

# Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e descentralização político-administrativa: entre a (in)eficiência administrativa e a (in)operância política<sup>1</sup>

Douglas Marques<sup>2</sup>  
Everton Rodrigo Santos<sup>3</sup>  
Norberto Kuhn Junior<sup>4</sup>

## Resumo

O artigo tem por objetivo analisar as políticas públicas na contemporaneidade, no seu aspecto de descentralização e implementação. Para tal propósito, nossa base empírica contará com a experiência da descentralização político-administrativa do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, do município de Novo Hamburgo, entre os anos de 2009 a 2013. Utilizamos de pesquisa quantitativa, por meio de entrevistas aos técnicos e gestores, pesquisa documental e pesquisa *Survey* junto aos usuários do SUAS. O estudo sugere que a descentralização do SUAS de Novo Hamburgo passa por lacunas administrativo-gerenciais e político-culturais, que fragilizam a sua capacidade de enfrentamento à desigualdade social e a ampliação da participação social.

**Palavras-Chave:** Estado brasileiro. Políticas públicas. Sistema Único de Assistência Social. Descentralização político-administrativa.

## Social Assistance Unique System's (SUAS) and politics-administrative decentralization: in to administrative (in)efficiency and politics (in)operation

## Abstract

The article has by aim analyse the public policies in the contemporary, in his appearance of decentralization and implementation. For such intention, our empirical base will have the experience of the politics - administrative decentralization of the Social Assistance Unique System's (SUAS), of the Novo Hamburgo city, between the years 2009 to 2013. User us of investigation quantity-explorer, by means of interviews to the technical and manager, investigates documentary and investigation Survey beside the users. The study suggests that the decentralization of the SUAS that Novo Hamburgo city goes through manage-administrative and cultural-politics, that fragiling his capacity of facing to the social unfailing and the extension of the social participation.

**Keywords:** Brazilian state. Public policies. Social Assistance Unique System's. Politics-administrative decentralization.

---

<sup>1</sup> Este artigo é fruto de parte de nossa dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade FEEVALE em 2013, sob o título original Sistema Único de Assistência Social e descentralização político-administrativa: desafios da modernização do Estado.

<sup>2</sup> Doutorando e Mestre em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade FEEVALE.

<sup>3</sup> Pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor no Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural de Inclusão Social da Universidade FEEVALE.

<sup>4</sup> Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor no Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural de Inclusão Social da Universidade FEEVALE.

## Introdução

O Estado brasileiro passando a ocupar o posto de 7ª maior economia do mundo na metade dos anos 2000, tinha paradoxalmente, uma população de 16 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza<sup>5</sup>. De antemão, fica evidente que esse atual divórcio entre economia e as demandas nacionais produz um dramático vácuo de perspectiva para grande parcela dos cidadãos (WISNIK, 2009).

A respeito desse cenário, Bresser-Pereira (2011) aponta que o problema a ser enfrentado não é somente uma questão de justiça social, mas de promover um desenvolvimento ‘sadio’, em que crescimento econômico não acentue a desigualdade social, que já é muito grande em países como o Brasil. Esse descompasso modela e imprime profundas mudanças na ação e nos métodos dos governos e, conseqüentemente, na formulação e implementação das políticas públicas (DREIFUSS, 1997, p. 171).

Nesse sentido, recai a necessidade da descentralização das políticas públicas, para o caso brasileiro. Dessa forma, coloca-se ao Estado o desafio da inclusão de parcelas significativas da população através da formulação, implantação e descentralização de políticas públicas, que sejam capazes de dirimir este *gap*.

Nesse artigo, propomos a avaliação da experiência da descentralização do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, no município de Novo Hamburgo, no Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos 2009 a 2013, como um “fragmento empírico” do Estado brasileiro. A importância dessa experiência acompanha os anseios do projeto de desenvolvimento nacional do Estado, na última década, quando esse busca incorporar a perspectiva societal na gestão pública. O SUAS passa a ter um papel estratégico (e contraditório) nessa gestão, engendrada pelo Partido dos Trabalhadores, como experimentado no município de Novo Hamburgo, por duas gestões, entre os anos de 2009-2012 e 2013-2016. Assim, em seu nível municipal, busca-se uma prática afinada com interesses de fazer funcionar o discurso nacional de superação da miséria e da ampliação da participação social. Contudo, as experiências democráticas e participativas de

---

<sup>5</sup> Em consulta ao portal do Ministério do Desenvolvimento Social do Governo Federal (MDS), temos, atualmente, 13,3 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, correspondente a 16,6% dos beneficiários do Programa Bolsa Família. O MDS definiu como integrantes dessa faixa a população que vive com até R\$ 77,00 reais per capita. Para aprofundamento do leitor ver <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/processodecontas/unidades-do-mds/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/arquivos/relatorio-de-gestao-2011-senarc-mds.pdf/download>>. Acesso em: 22/02/2015.

governos municipais ‘pactuados’ com a esfera federal, têm se mostrado fragmentadas, uma vez que esse modelo requer uma reestruturação da forma de gerir o Estado (VELOSO; MOURA, 2013).

