíticas estão correlacionadas a partir da concepção como os atores entendem as diretrizes estabelecidas pela Política (instituições), e como os atores interagem as ações desenvolvidas no contexto da Política, (processos), e percebem o contexto normativo da política do SUAS, (representações).

A etapa de interpretação dos dados, em momentos recorreu a princípios teóricos discutidos no referencial e do modelo do Pentágono das Políticas Públicas, tomando como base as informações obtidas junto aos sujeitos da pesquisa.

## **ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA**

### **Caracterização do papel de *Atores* e *Instituições* na dinâmica da Gestão do SUAS**

Os atores públicos assumem papel significativo na dinâmica da gestão do SUAS, na mobilização de recursos e em articulações com a sociedade e, ainda, entre entes governamentais. Lascoumes e Le Galès (2012) defendem que o ator, seja ele público ou privado, deve ser capaz de desenvolver ações que, efetivamente, tenham efeitos em determinado interesse público a ponto de transformar, melhorar e disseminar dado direcionamento levando em consideração disponibilidade de recursos disponíveis e relações estabelecidas.

Ao analisar estudos sobre a gestão do SUAS, verificou-se que os pesquisadores guiaram suas análises a partir de elementos ligados à gestão tomando como referência a implementação e desafios para a efetivação da PNAS. Não foi identificado nenhum trabalho que tomem como referência o modelo do pentágono de políticas públicas de Lascoumes e Le Galès (2012) para discutir a Política de Assistência Social no contexto do SUAS a partir de uma análise territorial entre municípios.

Ademais, mesmo ciente tanto da sua responsabilidade na efetivação do controle social dos recursos destinados ao exercício da qualificação do SUAS, como também de representantes de organizações da sociedade civil, um conselheiro questiona a transparência na gestão e nos dados dos municípios quanto ao repasse recebido do Governo Federal e, ainda, no emprego dos valores, que de certa forma em prejudicando, segundo ele, as ações a serem executadas pelo Sistema. CON 1/PP reconhece, todavia, desempenho satisfatório no seu município em particular. Outro conselheiro questiona a competência de *muitos gestores municipais* no emprego do valor financeiro recebido. A esse respeito, CON 1/PP e CON 4/SC afirmam respectivamente:

*A gente fica se questionando onde é que tão os recursos que eles recebem do Governo Federal pra realizar esse serviço, pra realizar essa atividade, porque nós, em âmbito municipal, recebemos nossos recursos e a gente consegue dá conta das nossas demandas (CON 1/PP).*

*Muitos gestores municipais não sabem utilizar os recursos; depois, ficam questionando o governo, dizendo que o recurso é pouco. Realmente é pouco, mas, sabendo utilizar dá para fazer alguma coisa em atendimento às demandas da população do município (CON 4/SC).*

Entre os conselheiros, o tema da correção do município no emprego dos recursos federais divide opiniões com predominância de posições negativas. Há, ainda, questionamento em torno da concentração do volume de recursos (no Governo Federal) e dos valores reduzidos, disponibilizados para os municípios, que terminam por restringir as ações:

*Os recursos foram utilizados de forma eficiente focalizado em demandas específicas e essenciais à sociedade. A gente aqui prioriza as demandas e só dá para fazer assim, aquelas mais urgentes a gente procura atender de forma mais rápida. Fazendo assim a gente está conseguindo e, com os recursos que vêm, atende a maior parte dos problemas da assistência (CON 5/SC).*

*Agora em 2016 os recursos que recebemos aqui no município para a assistência não deu para fazer quase nada. Muita coisa aqui no município a gente faz pela boa vontade do pessoal da assistência. Acho que o Governo Federal deveria fazer uma revisão na partilha desses recursos; vem muito pouco para os municípios (CON 2/PP).*

Como se vê, os conselheiros reconhecem conflitos entre diferentes níveis governamentais, especialmente no tocante à partilha dos recursos disponibilizados ao atendimento às demandas públicas e coletivas da população, reforçando a pauta (des)concentração/(des)centralização. Nesse sentido, um dos gestores municipais ressaltou o valor restrito que recebe para atender o volume de demandas, conforme pontua SEC 1:

*Os recursos que vêm para o município é muito pouco. A gente procura fazer o máximo e atender a maior parte das demandas da população, mas é muito difícil. Hoje, o gestor público tem que fazer muito esforço para atender o máximo com tão pouco recurso. Acho que poderíamos fazer melhor se tivéssemos mais condições financeiras (SEC 1).*

Numa leitura a partir de Pettigrew (1985), esse tipo de imbróglgio envolve relações com certo grau de complexidade, tendo em vista que os atores imbricados estabelecem interações entre si e com as instituições. Assim, a descentralização assume significados e conteúdos distintos, conforme o desenho de cada ação específica, tanto na distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos quanto entre os três níveis de governo. Franzese (2010) ressalta que tais interações não são tranquilas e amigáveis entre atores e esferas de governo e surgem menos por opção do que pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo – com forte tendência na descentralização de responsabilidades para os municípios sem a devida contrapartida em termos de desconcentração dos recursos (Maroy, 2008).

