

## Sentidos da Gestão Compartilhada no SUAS: contribuições para o debate

*Sense of Shared Management in SUAS: contributions to the debate*

**Maria do Rosario Corrêa de Salles Gomes<sup>1</sup>**

**Silvia Jeni Luiz Pereira de Brito<sup>2</sup>**

**Vânia Baptista Nery<sup>3</sup>**

### RESUMO

Este artigo tem o objetivo de refletir sobre as dimensões e os sentidos da gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social, considerando o alargamento de seu marco legal e normativo na última década e por consequência, as novas requisições impostas aos gestores e trabalhadores da área. Considera-se relevante para a gestão compartilhada da Política de Assistência Social o reconhecimento de, no mínimo, três dimensões possíveis: a federativa; a desconcentração do poder no interior do comando da gestão local do SUAS e consequente tessitura da corresponsabilização no processo decisório interno e, por fim, o compartilhamento estabelecido nas relações de parceria entre o Estado e organizações da sociedade civil. Esse texto resulta de um trabalho de educação permanente, desenvolvido com o coletivo de trabalhadores à frente do comando do órgão gestor local da Política de assistência social de um município do estado de São Paulo, por dois anos, pautado pela construção do conhecimento oriundo de pesquisa-ação de caráter participativo. Os principais resultados indicam que são dimensões entrelaçadas pela complementaridade de propósitos e resultados, necessários ao alcance da unidade político-técnica do Sistema socioassistencial, considerando a especificidade de cada uma. É possível afirmar que a segunda dimensão- processo decisório interno- é nova, diante da presença histórica das outras duas dimensões, plena de desafios e necessária para a garantia do viés democrático da gestão local do SUAS. Esperamos assim, contribuir para o debate acerca da gestão pública da Assistência Social de forma subsidiar os processos reflexivos e coletivos voltados à sua afirmação enquanto Política Pública da Seguridade Social Brasileira.

**Palavras Chave:** Sistema Único de Assistência Social, Pacto Federativo, Gestão Pública, Gestão Compartilhada.

### ABSTRACT

This article aims to ponder about dimensions and directions of shared management in the Single System of Social Assistance considering its legal and normative framework in the last decade and, as a result of the new imposed requests to the managers and workers of this area. It's considered relevant to the shared management of the Social Assistance Politics the recognition of, at least, three possible dimensions: the federative; the power decentralization inside the SUAS's local management and therefore the weaving of co-responsibility in the internal decision-making process and, eventually, the established sharing in the partnership between the State and civil society organizations. This text derives from a permanent work education developed with the collective of workers leading the command of the local management control of the social assistance politics of a town in São Paulo

<sup>1</sup> Docente da Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP Campus BS. Doutora e Mestre em Serviço Social (PUCSP), E-mail: [marogomes2014@gmail.com](mailto:marogomes2014@gmail.com)

<sup>2</sup> Docente de Pós-Graduação/Especialização do Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Servidora pública da Prefeitura Municipal de Campinas. Mestre em Serviço Social pela PUC-SP. E-mail: [silvia\\_pbrito@hotmail.com](mailto:silvia_pbrito@hotmail.com)

<sup>3</sup> Pesquisadora do Programa de Pós Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com Mestrado em Psicologia Social e doutorado em Serviço Social, ambos pela PUC-SP. E-mail: [vbnerly@prefeitura.sp.gov.br](mailto:vbnerly@prefeitura.sp.gov.br)

state for two years, guided by the construction of knowledge derived from a participatory research-action. The main results show that the dimensions interlaced by the complementarity of purpose and results necessary to reach the political-technical unit of the social assistance system, considering their own specificity. It's possible to claim that the second dimension – the internal decision-making process – is new in the face of the historical presence of the other two dimensions, full of challenges and necessary to guarantee democratic bias of the SUAS's local. We hope, therefore, to contribute to the debate about the public management of Social Assistance in order to subsidize the reflexive and collective processes aimed at its affirmation as Public Policy of the Brazilian Social Security. management.

**KEY WORDS:** Single System of Social Assistance, Federative Pact, Public Management, Shared Management.

## 1. Introdução

Este artigo aborda diferentes dimensões que se pode atribuir ao entendimento de gestão compartilhada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), reconhecido como estratégia de gestão da Política de Assistência Social em âmbito nacional há uma década.