Nosso objetivo é avaliar a eficácia e eficiência no processo de descentralização do SUAS de Novo Hamburgo, entre os anos de 2009 e 2013. Assim, no primeiro momento, vamos mensurar até que ponto houve correspondência entre os objetivos da implantação do SUAS e os instrumentos que pudessem dar conta da sua operacionalização. No segundo momento, até que ponto os recursos empenhados nesses objetivos acompanharam a ampliação dos programas e serviços. Por fim, vamos trazer para o debate os aspectos político-culturais que tencionam e fragilizam a funcionalidade eficaz da descentralização do SUAS de Novo Hamburgo.

Nossa hipótese de trabalho sugere que a descentralização do SUAS de Novo Hamburgo passa por lacunas administrativo-gerenciais e político-culturais, que fragilizam a sua capacidade de enfrentamento da desigualdade social e a ampliação da participação social. A base empírica, se dá por meio de pesquisa quantitativa, através de entrevistas aos técnicos e gestores, pesquisa documental e entrevistas com os usuários do SUAS do Município de Novo Hamburgo. A metodologia das entrevistas adotada foi *por pauta*, (GIL, 2010), com questões abertas-sequenciais. Com relação à sua quantidade, foi levada em conta a *saturação amostral*<sup>6</sup>, tendo a sua continuidade ou não dada em função da repetição (da saturação) tanto dos elementos da amostra, quanto das opiniões. Para pesquisa quantitativa tipo *survey*, com base em cálculo amostral estatístico, foram aplicados 63 questionários<sup>7</sup>, com questões fechadas aos usuários especificamente do SUAS de Novo Hamburgo, com erro amostral de 6% e coeficiente de confiança 90%, no período de abril a agosto de 2013.

## **1. Descentralização das políticas públicas: a experiência de Novo Hamburgo**

Novo Hamburgo está localizado a 40 quilômetros da capital do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. A cidade se desenvolveu economicamente por

---

<sup>6</sup> Nessa perspectiva, foram entrevistados os dois gestores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social Novo Hamburgo e três técnicos alocados na mesma secretaria.

<sup>7</sup> Chegou-se a esse número de questionários por meio de cálculo amostral e correção de amostra, levando em conta o universo de sete mil e quinhentos (7.500) famílias referenciadas junto aos Centros de Referência de Assistência Social-CRAS do município de Novo Hamburgo. Referente ao cálculo de amostra ver Barbetta (2001).

meio da indústria do calçado. Este crescimento econômico ocorreu de forma bastante rápida, o que levou o município a ser reconhecido como a Capital Nacional do Calçado, formando o chamado setor *coureiro-calçadista*, nas últimas décadas. A população é estimada em 262.167 mil habitantes (IBGE, 2012). Seus bairros somam-se vinte e cinco (25), mais uma localidade rural.

Na contrapartida, o desenvolvimento social caminhou a reboque do crescimento econômico, deixando evidentes lacunas na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, atentamos para a importância da avaliação do SUAS (BRASIL, 2005), constituído em 2005, como um sistema descentralizado e participativo com o objetivo de padronizar as ações da política pública de assistência social. Busca-se organizar os atendimentos às famílias em níveis de proteção social básica e especial, fomentando os espaços e instrumentos de controle social. Os Centros de Referência de Assistência Social-CRAS, passam a ser os aparelhos públicos responsáveis pelo acolhimento, acompanhamento e mobilização das famílias para os direitos sociais.

## 1.1. Eficácia

Para a presente avaliação, consideramos a eficácia de uma política pública, quando da correspondência entre seus objetivos e instrumentos colocados em marcha para se atingir determinado fim (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Os aspectos avaliados dizem respeito aos objetivos elementares da descentralização político-administrativa do SUAS, na sua dimensão de proteção social básica<sup>8</sup>. São eles: 1) *Enfrentamento e erradicação da extrema pobreza*: a relação entre enfrentamento à pobreza e instrumentos de identificação e acompanhamento das famílias; 2) *Inclusão social de grupos específicos*: a identificação e o atendimento a pessoas com deficiência (PcDs) e idosos, por exemplo; 3) *Articulação com demais políticas públicas*, sendo a capacidade de estabelecer ações integradas com as demais políticas públicas; 4) *Participação dos usuários no SUAS*, considerando o investimento na dimensão do controle social.

### 1.1.1. Enfrentamento à pobreza

O enfrentamento à pobreza passa a ser um propósito elementar do SUAS,

---

<sup>8</sup> O Sistema Único de Assistência Social-SUAS está organizado em duas dimensões: proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE) (BRASIL, 2005). A proposta da pesquisa está inclinada para o âmbito da proteção social básica. Podemos citar ainda outros objetivos, entre eles: a ampliação das aquisições sociais e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

em seu nível de proteção social básica, onde inicialmente são sugeridos os esforços para a erradicação da extrema pobreza (BRASIL, 2005).

Embora existam aportes teórico-metodológicos, bem como programas e sistemas de informações relativamente organizados e disponibilizados por órgãos oficiais do governo, como o Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2012), esses instrumentos pouco têm sido manuseados. Somado a isso, os relatórios e documentos produzidos na esfera da gestão municipal poucos têm subsidiado a leitura da realidade dos serviços nos diferentes territórios.