A política pública pode ser igualmente estudada sob o prisma do papel das instituições envolvidas em dado contexto. Assim, a discussão aqui apresentada toma como aporte, além da categoria papel dos atores, a categoria analítica *instituições*, outro componente do modelo do pentágono de Lascoumes e Le Galès (2012).

Ao ser questionado com relação ao cumprimento das diretrizes que são postas para a gestão do SUAS e suas interações com os entes governamentais, SEC 1 afirma:

*Dentro do próprio governo do estado não está implantado o SUAS. Mas, existe uma relação do conselho municipal com outros conselhos, assim como, com o governo federal, estadual e outras instituições (SEC 1).*

Se há restrição na implantação do SUAS em nível estadual, outras relações são estabelecidas, ao menos no caso do município do gestor. Lascoumes e Le Galès (2012) discorrem que o conjunto de diretrizes estabelecidas pela política pública governa as interações entre os entes governamentais, que devem ser coordenadas entre si de modo a viabilizar a ação coletiva. As diretrizes do SUAS não se limitam apenas às normas da política de assistência social, mas, também, procuram estabelecer relações entre governo e sociedade civil a partir de um modelo institucional de participação, conforme propõe a Constituição Federal de 1988. Há, todavia, necessidade de se reconhecer a dificuldade de participação da sociedade civil nas discussões e diretrizes norteadoras da ação pública quando tratada nos níveis governamentais. SEC 6 revela que:

*De um lado está o governo, do outro está a sociedade civil e ela é aquele que fiscaliza, é aquele que demanda e ela é de suma importância tanto para a execução da política como para a formulação da política. Todavia, a maior dificuldade é sempre a participação (SEC 6).*

Para Tenório (1998), é justamente nos espaços coletivos de representação da sociedade civil que se estabelecem relações sociedade-Estado e que se efetivam as políticas públicas, considerando a sociedade e suas instituições como demandantes das ações. Assim, o processo deve ocorrer participativamente desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado. Nesse sentido, a fala de SEC 6 revela carência de relações entre governo municipal, estadual e federal e a sociedade civil de tal modo que dificulta a legitimação na implementação do Sistema. No campo das relações institucionais, a legitimação subjaz ao poder e se define com institucionalização dos direitos dos líderes de esperar o reconhecimento do coletivo de atores institucionais (Misoczky & Vieira, 2001).

A PNAS busca incorporar demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. A esse respeito, buscou-se identificar junto aos informantes se os municípios e os conselhos vêm atendendo às diretrizes da PNAS. Tal questão partiu do entendimento de que a LOAS, regulamentada pela Lei nº 8.742/1993 e alterada pela Lei nº 12.435/2011, busca proporcionar efetividade à assistência social como política pública, reforçando a articulação entre os três entes federados para a melhor execução da Política. A gestão das ações na área de assistência social fica, então, organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo. Ao opinar sobre o atendimento às diretrizes da Política por parte do seu município, SEC 7 reconhece que vem se esforçando, porém, com dificuldade para atender determinados preceitos:

*Eu vejo que o município tem dificuldade em atender às diretrizes da Política, mas, é feito todo o esforço possível para atender. A gente procura se empenhar ao máximo na gestão para responder às demandas que nos são postas (SEC 7).*

De acordo com Chanlat (1989), no campo sociológico, não são as normas, as regras, as classificações, mas, sim, os cenários que constituem a matéria prima das instituições. São os cenários que fazem com que as organizações consigam operacionalizar ações dentro de um aparato de procedimentos legais instituídos pelo Estado. No caso de SEC 7, um cenário fragilizado é contornado com *o esforço possível para atender* às demandas.

Com opinião similar, CON 4/SC, do segmento da sociedade civil, assevera que o conselho, no geral, tem dificuldade para atender algumas diretrizes, mas que de algum modo vem conseguindo cumprir com o planejamento e com a execução das ações da secretaria municipal à qual se vincula:

*Estamos conseguindo cumprir, com muita dificuldade, as ações planejadas e, de certa forma, acompanhando a execução. Existem dificuldades e limitações porque o conselho primeiro tem que atender exigências, normas que são colocadas pela Política do SUAS (CON 4/SC).*

Meyer (1977), Meyer e Rowan (1992) e Zucker (1977), apoiados no conceito de instituição desenvolvido por Berger e Luckmann (1991), destacaram o papel das normas, dos procedimentos decorrentes do amplo contexto institucional e dos organismos do Estado no processo de institucionalização de uma ação pública. Com relação à execução da PNAS, os conselhos, um dos atores fundamentais no processo de gestão do SUAS, trouxe novas perspectivas para a assistência social em nível municipal, mesmo quando se reconhece fragilidade em termos de participação por parte da sociedade civil. CON 5/SC revela que a participação é mais representativa, não de pessoas, mas de organizações da sociedade civil:

*As pessoas não participam, principalmente da sociedade civil; essa é a mais alheia na participação social. A gente vê a participação da sociedade civil por parte de representantes de organizações (CON 5/SC).*

Este é um fato positivo a ser destacado: se pessoas, isoladamente, não têm interesse na participação, CON 5/SC reconhece que o mesmo não ocorre quando se trata de organizações da sociedade civil. Desse modo, pode estar ocorrendo um papel indutor da Política em termos de influência da sociedade civil por vias institucionais, por meio de entidades.