O construto de uma arquitetura de alcance nacional, que respeite as diversidades regionais, tem exigido mudanças velozes dos órgãos gestores desta Política, raramente acompanhadas ou sincrônicas a um processo de transição que permita o amadurecimento de transformações na esfera política e técnica, de tal forma que suporte a esperada mudança na cultura política dominante no âmbito desta Política de proteção social não-contributiva.

Em outras palavras, nos últimos 27 anos, a luta pelo reconhecimento e reposicionamento desta Política Social Pública converge para caminhos que façam a travessia do paradigma de ações e atividades alcunhadas como pertencentes à Assistência Social, por vezes relacionadas a atendimentos emergenciais para o alívio da condição de pobreza, em direção a outro patamar, que posicione o Estado como responsável pela garantia do direito à proteção social de grupos sociais vulneráveis, na cobertura de seguranças sociais necessárias ao enfrentamento de situações de risco social.

Este processo de duas décadas é curto na régua do tempo de vida da assistência social em nossa realidade. Por mais de quatro séculos, a assistência a situações individuais e coletivas decorrentes da vulnerabilidade social contou com a iniciativa hegemônica de instituições da sociedade civil, sendo que a presença efetiva do Estado na responsabilização direta se inicia somente no alvorecer da primeira metade do século 20.

Segundo Lopes e Rizzotti (2013), a complexidade na gestão pública, incluindo a gestão da assistência social pública, aponta para duas dimensões, atualmente:

- a primazia da responsabilização estatal e suas atribuições precípuas;
- a necessidade de a estrutura pública adotar novas obrigações de garantia de direitos sociais, dentre as estratégias de gestão.

As autoras afirmam que o tema da gestão compartilhada no SUAS compõe uma arena de pactos mais amplos e de desenhos de gestão federativa (2013: 68). Referem-se à busca de acordos oriundos de consensos pactuados entre os diferentes sujeitos que atuam na implementação desta política de proteção social, com destaque à necessária articulação e complementariedade entre as responsabilidades que cabem a cada ente federado: União, Estados e Distrito Federal e Municípios.

A gestão federativa é a primeira dimensão possível para se compreender a gestão compartilhada no SUAS, a ser tratada no próximo item deste trabalho.

A segunda dimensão diz respeito ao processo decisório interno e inerente a cada âmbito federativo e, no caso, o debate neste artigo refere-se ao âmbito municipal.

Considera-se nesta abordagem que a gestão não é uma função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação, o que traz uma carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder.

A perspectiva de alcance da unidade no comando único, requerido pelo SUAS, implica na negociação de significados sobre o que deve ser feito (ofertas socioassistenciais e suas estratégias), o porquê de determinada escolha (consensos) e para quem (usuário e sua família, grupos sociais vulneráveis).

Tendo em vista a complexidade deste processo, a gestão local do SUAS não é uma função que deve ser exercida somente pelo responsável pelo órgão gestor da área. A busca de maior simetria e sinergia na gestão do cotidiano institucional pode ser alcançada pela desconcentração do poder, seu fortalecimento pela via da gestão compartilhada com os coordenadores das principais unidades públicas municipais e equipe central. Isto implica na análise coletiva e conjugada dos cenários políticos locais, na corresponsabilização pelas decisões tomadas e na eleição conjunta de mecanismos de superação de conflitos de interesses.

Neste sentido, considerando que as respostas públicas às novas requisições do SUAS devem ser operadas por trabalhadores, subsidiados por aportes teórico, técnico, político e metodológico, ganha destaque o estabelecimento de processos de trabalho coletivos e horizontais através dos quais o compartilhamento do processo decisório supere a lógica da divisão de tarefas e do descolamento do mesmo lugar público ocupado. Trata-se aqui, portanto, de atribuir relevo às novas exigências da gestão do trabalho adotada pela Política de Assistência Social a partir de 2004.

Ampliar a reflexão sobre a gestão compartilhada desta Política requer ainda pautar as relações de parceria com as entidades socioassistenciais e com outras instituições estratégicas como o Sistema de Justiça. Esta abordagem abarca argumentos para a configuração da terceira dimensão da gestão compartilhada no SUAS.

Para explicar o significado e sentido desta dimensão, é possível fazê-lo por meio de analogia à abordagem trazida por Fischer (2002), ao discutir desenvolvimento, desenvolvimento social e desenvolvimento local. Inicia o debate constatando a dimensão polissêmica da concepção acerca dessas três categorias e, assim, traz argumentos que permitem clarear o seu real significado.