Quando perguntado aos gestores e técnicos quantas famílias em extrema pobreza e pobreza existe no seu território, apenas um gestor, apropriado da ferramenta de dados do Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal-CADÚNICO (BRASIL, 2012), sinaliza para o número preciso. Embora os números correspondam à abrangência do município, o fato é que não traduzem a realidade de cada território, elementar para o acompanhamento social das famílias. Para os demais entrevistados, a pergunta soa como um desafio, quase um deslocamento, indicando que na processualidade da prática institucional, o “temos que atender!” vem anterior ao, quem é prioridade no atendimento?

Não tenho este dado! Extrema pobreza não é o pessoal que recebe Bolsa Família? Pobreza e extrema pobreza? Olha, passa de 10 mil, eu sei que tem uns 20 mil cadastrados no CADUNICO... temos uns 10, 12 mil, parece. No plano municipal de assistência social 2013, também tem esse dado... quantas pessoas são cadastradas no cadastro único. Eu assim de cabeça não sei te dizer (Entrevista, gestor, 10/05/13).

Complementar à avaliação, fora lançado aos técnicos a problematização sobre se há, como se dá o acompanhamento social das famílias em situação pobreza.

No momento, por questões de dificuldades de fazer este movimento, de recursos humanos, este tipo de busca ativa não acontece. É mais assim, as parcerias com as redes de serviços que acabam facilitando para nós...e nos encaminham pessoas, a própria comunidade se auto-referenciando aos serviços(...) De outra forma, nós não conseguiríamos fazer este movimento de conhecer pessoalmente a pessoa e vinculá-la ao CRAS (Entrevista, técnico, 19/04/13).

Numa perspectiva macro de gestão das informações sobre os programas e serviços prestados aos municípios, examinando a quantidade de famílias em situação de extrema pobreza, definidas por renda per capita de até R\$ 70,00, temos

o total de 8.762<sup>9</sup>. O relatório *Acompanhamento às famílias do Programa Bolsa Família* (BRASIL, 2012), aponta que dessas, apenas 14 têm algum tipo de registro de acompanhamento social, em 2012.

Sugerimos que os dois níveis das falas dos sujeitos, da gestão e da execução, estão aliados ao avaliar a falta de recursos humanos para o desafio do enfrentamento a pobreza. Complementar, há limites no atendimento preventivo e, tanto o (re)conhecimento a situação de pobreza nos territórios e o acompanhamento social não está sendo possível. Sugerimos que a quantidade da demanda de trabalho está diretamente ligada à impossibilidade das equipes encontrarem espaços para pensar metodologias de conhecimento de realidade, de busca ativa e acompanhamento as famílias. O volume de trabalho também pode estar relacionado com uma dificuldade no registro de informações sobre o acompanhamento das famílias.

### 1.1.2. Inclusão de grupos específicos

A pesquisa procurou descrever de que forma o SUAS, seguido da sua descentralização político-administrativa, contribui para a inclusão e sociabilidade de grupos como pessoas com deficiência (PcD's), por exemplo. Também buscamos identificar, quando havia um relato de abordagem a esses grupos, que tipo de metodologia era utilizada.

Um dos relatos nos chama atenção para a descrição de que no trabalho cotidiano, os serviços não têm a compreensão sobre a abordagem com os grupos específicos. O relato, de um dos gestores, evidencia a priori a falta de clareza dos profissionais sobre qual é a natureza de trabalho da assistência social:

Eu acho que ainda... a assistência social não caiu a ficha, por ser uma política recente, não caiu a ficha de qual de fato é o seu público alvo. Eu vejo muito mais rede de preocupação com a criança e adolescente. Eu vejo essa discussão aqui na secretaria, onde parece que a prioridade da assistência social é por faixa etária. E nessa lógica, as pessoas passam a defender o ECA, como se fosse Conselho Tutelar e Juizado da Infância e Juventude... (Entrevista, gestor, 10/05/13).

No nível da operacionalização dos serviços e programas, a vivência dos técnicos releva entraves de estrutura física bastante evidente, que, por exemplo, torna a tentativa de acompanhamento social de um grupo de PcD's inviável nos

---

<sup>9</sup> Referente aos anos de 2012 e 2013, período da presente pesquisa. Atualmente, o MDS considera família em situação de extrema pobreza aquela com renda até R\$ 77,00 reais per capita.

espaços dos CRAS.

Eu considero vários fatores que impedem... um deles é uma coisa que eu sempre questiono muito, que é a questão da acessibilidade... 'tá', queremos propor um grupo para pessoas com deficiência, mas o CRAS não tem um banheiro adaptado. Os cadeirantes são atendidos fora do CRAS, porque não conseguem entrar na recepção... não tem uma rampa, até pouco tempo para a sala de grupos tínhamos que subir dois 'lances' de escada. Então, ficava inviável para as pessoas subirem... eu acho que a questão da acessibilidade dificulta um 'pouco'... (Entrevista, técnico, 24/04/13).

Importante sobre o descompasso entre o objetivo do SUAS, que prioriza o atendimento aos grupos específicos e a realidade institucional que se apresenta, temos: 1) o não entendimento por parte das equipes de trabalho sobre quem constitui o público prioritário para o SUAS; 2) a inviabilidade do trabalho junto aos CRAS(s) sobre a temática, visto a falta de estrutura física para os espaços de atendimento; 3) a falta de investimento público na qualificação e capacitação dos profissionais.