A partir das novas formas de gestão descentralizada, que transfere aos governos subnacionais responsabilidades antes inerentes à União, ocorre, segundo Souza (2004), um processo de municipalização provocado pela sobreposição de papéis entre os entes e sobrecarga de responsabilidades para os municípios. Todavia, SEC 2 destaca um ponto positivo na gestão do SUAS, caracterizado por um viés institucional de descentralização de recursos do Governo Federal para os governos subnacionais. Afirma o secretário que a gestão em nível local melhorou, pois:

*O modelo SUAS fez com que houvesse descentralização. Antigamente o Governo Federal enviava pro estado até chegar no municipal. Hoje, a relação é do município para com o Governo Federal e isso melhorou bastante (SEC 2).*

Corroborando essa opinião do gestor, o conselheiro CON 1/PP revela fato similar em termos do controle social, destacando que a relação do conselho com governos estaduais ainda é difícil, porém, o mesmo não acontece com o governo federal.

*A relação com o Governo Federal é bem melhor porque ele tá sempre em contato com os municípios, inclusive a gente tem um cadastro no CADESUAS. A gente pode cadastrar o e-mail para ficar mantendo contato direto com o governo (CON 1/PP).*

Há aqui uma característica de relação intergovernamental caracterizada pela reciprocidade entre o Governo Federal e o executor do SUAS na ponta, no nível municipal, sem intermediação do governo do estado, o que ocorre tanto no âmbito da gestão quanto do controle social.

### **Análises dos Processos e Representações no PNAS**

A análise toma as categorias *processos e representações* do Pentágono de Lascoumes e Le Galès (2012), a partir das variáveis, *interação entre os atores e percepção sobre a política*. Com relação à categoria *processos*, Lascoumes e Le Galès (2012) asseveram que se trata de formas de mobilização e interação entre os atores para execução de atividades individuais ou coletivas. Quanto a *representações*, os autores definem como sendo espaços cognitivos e normativos que dão sentidos às ações.

A análise parte da compreensão dos atores com relação aos processos decorrentes da gestão do SUAS, levando em consideração interações dos atores entre si, partindo do arranjo institucional de relações tanto na perspectiva vertical, quanto horizontal. O objeto de análise deste tópico, o termo *gente* teve representatividade significativa nas verbalizações dos informantes. Isso se deve ao fato de estarem eles se referindo à expressão “*a gente*” no sentido de “*nós*” ou denotando relatos relacionados aos aspectos internos.

A PNAS (2004) pauta-se no pacto federativo, que deve detalhar as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS (Lei nº 12.435/2011). Cabe aos entes interagirem para manter as relações horizontal e vertical, conforme atribuições e competência de cada órgão envolvido no processo de gestão da Política do SUAS.

Com relação à interação entre os atores na dinâmica dos processos de gestão do SUAS, CON 1/PP vê dificuldades em conseguir atender às diretrizes dos processos, pois percebe que em determinados momentos o município tem que responder por casos que vêm de outros estados.

*A gente já teve um caso aqui de uma adolescente que veio de João Pessoa, da Paraíba. Ela veio parar aqui em Rio do Fogo e era uma situação que a gente precisava abrigar essa adolescente, no entanto, nós do município não tínhamos e não temos abrigo (CON 1/PP).*

Segundo a informante, esse tipo de situação faz parte do processo de gestão e deve ser regulada e administrada pelos municípios em parceria com os conselhos de assistência. A regulação das instituições compreende “[...] os processos formais e informais que garantem a coordenação da ação coletiva, através de produção e manutenção de regras que asseguram o seu funcionamento” (Barroso et al., 2003, p. 37). Uma governança efetiva, todavia, depende

da rápida identificação e solução de eventualidades que podem surgir em dado momento. Estruturas conjuntas de governança, que desenvolvem atividades integradas, podem estabelecer redes bem-sucedidas, traçando ações e identificando eventuais querelas (Goldsmith & Eggers, 2006). Neste quesito, o conselho deve assumir papel fomentador do empoderamento e de governança local (interação entre o governo e a sociedade sob uma ótica democrática), redefinindo a cultura política brasileira de centralização de autoridade.