A autora constata que, à época, a recorrência de programas e projetos sociais públicos construídos em torno desta tríade reflete

A construção social utópica do desenvolvimento local, forjada por interorganizações que refletem os interesses plurais das instituições que operam no espaço público [...] articulam-se dentro de uma trama singular de interesses, criando modelos de ação coletiva (2002:7)

Assim, a gestão do desenvolvimento social é um processo de pactuação de consensos que articula múltiplos níveis de poder e atores: organizações da sociedade civil, organizações sociojurídicas e do Estado, no caso o órgão gestor da Política de Assistência Social local.

Assentadas nesta e em outras bases teóricas, busca-se no presente artigo repercutir novas perspectivas para a compreensão sobre o necessário processo de construção da gestão compartilhada da Política de Assistência Social.

## 2. DESENVOLVIMENTO – Dimensões da Gestão Compartilhada no SUAS

O SUAS, a partir de 2004, enquanto conformação estratégica da Política de Assistência Social, traz para área novos significados não somente ideológicos, mas vem requerendo de forma crescente uma inovação

em sua institucionalidade na qual o Estado adquire papel protagônico. Neste sentido, tal perspectiva, convida à problematização pesquisadores e profissionais, assim como o coletivo mais amplo de atores envolvidos com a área a uma análise capaz de alcançar a complexidade dos atuais desafios da gestão pública da Política de Assistência Social no Brasil.

Considera-se que os paradigmas apontados nos marcos regulatórios e documentos normativos do SUAS anunciam novas exigências e por consequência, requerem a revisão das abordagens conceituais e posturas profissionais pretéritas. Assim, a implicação com a defesa e garantia dos direitos socioassistenciais por meio das seguranças sociais de convívio, sobrevivência, renda e acolhida deverá ser o fio condutor desta nova institucionalidade na direção de patamares mais alargados de justiça social.

Para além de novas nomenclaturas, a Política de Assistência Social tem apresentado terminologias plenas de intencionalidades voltadas à qualificação dos modos de gestão, da oferta do trabalho, das relações com a sociedade civil e demais Políticas Sociais e poderes constituídos. Desta forma, embora transcorridos 10 (dez) anos da trajetória do SUAS, a elucidação destes significados torna-se relevante tendo em vista uma melhor entrega de serviços e benefícios socioassistenciais à população.

Dentre as novas terminologias reveladas nesta última década de SUAS e sem pretender realizar uma reflexão semântica, busca-se neste artigo indicar possíveis significados a serem atribuídos à “gestão compartilhada” anunciada inicialmente na Política Nacional de Assistência Social de 2004, somente no âmbito das relações entre os entes federados (União, Estados e Distrito Federal, Municípios). Nesta direção, considerou-se nesta leitura três dimensões visando agregar elementos ao campo conceitual da Política de Assistência Social.

A primeira - gestão federativa - revela-se através da problematização sobre a relação entre as instâncias constituintes do pacto federativo brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. A segunda- processo decisório interno - diz respeito ao exercício coletivo e partilhado de gestão entre os operadores da Política de Assistência Social. Por último- relações de parceria - busca-se debater as relações exógenas ao Sistema, mas nele incidente, com os atores do Sistema de Justiça e sociedade civil, esta, mais especificamente, no estabelecimento de relações de parceria e conveniamento na prestação de serviços socioassistenciais.

## 2.1 Gestão federativa

A dimensão federativa na gestão da Política de assistência social é uma dimensão que incide em diversas áreas de políticas públicas, tal como Saúde, Segurança Pública, Segurança Alimentar, dentre outras. O Estado brasileiro é republicano e federativo e a passagem de um federalismo centralizado para um modelo de federalismo cooperativo é jovem e recente - 27 anos - pois, mais uma profunda mudança é trazida pela atual Constituição Federal: o reconhecimento do município como ente federado, autônomo como os demais, desencadeia a redefinição de estratégias de articulação entre os entes federados, bem como acumula a ruptura de um modelo excessivamente central na figura da União. Isto rompe, também, com o estabelecimento secular de subordinação municipalista aos humores político-partidários da esfera estadual, tais como a dependência político-administrativa na regulação territorial, dependência da mediação estadual para obtenção de recursos orçamentários e outras melhorias, pleiteados na esfera federal.