### 1.1.3. Articulação com demais políticas públicas

Impulsionada pela Constituição Federal de 1988, a política de Assistência Social passa a direcionar novo rumo para além de uma visão endógena-messiânica e ao mesmo tempo assistencialista, para uma perspectiva de política pública articulada com as demais e com as novas demandas societárias.

Primeiramente, procuramos evidenciar o ponto de vista dos entrevistados sobre existência ou não da articulação do SUAS com as demais secretarias.

Olha, em questões de ações assim, maiores em conjunto, pouco... eu não vi nenhum tipo de articulação que fizesse um movimento com relação às demandas da comunidade. Acho que algum movimento de juntar um setor com outro seria nos momentos de prestar contas, em momentos em que é necessário o Bolsa Família, que definem saúde, a educação e a assistência juntos... (Entrevista, técnico, 19/04/13).

É como eu te falei, ainda é muito lento, a gente tenta criar um fluxo, mas o usuário é que fica muito perdido, porque a gente faz um contato, encaminha a pessoa para lá, mas mandam de volta para cá... e quem sai prejudicado é o próprio usuário, que só mandando a pessoa de volta, por escrito, com o carimbo do assistente social que as coisas funcionam (Entrevista, técnico, 24/04/13).

A opinião dos entrevistados reflete o emblemático processo da descentralização político-administrativa que se constitui a operacionalização do SUAS de Novo Hamburgo. Os relatos encaminham dois dilemas para a problemática: a permanência da identidade *endogenista-messiânica* e subalterna da política pública de assistência social; o outro, um dilema da modernidade: vencer as práticas e as tradições culturais-institucionais que operam como entraves à racionalidade das relações e a criação de estratégias político-institucionais de cooperação e articulação das políticas públicas.

#### 1.1.4. Participação dos usuários no SUAS

O tema da participação social dos usuários no SUAS, passa a compor um novo paradigma dessa política pública, com vistas encaminhar um ensejo de uma *participação cidadã* da sociedade (BRASIL, 2005). Nessa perspectiva, por meio de pesquisa *Survey*, avaliamos junto aos usuários do SUAS de Novo Hamburgo, com que qualidade se tem participado dessa política pública.

Inicialmente, avaliamos se o CRAS tem possibilitado a mobilização e participação dos usuários nessa política pública, a fim de discutir demandas sociais da população. A proposta do controle social no SUAS orienta para a mobilização dos usuários a participação em conferências municipais, reuniões nos conselhos municipais de assistência social, reuniões com grupos de famílias no CRAS, entre outros. A tabela 1, a seguir, nos auxilia na avaliação.

**Tabela 1 – Mobilização para reunião**

<b>MOBILIZAÇÃO PARA REUNIÃO</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA (<i>F<sub>i</sub></i>)</b>	<b>FREQUÊNCIA RELATIVA (<i>F<sub>ri</sub></i>)</b>
Convidado para reunião	11	17,5%
<b>Não foi convidado para reunião</b>	<b>50</b>	<b>80%</b>
Não sabe; Não conhece	2	2,5%
Total	63	100%

Fonte: próprios autores.

A avaliação dos usuários nos possibilita amplificar a problemática, pois indica que anterior ao debate sobre o desafio do exercício do controle social no SUAS, é o desafio da efetivação dos espaços de controle social locais. Tão elementar quanto a necessidade de sobreviver é a necessidade de participar, e como bem acredita Dowbor (2003), abaixo de um mínimo de recursos para sobreviver, falar em cidadania constitui um mero exercício de retórica. Na avaliação dos usuários,



existem poucos espaços públicos de participação, e, complementar, a mobilização para esses espaços, é bastante restrita.

Diante do percentual dos usuários que foram convidados para uma reunião no último ano (17,5%), buscamos avaliar como se deu a participação nesse espaço. A tabela 2 aponta uma tendência de que os usuários não têm (re)conhecido a funcionalidade dos espaços de participação. Complementar, a avaliação sugere que o CRAS não tem incorporado na sua dinâmica institucional o fomento para a participação dos usuários.

**Tabela 2 – Nível de participação nas reuniões**

NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA (F <sub>i</sub> )	FREQUÊNCIA RELATIVA (F <sub>ri</sub> )
Não Fala	2	3%
Fala pouco	7	6%
Fala muito	1	1%
<b>Não participou</b>	<b>53</b>	<b>90%</b>
Total	63	100%

Fonte: próprios autores.

Podemos sugerir que há uma tendência muito expressiva para uma não participação, dos usuários do SUAS em espaços públicos, como por exemplo, uma reunião para discutir os problemas do seu bairro. Também predomina, quando da participação dos usuários nas reuniões, aqueles que não falam ou falam pouco, em comparação àqueles que falam muito.

Dando sequência à nossa avaliação, no próximo subitem vamos tratar do aspecto da eficiência no processo de descentralização do SUAS. Complementar a relação entre os objetivos e os instrumentos (eficácia), vamos aferir a relação entre a ampliação de programas e serviços e os recursos e insumos empregados (eficiência).