Torna-se imprescindível o esforço da população para fazer parte do processo decisório no interior das políticas públicas, fortalecendo a cidadania a partir da tomada de decisão, do controle dos recursos, do respeito aos princípios que regem a Administração Pública e a defesa da qualidade de vida a todos os cidadãos. Considere-se que as demandas na área da assistência crescem à medida que situações de vulnerabilidade e insegurança se expandem e, em dadas situações, os gestores locais não conseguem atender a todas as necessidades e exigências da população. Essa limitação se torna ainda mais expressiva quando se observa que a gestão do SUAS envolve processos que extrapolam as esferas do Poder Executivo e da sociedade civil, requerendo a presença de outros agentes do Estado, conforme relata CON 2/PP:

*A gente recebe cartas e cartas da promotoria, mas a gente não consegue dar conta e você é um ser humano e não uma máquina. Um relatório não se constrói de um dia para o outro e ele precisa de tempo e dedicação (CON 2/PP).*

O informante revela um tipo de pressão a que está submetido o município via processo de controle do Ministério Público, que, no âmbito do conselho, este “*não consegue dar conta*”. Além disso, receber “*cartas e cartas da promotoria*” representa, de acordo com o sentido atribuído pelo conselheiro, distanciamento do Ministério Público no exercício de garantia de direitos do cidadão quanto ao acesso a serviços do SUAS. É oportuno destacar que a ação do Ministério Público pode estar relacionada com a judicialização da política, seja por inação ou ação inadequada das instituições, ou por desconhecimento do próprio autor em relação as diretrizes da política. Não há, pela fala do conselheiro, diálogo ou relação de cooperação, mas cobranças por meio de “*cartas e mais cartas*”. Segundo Pettigrew (1985), é fundamental compreender o contexto em que se situam as organizações para poder entender suas estruturas e processos. Para o autor, o contexto modela as decisões que são tomadas e, desse modo, facilita a previsibilidade da ação organizacional. Mas, as organizações não são elementos sociais coletivos passivos e, por sua vez, modelam o próprio contexto, o que leva a aceitar um quadro de interação complexa entre organizações e contextos em permanente movimento, longe, portanto, de configurar relação determinista e inequívoca, a qual pode levar à tendência do isomorfismo coercitivo.

Katzman (1999) destaca também que vulnerabilidades municipais na execução de políticas públicas gera desequilíbrios na estrutura de oportunidades ao cidadão, o que o coloca em situação de desvantagem ao fragilizar relações sociais e dificultar acessos a políticas sociais de qualidade. O autor aborda o tema dos recursos humanos realçando reflexos negativos das condições de trabalho oferecidas pelos governos na qualidade dos serviços prestados.

A categoria analítica *representações*, do Pentágono de Lascoumes e Le Galès (2012), está relacionada com a variável *percepção sobre a política*. Os autores revelam que as relações entre os interesses dos atores, as ideias que eles representam e os espaços institucionais nos quais interagem geram representações cognitivas. DiMaggio e Powell (1991) e Scott e Meyer (1994) sublinham o papel dos processos cognitivos e os sistemas simbólicos nas instituições considerando que as interpretações dadas pelos atores às mudanças produzem reações relacionadas à execução de uma ação ou política pública.

Em torno de *representações*, é presente a busca por aprendizagens e conhecimentos em experiências com a Política de Assistência Social e com a própria gestão do SUAS. Os

conselhos revelam-se como espaços capazes de gerar atributos cognitivos a partir das interações e discussões compartilhadas entre os atores. Ao opinar a esse respeito, CON 2/PP revela:

*O conselho é bem atuante no nosso município e muito importante para a política de assistência. Aqui a gente procura dialogar e buscar outras experiências de outros conselheiros e até mesmo de outros municípios que possam contribuir tanto para o aprendizado da equipe, como para a melhoria da gestão (CON 2/PP).*

Há, nesse sentido, uma interação institucional entre municípios, que busca por melhor compreensão de aspectos relacionados a melhoria da gestão do SUAS. Aspectos cognitivos perpassam por entendimentos dos atores, com relação às normatizações e diretrizes do Sistema, essenciais para a eficiência da gestão. Para Oliveira e Couto (2019), a interação em rede entre atores tende a se retroalimentar e repensar instrumentos legais e normativos necessários a melhoria e efetividade da gestão do SUAS.

O conselho assume papel articulador e de formação a partir do diálogo que orienta o seu funcionamento, o que lhe é próprio. Os conhecimentos adquiridos são, assim, parte de um processo de aprendizagem de atores que se integram em espaços coletivos com propósitos deliberativos. Dessa forma, surgem benefícios provenientes de processos cognitivos no interior dos conselhos, o que contribui para a efetividade de processos de gestão da Política. Nesse sentido, SEC 3 registra que:

*Eu digo: o conselho tem um papel bem mais importante do que apenas fiscalizar. A partir da experiência ele tem, de certa forma, um caráter formador, ele ensina diante de tudo que ele aprendeu com o tempo de existência. As reuniões, eu digo, servem muito de aprendizado tanto para nós da secretaria, como para os conselheiros e também para a sociedade quando ela participa (SEC 3).*

É notório que os espaços colegiados dos conselhos, para onde caminham interesses da sociedade civil e da administração estatal, são arenas de diálogo e deliberação e isso assume caráter pedagógico, o que é ressaltado por SEC 3. As representações ultrapassam a objetividade, denotando um pluralismo que deve ser levado em conta, não somente pelo corpo gestor, mas pelos demais atores da ação pública. Segundo Peixoto (2015, p. 405), a abordagem da sociologia da ação pública, apoiada e combinada com a teoria da complexidade, indica a relevância do papel dos atores sociais e suas representações nas diferentes etapas das políticas públicas.