É importante considerar que o federalismo é um modelo sempre cambiante de relações intergovernamentais, sujeito a tensões e rupturas (MONTEIRO NETO, 2013: 12), complementado pela ideia de que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação (ABRUCIO, 2005, p. 44). Em outras palavras, os entes federados guardam duas características, paradoxais e indissociáveis: de um lado, são autônomos entre si, desprovidos de relações hierárquicas; de outro lado, são interdependentes pela complementaridade traçada na distribuição de responsabilidades e competências para a execução das

mais diferentes estratégias de gestão pública.

A adesão rege a liberdade na decisão de integrar a articulação esperada entre os entes federados, porém tensionada pela efetiva participação, uma vez que a complementaridade fica comprometida na hipótese da não-adesão. Assim, o pacto federativo rege a concertação indispensável para o alcance de consensos necessários à implementação de políticas públicas, processo este que pode ser denominado como “gestão compartilhada”.

No caso da Política de assistência social, detecta-se a absoluta ausência de tradição republicana na gestão compartilhada. A assimetria no tempo e na condução integrada estatal é predominante, caracterizada pelo surgimento de órgãos gestores estaduais e municipais ao sabor de histórias e ritmos determinados por fatores diversos – de caráter regional e/ou local – que não sob a perspectiva de um pacto republicano. Portanto, o aparecer do campo da gestão estatal da assistência social não seguiu, historicamente, uma relação de precedência entre a esfera federal à estadual ou entre esta e a municipal. É possível que a institucionalização dessa área revele que estados precederam a União e até a probabilidade de que cidades precederam estados (GOMES, 2008).

O próprio processo de descentralização das políticas sociais, instalado pelas orientações constitucionais de 1988 somado ao clamor da democratização da gestão pública, ocorre de forma heterogênea, apresentando variações no grau de descentralização tanto entre as políticas setoriais quanto na distribuição territorial deste processo, por dentro de cada política social (ARRETCHE, 2000).

No caso da assistência social, a ênfase do processo de descentralização político-administrativa foi a prevalência da municipalização, traduzido na transferência acumulada de responsabilidades e encargos à prefeitura, o que corresponde à “prefeiturização”, codinome que pode representar o perfil deste processo. Assim, é possível perceber que ocorre um menor protagonismo dos estados, que se expressa na presença mais baixa no cofinanciamento da Política de assistência social e no exercício pouco expressivo da gestão territorializada e suas vertentes sócio-espaciais. São dois fatores que possibilitam às gestões estaduais conferirem maior centralidade à programas governamentais próprios e se distanciarem da adesão ao pacto federativo, o que resulta em uma gestão compartilhada inconclusa, ainda.

Os marcos regulatórios da Política de Assistência Social vêm, gradativamente, clareando e confirmando a definição constitucional acerca da distribuição de competências e responsabilidades dos entes federados. A Lei infraconstitucional da assistência social estabelece que a coordenação, execução, financiamento, acompanhamento e avaliação dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, no âmbito subnacional (local), são de responsabilidade das esferas estadual e municipal, cabendo à União a coordenação, normatização, assessoramento, apoio aos estados e municípios, monitoramento e avaliação da política nacional, bem como responder pela concessão e manutenção do benefício de prestação continuada- BPC.

A LOAS dispõe que cabe aos estados cofinanciar e apoiar associações e consórcios municipais na prestação de serviços, prevê a prestação de serviços por parte do estado cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada no âmbito do respectivo estado. De abrangência municipal ou estadual, é preciso enfatizar que a complexidade de demandas resultantes de violação de direitos exige maior aparato técnico-administrativo e orçamentário, o que foge do alcance e fôlego de muitos municípios, principalmente aqueles de pequeno porte, fato que incita a necessidade da articulação intermunicipal com o devido apoio das gestões estaduais. Assim, identificam-se os serviços dirigidos a situações tais como: proteção e atendimento especializado a famílias; abordagem social (a segmentos nômades, em situação de rua, migrantes); proteção a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa; crianças e adolescentes em medida de proteção/ acolhimento.

A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS, 2012), promulgada em 2012, ratifica e clarifica tais aspectos, ao estabelecer que cabe aos estados: organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial (art.