## 1.2 Eficiência

Nessa etapa da avaliação, nos propomos mensurar em que medida a descentralização do SUAS se mostrou eficiente sob três perspectivas: 1) A relação entre *descentralização e investimento por território*, ao considerar como e em que medida houve a alocação dos aportes financeiros nos aparelhos públicos (CRAS); 2) A relação do *investimento em recursos humanos e a demanda social*, analisando-os no corpo técnico e a quantidade de famílias referenciadas em cada

CRAS; 3) A relação da *dotação orçamentária* do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o *planejamento orçamentário* dos programas e serviços. Nesse sentido, considera-se eficiente uma política pública quando da equivalência da ampliação de programas e serviços e a ampliação dos recursos e insumos na operacionalização desses (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

### 1.2.1. Descentralização versus investimento por território

Inicialmente, de forma breve, esclarecemos que até 2009, o município de Novo Hamburgo dispunha de três (3) Centros de Referência de Assistência Social-CRAS<sup>10</sup>. Após 2009, o município amplia para seis (6)<sup>11</sup>. Também, amplia para oito os espaços dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV<sup>12</sup>. Assim, não nos cabe analisar o *tamanho* do Estado, que aparentemente pode satisfazer os olhos do leitor com a sua *capacidade de alcance*, mas nos cabe avaliar se ele funciona bem.

Numa primeira contribuição, um gestor deixa claro o descompasso entre descentralização e investimento. Houve ampliação dos serviços, mas essa não foi acompanhada no mesmo ritmo de investimentos em instalações físicas, adequações dos espaços de atendimento e recursos humanos.

Houve ampliação da oferta de programas, serviços e benefícios. Esta ampliação não foi acompanhada de investimentos. Para a efetivação do SUAS em Novo Hamburgo, será necessário ampliar e renovar o quadro de pessoal técnico qualificado, desenvolver habilidades de comunicação, através do uso de tecnologia da informação e melhorar e ampliar estruturas físicas (Entrevista, gestor, 23/07/13).

Continuando a análise, outro técnico avalia os aspectos da ampliação dos espaços físicos pela qual, o poder público 'optou'. No primeiro aspecto, tivemos uma adequação parcial dos espaços físicos, para que esses pudessem 'receber' novos programas e serviços, diferentemente de um investimento planejado.

Em relação ao espaço físico, pouco foi realmente investido, mais uma adequação mínima, para que alguns espaços pudessem ser ofertados enquanto CRAS. De repente, alguns reparos circunstanciais, pontuais (Entrevista, técnico, 19/04/2013).

<sup>10</sup> Sendo eles: CRAS Centro, CRAS Santo Afonso e CRAS Kephas.

<sup>11</sup> Compreendendo CRAS Canudos I, CRAS Canudos II e CRAS Primavera.

<sup>12</sup> O município de Novo Hamburgo organiza o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos separado ou, em alguns casos, anexo aos espaços do CRAS, passando a denominá-los de Unidades de Referência de Assistência Social (URAS), definição não encontrada na literatura sobre o SUAS. O CRAS Centro conta com duas 'URAS' e o território de Lomba Grande com uma. Assim, somam-se oito no total.

A respeito da relação descentralização e investimento por território, podemos avaliar: 1) a continuidade da histórica concepção de subalternidade da política de assistência social, não sendo essa prioridade na alocação dos recursos; 2) a ampliação dos espaços e estrutura dos novos serviços teve uma lógica de ‘adequação mínima’, contrariando a necessidade de um investimento planejado.

### 1.2.2. Investimento em recursos humanos versus demanda referenciada

A fim de mensurar os desdobramentos e o ‘tamanho’ do desafio com relação à insuficiência dos recursos humanos, conforme relato de um gestor, algo que ‘comprometeu e está comprometendo a implementação do SUAS’, vamos buscar critérios em fontes governamentais oficiais para balizar nossa análise.

Em consulta ao documento NOB RH/SUAS (BRASIL, 2012), existe a orientação para a composição das equipes de referência alocadas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Para o caso do município de Novo Hamburgo, descrito como de grande porte<sup>13</sup>, temos a seguinte orientação: dois (2) assistentes sociais, um (1) psicólogo e um (1) profissional de outra área (sociólogo, pedagogo, estatístico, entre outros). Paralelo a essa composição, o documento aponta para uma cobertura, no território, de até cinco mil (5.000) famílias referenciadas.

Para auxiliar a análise, sugerimos a tabela 3 – Composição das equipes técnicas dos CRAS de Novo Hamburgo, que segue abaixo e aponta para a realidade da composição das equipes técnicas e a sua relação com a capacidade de referenciamento das famílias. A tabela 3 é produto da sistematização do processo de análise documental.

---

<sup>13</sup> Município de Grande Porte – de 100.001 a 900.000 habitantes (PNAS, 2005).

**Tabela 3 - Composição das equipes técnicas dos CRAS de Novo Hamburgo**

CRAS	QUANTIDADE	EQUIPE TÉCNICA	FAMÍLIAS	CRAS
Centro	1	1 Assistente Social 1 Psicólogo	1.717	2 Técnicos
Canudos I	1	1 Assistente Social 1 Psicóloga	3500	2 Técnicos s
Canudos II	1	1 Assistente Social	5.000	3 Técnicos
Kephas	1	2 Assistentes Sociais	2.400	2 Técnicos
Santo Afonso	1	2 Psicólogos	2.900	2 Técnicos
Primavera	1	1 Assistente Social 1 Psicólogo	1.345	2 Técnicos
<b>Total</b>	<b>6 CRAS</b>	<b>11 Técnicos</b>	<b>16.862</b>	<b>13 Técnicos</b>

Fonte: próprios autores.