Notadamente a representatividade da atuação do conselho implica em processo decisório e de avaliação institucional, e comprometimento voltado à melhoria das ações públicas e da própria gestão, o que se percebe na fala de SEC 7:

*Eu avalio a atuação do conselho aqui no município como muito boa. No momento que você tem o conselho, e também outros conselhos, como o da saúde, o da educação, do seu lado, é sinal que você vai errar menos. Você erra menos por ter o controle social a seu lado. Porque, muitas vezes esses outros conselhos contribuem com a experiência que já tem, mesmo sendo em outra área (SEC 7).*

A evocação de SEC 7 traz elementos importantes. Primeiro, ele resalta a relevância do Conselho Municipal de Assistência Social na interlocução com outros conselhos, assumindo uma compreensão ampla e horizontal do exercício do controle social com caráter colaborativo. Em segundo lugar, o secretário valoriza o papel do conselho como coparticipante da Política que irá fornecer suporte para o gestor *errar menos*. Ademais, o informante destaca um processo de aprendizagem em que os conselhos mais antigos, como os de saúde e educação, podem repassar “*a experiência que já têm, mesmo sendo de outra área*”. Há, aqui, uma compreensão integrada do papel que pode assumir o controle social em nível municipal.

Em que pese o viés de compreensão integrada e de colaboração em torno do controle social, o gestor SEC 7 não aborda cooperação entre conselhos em linha horizontal intermunicipal ou territorial. Os conselheiros, por sua vez, tendem a atribuir importância ao

papel dos conselhos, principalmente no que tange à representatividade, legitimadora, para a Política, bem como para a gestão do SUAS. Zucker (1977) destaca que as organizações, em suma, constituem um campo reconhecido de vida institucional e que suas trajetórias, por vezes, refletem no aprendizado, no desempenho e na avaliação dos resultados de determinada ação. Nesse sentido, SEC 7 tem compreensão da necessidade de aprender com organizações mais antigas, todavia, restringe tal intento aos conselhos municipais mais antigos.

Os informantes relataram a relevância da participação da sociedade na execução da Política e nas ações realizadas no âmbito das secretarias e dos conselhos municipais. Desse modo, fica notória a importância atribuída ao controle social na gestão do SUAS no Território, assim como às ações públicas de assistência social. Isto é explicitado na fala dos informantes SEC 3, CON 4/SC e SEC 6 que, por vezes, ressaltam a Política como agente capaz de fomentar conhecimentos e proporcionar melhor entendimento sobre os processos que orientam não a gestão do SUAS em particular, mas a gestão pública como um todo:

*A gente vê que, antes da existência desses conselhos criados nos municípios, a gente não tinha muito a participação da sociedade civil. Hoje, não! A gente vê a participação da sociedade civil, de entidades, de organizações. Hoje tanto os gestores como a sociedade civil no geral entendem melhor a dinâmica da assistência e do próprio município.(SEC 3)*

*Acho que a participação não deve ficar apenas na fiscalização, na monitoração dos serviços, no acompanhamento dos casos; isso é essencial sem dúvida. É importante, também, a presença do conselho e a participação da sociedade nas reuniões e discussões da Política. A gente passa a entender melhor a política. Cada reunião são discussões que servem de aprendizado para melhorar a execução e a gestão da Política para o SUAS. (CON 4/SC)*

*Agora estou como gestor. Eu vejo que tem uma avaliação participativa do conselho e a gente discute melhor a Política, busca entender melhor as diretrizes. Isso eu acho importante até mesmo para o nosso aprendizado. A partir do momento que você entende melhor a Política, isso tem reflexos na própria gestão do SUAS. (SEC 6)*

Mais uma vez, *representações* do controle social do SUAS no Território do Mato Grande reconhecem o papel pedagógico dos conselhos e a existência de uma cognição que valoriza o diálogo e a participação. Nesse quesito, Carvalho (2011) entende que os instrumentos de ação pública – como dispositivos de dupla face (técnica e social), organizadores de relações sociais específicas em função das representações que lhes são próprios – colocam em evidência um caráter cultural, histórico e político das instituições. Uma vez submetidos a regras e normas, dão estabilidade e previsibilidade às ações e qualificam e desqualificam atores, abrem e encobrem oportunidades para a ação. No caso dos atores do Território do Mato Grande, a tendência é positiva em torno da avaliação dos instrumentos de implementação do SUAS.

### **Resultados da Gestão do SUAS no Território**

A partir dos resultados dos dados coletados, a referência para esta análise é a variável, denominada *efeitos da Política*. São aqui analisados os efeitos gerados, positivos e negativos, a partir da efetividade das ações desenvolvidas por atores responsáveis pela implementação das ações do SUAS no conjunto dos municípios do Território do Mato Grande/RN.