15, IV); coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados, acordado com os municípios (id., XI); participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento (id., XIV)

Dentre as diversas dimensões que compõem o quesito cofinanciamento, revela-se e bem uma gama de equívocos, que fatalmente incidem negativamente sobre o desenho de uma gestão compartilhada e única. Estudo desenvolvido por Sposati et al (2014) revela que o montante maior nas despesas orçamentárias da área da assistência social recai sobre os municípios. Baseado em dados do exercício de 2011, a distribuição do total de R\$ 16,5 bilhões em nível nacional das despesas ocorreu da seguinte forma:

- Municípios: R\$ 10,5 bilhões (64%);
- Estados e DF: R\$ 4,5 bilhões (27%);
- União (somente serviços e benefícios): R\$ 1,5 bilhões (9%)

Portanto, a iniquidade no financiamento é uma forte marca na gestão federativa do SUAS. Por certo, este é um forte obstáculo para uma efetiva gestão compartilhada e equitativa da Política de assistência social, fator que retarda a dimensão cooperativa no contorno da unidade nacional desta Política.

## 2.2 Processo Decisório Interno

Os governos municipais, por sua maior proximidade com o cidadão, desempenham funções estratégicas na execução dos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS. Além desta execução, espera-se que a gestão local desempenhe de forma efetiva suas funções de articulação com os atores externos e internos envolvidos na execução da política.

O alcance gradativo de patamares públicos e de acesso coletivo que se pretende consolidar no cenário brasileiro requer da gestão da Política de Assistência Social, ampliada em seu aparato institucional e estendida em sua capilaridade territorial, agregar novos conceitos e diretrizes através das quais o lócus da gestão pública torna-se pauta dos investimentos de gestores.

Trata-se de potencializar trânsitos, ainda necessários de serem processados, das práticas imediatistas às estratégias de planejamento; das medidas inspiradas no senso comum aos aportes teóricos, técnicos e metodológicos que regem a entrega de serviços e benefícios socioassistenciais à população. Nesta perspectiva, cabe indagar: quais seriam os componentes necessários para a gestão pública da Assistência Social? Tomando-se por referência a matriz proposta por Federico Tobar (2005) para análise das organizações a partir do “triângulo estratégico da gestão social”, as dimensões da gestão pública estariam organizadas em capacidades políticas, programáticas e operacionais, dialeticamente articuladas.

A efetividade da gestão relaciona-se ao permanente desenvolvimento de tais capacidades, sendo que do ponto de vista político são requeridos apoio e legitimidade para o cumprimento das normativas legais que regem, conforme objeto deste artigo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Adicionada a esta perspectiva, a articulação, coordenação e construção de pactos que possibilitem o alcance das prioridades estabelecidas no plano municipal ou em outros instrumentos de gestão, tornam-se estratégias fundamentais para a afirmação e reconhecimento social. Diálogos com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Defesa de Direitos, Poderes Legislativo e Judiciário e com a Sociedade Civil organizada, também fortalecem a sustentabilidade desse campo de forças.

A capacidade programática por sua vez diz respeito ao benefício que é gerado para a sociedade pela ação governamental, e se caracteriza pela oferta de serviços e/ou programas dotados de consistência técnica suficiente para dar respostas concretas às demandas da população, requisitando, assim, estratégias de ação, estabelecimento de objetivos e metas de oferta de serviços, cujos resultados tragam benefícios para a sociedade não só no tempo presente, mas também para as gerações futuras.



A capacidade operacional refere-se aos aspectos organizacionais, tais como encontrar modelos apropriados da divisão do trabalho, assim como de monitoramento, avaliação, supervisão e controle. Destacam-se os aspectos relativos aos recursos humanos, ou seja, ao desafio de formar equipes de trabalho, não só em quantidade, mas, principalmente, em reunir a qualificação necessária para que a oferta de serviços se realize de forma a gerar os resultados esperados, o que sem dúvida, exige investimento e interesse político, social e econômico em fortalecer o campo da Política Municipal de Assistência Social.

O reconhecimento e apropriação destes componentes não constitui um processo natural e imediato nos ambientes institucionais. Estão, ao contrário, condicionados à percepção que os trabalhadores têm do lugar que ocupam e do papel que desempenham na gestão pública, baseada nas concepções sobre a área que atuam. Portanto, analisar a Assistência Social sob a perspectiva da gestão, está diretamente relacionado ao reconhecimento da centralidade desse sujeito para o alcance do status de Política Pública que se deseja afirmar.