A sistematização das informações é reveladora da dimensão a um problema público, para além de um desafio institucional<sup>14</sup>. Primeiramente, contemplamos que o município dispõe de menos da metade do corpo técnico fundamental, sendo 11 técnicos, e apresenta uma defasagem de treze (13) técnicos para a adequação às orientações da norma operacional NOB RH/SUAS (BRASIL, 2012). Nessa lógica, aparelhos públicos, como CRAS Santo Afonso, CRAS Canudos I e CRAS Canudo II, operam com uma capacidade de referenciamento familiar e comunitário, que chega a 60%, 70% e 100% respectivamente, contando com apenas 50% da composição da equipe técnica. Por outro lado, CRAS Primavera e CRAS Centro, com a mesma capacidade de recursos técnicos (50%), alcançaram apenas 26% e 36% da capacidade de referenciamento familiar e comunitário. No último caso, o CRAS Canudos II opera com apenas 25% da composição técnica. A respeito, ressaltamos ainda que, no ano de 2013, completou-se dez (10) anos sem a oferta de concurso público para a área em questão.

### 1.2.3. Planejamento orçamentário e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)

Nessa seção, abordaremos a relação do percentual da dotação orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e a descrição da relação de programas e serviços existentes antes e após a descentralização. O FMAS é definido

<sup>14</sup> Em 2011 a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo realizou o Processo de Seleção Pública Simplificado, refletindo na contratação de 24 técnicos, em regime não estatutário, de caráter emergencial. Em menos de dois anos, período máximo de vigência do contrato, não restou nenhum técnico. Na avaliação de técnicos e gestores, fica evidente que o caminho adotado pelo poder público fora a tentativa de compor a equipe mínima, conforme orienta o SUAS, por meio de contratos de trabalho emergenciais/temporários, desprovidos dos direitos constitucionais (ver art. 37 da CF), como o direito ao gozo de férias e 13º salário.

com periodicidade bianual, onde se delimita um percentual da receita pública municipal para o planejamento e execução das ações da política de assistência social. A tabela 4 abaixo, denominada *Dotação orçamentária anual do Fundo Municipal de Assistência Social*, é nosso ponto de partida para o debate.

**Tabela 4 - Dotação orçamentária anual do Fundo Municipal de Assistência Social**

ANO	2005	2007	2009	2011	2013
Dotação orçamentária	10%	15%	10%	5%	3,7%

**Fonte:** Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo (2013).

Conforme sinalizado, o município de Novo Hamburgo se credencia às normativas do SUAS no ano de 2005, com uma dotação orçamentária de 10%. Contudo, em 2009, ano que inicia o processo de descentralização e, portanto, a ampliação dos serviços, temos o início de uma redução significativa de recursos, passando para 3,7%, no ano de 2013. A redução acontece mesmo que nas Conferências Municipais de Assistência Social dos anos de 2009 e 2011 fora pautada a necessidade de ampliação do FMAS.

A problemática ainda pode ser explorada, quando analisamos a relação do FMAS com a quantidade de programas e serviços do SUAS, antes e depois de 2009, ano da descentralização. A tabela 5, abaixo denominada *Ampliação dos serviços da Proteção Social Básica após 2009*, destaca a situação.

**Tabela 5** – Ampliação dos serviços da Proteção Social Básica após 2009

	ATÉ 2009	QUANTIDADE	APÓS 2009	QUANTIDADE
<b>PROGRAMAS/ APARELHOS PÚBLICOS</b>	CRAS	3	CRAS	6
			URAS <sup>15</sup>	8
			Fábrica da Cidadania <sup>16</sup>	1
	ASEMA's <sup>17</sup>	8	Programa CATAVIA <sup>18</sup>	1
			PRONATEC <sup>19</sup>	1
	Programa Bolsa Família	1	Centro de Referência em Direitos Humanos	1
			Programa Bolsa Família	6
<b>Total de Programas/ Aparelhos Públicos até 2009</b>		<b>12</b>	<b>Total de Programas/ Aparelhos Públicos após 2009</b>	<b>24</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo (2013).

Assim, podemos concluir que houve uma ampliação de 100% dos aparelhos públicos (CRAS), 400% de programas, bem como a manutenção de oito (8) serviços anexos (SCFV). Por outro lado, temos uma redução de investimentos financeiros, na ordem de 63% do FMAS. Chama atenção a significativa mudança com o processo de territorialização do SUAS, quando observado o 'salto' de um (1) local de atendimento do Programa Bolsa Família para a criação de seis (6) núcleos de atendimentos regionalizados, juntos aos seis (6) CRAS do município. O aspecto negativo desse processo, com base nos relatos dos técnicos e gestores, bem como análise dos relatórios anuais da Secretaria de Desenvolvimento Social, sugerimos para a precária qualificação e/ou falta de recursos humanos, da insuficiência dos recursos de informática e a fragilidade na interlocução com os centros de referência em relação à identificação e o acompanhamento das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Diante dessa realidade, nos filiamos a Dowbor (2003), quando esse sugere que:

Se a descentralização implica jogar responsabilidades para níveis inferiores de governo, isso pode ser feito de maneira relativamente rápida. Mas se implica um reforço da democracia, levará algum tempo, recursos consideráveis e uma extensa construção de capacidades (DOWBOR, 2003, p. 7).