Com relação aos resultados alcançados na gestão do SUAS no Território, esta investigação revela que as secretarias e os conselhos, por meio das ações executadas em consonância com os dispositivos de regulação do SUAS, vêm alcançando resultados tímidos no que concerne à garantia de direitos e de acesso da sociedade civil às políticas e ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população. Irregularidades nos repasses dos recursos por parte do Governo Federal e problemas na contratação e manutenção de pessoal no serviço revelam instabilidade e insegurança na prestação de serviços.

A quantidade de instrumentos normativos referentes à Política limita e dificulta, por sua vez, o fortalecimento da gestão conforme expõe SEC 4, que mesmo reconhecendo avanços da assistência ao destacar o Programa Bolsa Família, reclama do volume de normas e procedimento a cumprir:

*Os nossos resultados são bastante positivos porque, hoje, a gente vê aqui as pessoas passarem a ter uma maior qualidade de vida a partir do recebimento desse Programa Bolsa Família. Tem muita gente que é contra, outros, são a favor do Programa. Agora, se a gente não tivesse que cumprir tantas normas, seguir tantos procedimentos, acho que poderia ser melhor (SEC 4).*

É factível ressaltar que, institucionalização envolve entendimento pelo qual processos e programas sociais devem atender obrigações atinentes ao status de regra no pensamento e na ação social (Meyer & Rowan, 1983). Cabe à União, conforme prevê a PNAS (2004), o papel de descentralização político-administrativa, cabendo à esfera federal o estabelecimento de procedimentos e normas gerais. Por sua vez, de acordo com a Política, são reservados aos entes estaduais e municipais a coordenação e execução dos respectivos programas, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais. Segundo Perrow (1990), as investigações no campo organizacional, e a análise das organizações de maneira geral, devem estar impregnadas de uma consciência do poder dentro e fora das fronteiras organizacionais, levando em consideração as particularidades e variáveis do contexto ao qual elas estão inseridas.

Comparando as ações desenvolvidas nos municípios do Território e o impacto dessas na dinâmica local com os dispositivos de regulação do SUAS, no tocante à pactuação de resultados entre atores para aprimoramento da gestão, a pesquisa revela necessidades de interação entre agentes públicos governamentais e não governamentais, além de privados, em perspectiva territorial, preocupação externada por um gestor. O entrevistado SEC 1 assim se pronuncia a respeito desse desafio:

*Acho que, se houvesse um compromisso em nível territorial entre os municípios, seria fantástico para melhorar as ações da assistência para a sociedade, inclusive o Governo Federal pensa dessa forma, uma pactuação entre os gestores (SEC 1).*

Não há, portanto, tal pactuação no Território do Mato Grande. É importante ressaltar que o descumprimento de responsabilidades pactuadas representa negação de relações colaborativas e de corresponsabilidades de gestão defendidas e conquistadas na CF/1988. A responsabilidade de pactuação pode ser conduzida pela gestão estadual do SUAS. É assim que entende Souza (2015), quando alega que a gestão do SUAS não pode continuar posta em segundo plano pelos governos estaduais. No caso deste estudo, registros ao ator *Governo do Estado* é irrisório e, em certa medida, ausente. Neste caso, o desenho elaborado pelas Relações Intergovernamentais, aponta para alguns desafios que ainda permanecem na direção de construção de relações intergovernamentais mais cooperativas, um desses desafios é a própria participação e negociação entre os distintos entes federativos (Abrucio, 2005).

Quanto aos resultados positivos alcançados pelos municípios no contexto da gestão do SUAS, a partir dos dispositivos postos pela PNAS, a pesquisa evidenciou haver componentes estruturais influenciando na qualidade da prestação dos serviços à população. Ao opinar a esse respeito, CON 5/SC reconhece que:

*Os resultados, de forma geral, são positivos porque a gente tem prédios próprios pra o funcionamento de alguns serviços principalmente de alguns serviços de convivência que são bastante positivos. A gente vê que a maioria dos municípios, que a gente conhece, os municípios vizinhos, tem prédios alugados (CON 5/SC).*

O informante, portanto, ressalta a importância de disponibilidade de infraestrutura física e revela precariedades “dos municípios vizinhos”, do Território, portanto, que instalam unidades e efetivam o SUAS em prédios alugados. A instabilidade da equipe que presta a assistência no município é outro ponto que aparece quando os atores são questionados acerca

dos resultados do SUAS. Um conselheiro, CON 4/SC, entende que estabilidade de pessoal poderia influenciar positivamente a qualidade dos serviços prestados:

*Seria um ponto muito positivo que os trabalhadores da assistência tivessem uma vida mais longa (CON 4/SC).*