Nessa direção, para além dos aspectos administrativo-gerenciais, a

<sup>15</sup> Idem 10.

<sup>16</sup> Espaço de acolhimento grupal as famílias, por meio de oficinas de artesanato, customização, bordados, entre outros.

<sup>17</sup> Serviço de Atendimento Socioeducativo em meio Aberto-ASEMA.

<sup>18</sup> Programa de Gestão Social de Resíduos Sólidos de Novo Hamburgo.

<sup>19</sup> Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego.

dimensão da cultura política opera, por vezes, amalgamando as instituições, conforme analisaremos a seguir.

## **2. A experiência do SUAS de Novo Hamburgo: entre a (in)eficiência administrativa e a (in)operância política**

Na formação do Estado brasileiro, o caráter da personalidade nas ações sempre esteve presente, combinado com os esforços de tornar o seu acesso privado. Para usar uma expressão nacional: “você sabe com quem está falando?”. O município de Novo Hamburgo, como uma fração do Estado nacional, reproduz essa lógica. O primeiro relato nos parece sugerir para o ‘pioneirismo’ dos esforços da gestora da Secretaria de Desenvolvimento Social do município nas primeiras iniciativas para a descentralização do SUAS. Fica evidente também, que desde início do processo da descentralização, o SUAS não era prioridade para o gestor municipal, sendo enaltecido o *espírito iluminado* da secretaria para ‘reformular’ a ordem das coisas.

Eu acredito que foi muito... uma leitura da secretária que entrou na nova gestão, que 'pegou' o SUAS e como ela tinha formação em Direito, juíza, ela entendia muito de legislação e foi ver o que o MDS estava propondo (...). Buscou-se a gestão plena. Essa foi a ideia que 'ela' criou assim, mais com a força de vontade de tocar, com problemas sérios de estrutura física e foi implementando o SUAS, meio que da forma que foi possível (Entrevista, gestor, 10/05/13).

Nesse sentido, a sequência da nossa avaliação vai buscar alguns elementos político-culturais, invocados pelos interlocutores do nosso estudo, sendo eles técnicos e gestores da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo.

Inicialmente, sobre o aspecto da função do CRAS de articulador local do acesso aos direitos sociais, do fortalecimento dos vínculos entre usuários e as políticas públicas e do aprofundamento da democracia, na visão de um gestor, temos a existência de variáveis que auxiliam na compreensão. No primeiro aspecto, o entrevistado sugere para o problema denominado de *visão da coordenadora*, onde deixa transparecer que no interior das instituições do SUAS de Novo Hamburgo, operam práticas heterogêneas. Por um lado, essas práticas têm concepção do CRAS como aquele que dialoga com a comunidade, organiza suas demandas de forma cooperada e encaminha possíveis alternativas. Por outro lado, temos práticas *politicamente capengas*, que segundo o relato, *atendem aquilo que*

*chega*. E é nas palavras do gestor que nossa análise encontra respaldo:

Eu acho que tem equipes que tem essa compreensão e passa pela visão da coordenadora. Pessoas que têm este entendimento do CRAS, que é um aparelho extremamente político, de inserção social de ganho, de construção coletiva na comunidade. Ele conseguiu fazer isso. Pessoas que não têm este entendimento, que nunca tiveram vivência social, terão muito mais dificuldade de fazer isso. Essas ações ‘fora’ ficam comprometidas. Não consegue dar o seguimento, que é abrir o CRAS para a comunidade (Entrevista, gestor, 10/05/13).

Avançando no assunto, temos o esforço avaliativo de outro gestor ao procurar as motivações pelas quais, mesmo com a descentralização dos serviços e dos aparelhos públicos, não foi possível a ampliação dos espaços de sociabilidade e de participação social dos usuários. Ao tratar o tema como uma ‘motivação pedagógica’, o gestor se refere ao entendimento político-pedagógico sobre a inserção e o fazer de cada CRAS. O relato colabora com nossa análise, pois avança no debate corriqueiro da falta de estrutura e de recursos humanos nos serviços. Aliado a estes, o gestor sinaliza para posturas profissionais ‘fechadas’ para o entendimento do aspecto público do CRAS.

Então, isso precisa ser avaliado: o que falhou? A estrutura estava lá, o aparelho estava lá! Os funcionários estavam lá! E aí entra minha questão que eu chamo de pedagógica: que política está sendo implantada e qual é a entrada? É a minha leitura, observando os dados, números que os CRAS fazem de toda a ‘básica’. O que de fato é isso: as equipes que tiveram maior inserção social, maior entrada para a rede conseguiram atender e atingir números quase que três... quase que sozinhos... dando conta de quase a metade da cidade. Outros espaços que não tiveram essa inserção, que atenderam apenas quem chega até o CRAS... é que nem... é pior do que se o CRAS tivesse centralizado aqui no Centro, distante da comunidade, está lá, mas distante da comunidade! (Entrevista, gestor, 10/05/13).