A “*vida mais longa*” a que se refere o informante tem o sentido da permanência e estabilidade da equipe da assistência para que possa, o município, obter resultados mais significativos. De fato, nesta pesquisa, há indícios de ser irrisório o número de servidores efetivos no exercício de prestação de serviços de assistência social em todos os municípios do Território. O referido estudo revela que, o tema dos recursos humanos constitui lacuna para estudos futuros para além do Território do Mato Grande somente. Alegam os informantes que, quando surge oportunidade de trabalho no SUAS em municípios mais próximos à capital, fatalmente ocorre perda de profissionais. Considere-se, todavia, que o Território do Mato Grande faz fronteira com a Região Metropolitana de Natal e o município mais distante de Natal localiza-se a 180 quilômetros.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste artigo é analisar processos de gestão do SUAS à luz da PNAES, tomando como base empírica experiências de secretários municipais e conselheiros municipais do Território do Mato Grande/RN. Como objeto de análise, foram tomados componentes do modelo do Pentágono de Políticas Públicas (Lascoumes & Le Galès, 2012), quais sejam: intercessão entre atores, representações, instituições, processos e resultados. Isso ficou comprovado após a análise aqui abordada.

Em *atores e instituições* do Pentágono ficaram evidentes: a) conflitos entre diferentes níveis governamentais, especialmente no tocante à partilha dos recursos disponibilizados ao atendimento às demandas públicas e coletivas da população, reforçam a pauta (des)concentração/(des)centralização; b) há dificuldades em se estabelecer articulações entre atores na unidade mais simples do SUAS – o município – notadamente no que se refere à participação e ao exercício do controle social e c) a existência de espaços para que os municípios exerçam poder de decisão e inovação, não se mantendo como meros executores.

Em termos de *processos e representações* do Pentágono ficaram evidentes: a) dificuldades nos processos administrativos que os atores locais precisam conduzir. É restrita a referência a cooperações intermunicipais, ou, territoriais e b) dificuldades enfrentadas pelos municípios para desenvolver a Política do SUAS, que em determinados momentos é comprometida na qualidade do serviço prestado ao cidadão em decorrência da limitação de recursos – e isso deve explicar reiteradas cobranças por parte do Ministério Público, conforme apresentado anteriormente na análise.

No que se refere a *resultados* do Pentágono as conclusões caminham para apontar que: a) as secretarias e os conselhos, por meio de ações executadas em consonância com os dispositivos de regulação do SUAS, vêm alcançando resultados positivos no que concerne à garantia de direitos e de acesso da sociedade civil às políticas e ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população. Registram, todavia, limitações de recursos - humanos, materiais e de infraestrutura; b) está presente, na gestão do SUAS em municípios do Território do Mato Grande, a demanda de interações entre agentes públicos governamentais e não-governamentais, além de privados, em perspectiva territorial, regionalizada; c) existem deficiências estruturais influenciando na qualidade da prestação dos serviços à população, especificamente no que se refere ao sentimento de ausência do Governo do Estado em iniciativas integradas do SUAS no Rio Grande do Norte; d) limitações de recursos financeiros conduzem a precariedades em termos de infraestrutura física para execução do SUAS, predominantemente executado em prédios alugados, inadequados ao desenvolvimento das ações demandadas e e) limitações de recursos financeiros prejudicam a contratação de

profissionais permanentes e, uma vez dependendo de contratos temporários, o SUAS tem qualidade instável e incerta nos municípios do Território do Mato Grande. A dificuldade em manter profissionais por longo período de tempo e a mobilidade do pessoal são fatores fortemente trazidos pelos informantes e aparecem mediando situações em todas as categorias do Pentágono.

É oportuno revelar que, a pesquisa trouxe informações que conduzem à confirmação de que, na análise dos processos de gestão do SUAS, as categorias do modelo de Pentágono – intercessão entre atores, representações, instituições, processos e resultados – servem de parâmetro. No caso em pauta, embora sob o enfrentamento de dificuldades e precariedades, os atores fortemente atribuem sentimentos e valores positivos ao SUAS. Todavia, os aspectos positivos aparecem acompanhados por registros de carências de recursos financeiros, materiais, humanos e de infraestrutura. Gestores e conselheiros dos municípios de pequeno porte pesquisados timidamente fazem referência a aspectos negativos do SUAS e, para valorizar e destacar a relevância que o PNAS assume para populações vulneráveis que dele dependem, preferem amenizar falhas e fracassos pautando-as como necessidades de melhorias.

Diante dos resultados alcançados, o estudo permitiu resposta satisfatória à questão formulada. Todavia, frente às análises realizadas, torna-se oportuna a indicação de lacunas que ficam aqui registradas para estudos futuros. É necessário, por exemplo, estudo que avance em termos da influência no sucesso/insucesso do SUAS a partir da natureza do vínculo e da contratação de pessoal. No caso em pauta, a contratação temporária de pessoal evidenciou limitada institucionalidade do SUAS. Nesse sentido, é pertinente destacar a elevada flutuação de pessoal e a nítida dificuldade na contratação de profissionais qualificados uma vez que as prefeituras mantêm o SUAS com pessoal temporário e baixos rendimentos mensais. Cabe, assim, um viés de estudos que busque revelar influências da dicotomia contratados (temporários) versus quadro de pessoal permanente no desempenho do SUAS.

Diante disso, com proposta para pesquisas futuras, sugere-se que a gestão do SUAS pode ser analisada a partir de comparações entre municípios dependentes exclusivamente do repasse do Governo Federal em contraposição a outros que dispõem e alocam recursos próprios. Estudar a configuração do quadro de pessoal alocado nas políticas públicas, não apenas do SUAS, mas, de todo o serviço público, contribuirá para revelar efeitos que pessoal permanente versus temporário exerce, por exemplo, na institucionalidade de ações públicas e em relações intergovernamentais.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F.L., Couto, C.G. (1996). O impasse da federação brasileira: *o cenário político e financeiro e suas consequências para o processo de descentralização*. São Paulo: *Cadernos Cedec* (58).
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: Barroso, J. (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa, p. 19-48.
- Berger, P. L., Luckmann, T. (2001). *A construção social da realidade*. (20a ed.). Petrópolis: Vozes.
- Boscari, M., Silva, F. N. A trajetória da Assistência Social até se efetivar como política social pública. RIES, ISSN 2238-832X, Caçador, v.4, n.1, p. 108-127, 2015.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.
- Brasil, Lei nº 8.742. (1993). *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Brasília: DF.
- Brasil. (2012). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Legislação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: Acesso em: 10 abr. 2018.
- Chanlat, J. F. (1989). *L'analyse sociologique des organisations: un regard sur la production anglo-saxonne contemporaine (1970-1988)*. Sociologie du Travail, 1989.

Couto, B. R., Yazbek, M. C., Raichelis, R. *A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*. In: COUTO, B. R. (Org.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

Dimaggio, P., Powell, W. W. Introduction. In: Powell, W., Dimaggio, P. (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago, 1991.

Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 210f.

Goldsmith, S., Eggers, W. D. (2006). *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP.

Jaccoud, L. *Proteção social no Brasil: debates e desafios*. Concepção e gestão, 2009.

Kaztman, R. et al. (1999). Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Santiago do Chile, OIT.

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique: domaines et approches*. Paris: Armand Colin.

Maroy, C. Régulation des systèmes éducatifs. In: Zanten, A. V. (2008). *Dictionnaire de L' éducation*. France: Quadrige/Puf, p. 574-578.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1992). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: Meyer, J. W., Scott, R. W. *Organizational environments: ritual and rationality*. London: Sage.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1983). The Structure of Educational Organizations. In: Meyer, J. W., Scott, R. W. (Ed.). *Organizational environment: ritual and rationality*. Beverly Hills, CA: Sage, p. 199-215.

\_\_\_\_\_. (1977). Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, p. 340-363.

Misoczky, M. C., & Vieira, M. M. F. (2001). Desempenho e qualidade no campo das organizações públicas: uma reflexão sobre significados. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, 35(5):163-77.

Oliveira, V. E. de., & Couto, C. G. (2019). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta*. -- Brasília: Enap, 2019.

Peixoto, L. A. G. (2015). Abordagens e perspectivas de participação no monitoramento de políticas públicas. *Revista de políticas públicas de São Luis - MA*, 2(19), p. 403-410.

Perrow, C. (1990). The institutional school. In: \_\_\_\_\_. *Complex organizations: a critical essay*. (3. ed.). New York: McGraw-Hill.

Pettigrew, A. M. (1985). *The awakening giant: continuity and change in ICI*. Oxford: Basil Blackwell.

Pinho, J. A. G., & Santana, M. W. (2001). O governo municipal no Brasil: *construindo uma nova agenda política na década de 90*. Programa Gestão Pública e Cidadania. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004. Resolução 145/2004. Brasília: CNAS, 2004.

Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (Ed.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. P. B. (2014). *Metodologia de pesquisa*. (5 ed.). Porto Alegre: AMGH.

Scott, W. R., & Meyer, J. (1994). Institutional analysis: variance and process theory approaches. In W. R. Scott & J. Meyer (Eds.). *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: SAGE, p. 81-112.

Silva, A. S. da. A ação pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas - RG&PP*, 8(1):194-204, 2018.

Souza, P. de. (2015). *Produção de sentido para a regionalização intraestadual na gestão do sistema único de assistência social: análise da experiência do Estado de São Paulo, 1970-2014*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontífice Universidade Católica de São Paulo. São Paulo/SP, 249 f.

Teixeira, J. C. M. (2017). *Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS): Atores, Processos, Instituições, Representações e Resultados*. Tese de Doutorado Apresentada ao Programa de pós-Graduação em Administração da universidade Federal do Rio Grande do Norte, PPGA/UFRN.

Tenório, F. G. (1998). *Participação cidadã na gestão pública: práticas e representações sociais: estudo comparativo entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai*. Rio de Janeiro, PEGS/EBAP/FGV.

Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, v. 42, p. 726-743.