Sobre um aspecto corriqueiro nos relatos dos entrevistados, denominado de *excesso de demanda*, um dos técnicos resgata um importante aspecto histórico-político: a subalternidade da assistência social diante das outras políticas públicas, expressando-se na sua crise de materialidade: “fazemos tudo aquilo que todos outros não dão conta”.

Não, vem de outras secretarias. Tem a ver com a postura da nossa secretaria com a questão do assistencialismo, de achar que dá conta de tudo. E o perfil do próprio gestor, o CRAS acabou absorvendo coisas de outras políticas, desde avaliação de IPTU,



a seleção de famílias para o Programa Minha Casa, Minha Vida... legal a gente ter a possibilidade de indicar 'nossas' famílias, mas fazer o trabalho da habitação, não dá! Neste momento, nós tivemos que fazer... então, uma série de demandas que são de outras secretarias o CRAS acabou absorvendo neste período, mais por uma postura da gestão (Entrevista, técnico, 24/04/13).

Essa subalternidade, na visão de um gestor, extrapola o campo gerencial-administrativo, culminando no campo político, fato que pode estar implicado nos relatos sobre falta de estrutura, falta de recursos humanos e/ou contratações emergenciais equivocadas, entre outras. A afirmação de um gestor ratifica:

Eu vejo dessa forma. Já que no município a assistência social não tem essa... tem um recurso muito escasso dentro do município e, infelizmente, ainda não somos prioridade nos governos, a assistência social não é um dos eixos prioritários (Entrevista, gestor, 23/07/13).

Recurso escasso e não ser prioridade na gestão dos governos remonta ao lugar da política de assistência social como prática messiânica e caridosa. Assim, descentralização e investimento nos territórios parece ser um lugar de coexistência entre os esforços para a modernidade e resquílios da tradição. O relato<sup>20</sup> do secretário de Desenvolvimento Social do município traduz o sentido desse dilema: *“nossa secretaria trabalha 24 horas, o trabalho de sucesso é ‘efetivo’, é construído com comprometimento e amor”*.

## Conclusões

Os dilemas entre modernidade e tradição estão ao largo da formação do Estado brasileiro, encaminhando na atualidade da gestão pública desafios sociais, políticos e culturais em relação à descentralização e implantação das políticas públicas e, para o nosso caso, o Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

Mesmo considerando a proposta de alinhamento político-governamental, em níveis municipal e federal, com vistas colocar em funcionamento as diretrizes e normativas do SUAS, os contrastes do clientelismo, patrimonialismo e, de certa forma, de um ‘improvisado’ nas práticas gerenciais, tem reflexos direto na gestão pública do Estado. O início da gestão do Partido dos Trabalhadores-PT, no município de Novo Hamburgo, em 2009, com continuidade até 2016, indica que na pactuação com a esfera federal, tem predominado a conciliação em nível de

---

<sup>20</sup> Conferência Municipal de Assistência Social de Novo Hamburgo. Exposição do atual presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Novo Hamburgo. Universidade FEEVALE, 26 de julho de 2013.

projeto político-governamental, em detrimento de um projeto nacional, que coloque em marcha o atendimento as demandas sociais de enfrentamento a pobreza e a ampliação da participação social. Nesse sentido, nos coligando com as ideias de Oliveira (1998), ao analisar a moderna tradição brasileira, a experiência da descentralização do SUAS de Novo Hamburgo, tem se desdobrado em *um modernismo sem modernização*.

Por fim, nossa avaliação indica que a descentralização do SUAS de Novo Hamburgo não foi sinônimo de eficácia e eficiência. Sendo o SUAS uma política pública, essa passa por lacunas administrativas-gerenciais e político-culturais a sua implementação. Coloca-se em evidência a fragilidade e distorções, entre outras, no planejamento das ações governamentais, no descompasso entre ampliação dos serviços e orçamento necessário, falta de investimento em recursos humanos e estruturas físicas adequadas para a continuidade dos serviços e programas. Assim, podemos sugerir que a descentralização do SUAS, contribuiu para a implantação de serviços e programas, já a implementação desses, carece da problematização dos aspectos político-culturais que tensionam e fragilizam a funcionalidade tradicional do Estado na formulação das políticas públicas.

## Referências

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB RH**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Assembleia Legislativa. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Revista Interesse Nacional**, São Paulo, ano 5, n. 17, p. 76-85, 2011.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução Social**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. v. III: Descentralização e participação – as novas tendências.

DREIFUSS, René Armand. **A época das perplexidades** –mundialização, globalização e planetização: novos desafios. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1997.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argélia Maria Cheibud. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Análise**

**e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E GEOGRAFIA. **Censo demográfico 2012**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>> . Acesso em: 03/06/2014

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Seja moderno, seja conservador. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 310-316, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Relatório Anual da Proteção Social Básica**. [*documentação institucional*]. Novo Hamburgo, 2013.

VELOSO, Maria Irene dos Santos; MOURA, Maysa Mayanne Moraes. **Modelo de administração pública societal sob a perspectiva dos movimentos sociais**: o caso da AGESPISA no Estado do Piauí. Trabalho de Conclusão de Curso de Administração. Universidade Federal do Piauí, 2013.

WISNIK, Guilherme. **Estado crítico**: à deriva das cidades. São Paulo: Publifolha, 2009.

Texto enviado em: 09/10/2014  
Aceito em: 25/02/2015