Nessa direção, o reconhecimento coletivo que o exercício da gestão é atribuição que supera os limites do órgão gestor, estendendo-se às unidades estatais e por consequência às coordenações, convoca a necessidade de ressignificar a dinâmica interna do SUAS enquanto sistema que tem exigido a implementação da cultura e da prática da coordenação complementar entre gestores da equipe central e dos CRAS, CREAS e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Nesta perspectiva, efetivar a gestão compartilhada aponta primeiramente para a unidade de gestão. Entende-se que tal unidade se inicia a partir de um alinhamento conceitual que produza uma mesma linguagem no coletivo de gestores, permitindo o debate e proposição de objetivos comuns. No entanto, tal alinhamento envolve um pacto institucional permanente assimilado por todos e capaz de incorporar as diferenças e construir consensos.

Tal pacto gira em torno do padrão que se quer construir tanto para o nível do órgão gestor, quanto para o nível das Unidades Públicas Estatais na gestão de serviços e benefícios. Trata-se de materializar os elos comunicantes entre as atribuições e competências destas instâncias que deverão incidir coletivamente nos processos decisórios.

Outro aspecto relevante para fortalecer a unidade de gestão se volta para a visão ampliada do conjunto dos seus trabalhadores, sobre a razão e o significado do trabalho desenvolvido pelo órgão gestor local. O reconhecimento esperado pelos trabalhadores acerca do trabalho desenvolvido tem a ver com os propósitos a que se destina a Política. Desta forma, a gestão compartilhada envolvendo a negociação de significados sobre o que deve ser feito, porque e para quem, pode atuar em grau maior ou menor de sinergia, a depender da unidade de gestão que se quer alcançar.

O alargamento da perspectiva de gestão da Política pelos gestores está intrinsecamente relacionado com as estratégias e mecanismos adotados por este grupo no tocante à capacidade de reconhecimento do binômio - incompletude/completude- presente nas instâncias de atuação e seus impactos nas ofertas socioassistenciais, ou seja, o trabalho de cada unidade de gestão possui autonomia, ao mesmo tempo em que está articulado e correlacionado às outras unidades.

Desse modo, pactuar a viabilidade do Comando Único significa considerar o requisito de que um Sistema é único não pela soma de suas partes (iniciativas de seus órgãos prestadores de serviços), mas sim pelo trato unitário e conjugado da coordenação da Política da Assistência Social como um todo.

Balizada na necessária mudança da cultura política na gestão pública e no objeto específico da reflexão proposta no presente artigo, a Assistência Social, um novo estágio para o SUAS na abordagem da gestão compartilhada requer o rompimento com a visão dicotômica que separa planejamento da execução, ou seja, “quem planeja (Secretaria) não executa (CRAS, CREAS, Centro POP) e vice-versa”.

Este aspecto aponta para necessária problematização sobre o trabalho coletivo a ser construído por estes

gestores. Coletivo aqui entendido não como a representação do grupo, da junção de pessoas, mas, o espaço de vivências e relações, marcadas por interesses e visões divergentes e simultaneamente pela possibilidade de alianças e consensos.

Trata-se de um trabalho coletivo capaz de reconfigurar marcas tradicionais da gestão pública, marcadas pela verticalidade das relações, fragmentação das decisões e respostas públicas. Inversamente, busca-se com esta abordagem indicar possibilidades de implementação de processos decisórios internos a serem adotados pelo coletivo de gestores implicados com horizontalidade a ser construída nas processualidades do trabalho cotidiano da gestão, conforme menciona Campos:

Um sistema de cogestão depende da construção ampliada de “capacidade de direção” entre o conjunto das pessoas de um Coletivo e não somente entre sua cúpula. Capacidade de direção é a habilidade e a potência para compor consensos, alianças, e implementar projetos, conforme definiu Gramsci” (2007:43)

Portanto, adotar a horizontalidade no modo de conduzir e construir as relações no âmbito da gestão permite absorver as especificidades como elemento impulsionador para construir a identidade coletiva, além de favorecer o exercício de complementariedade, da convergência, ou seja, “se ver com o outro”.

Assim, adotar a vertente do trabalho coletivo para analisar a Política de Assistência Social na perspectiva da gestão significa considerar ainda dois aspectos articulados e complementares. Por um lado, a natureza especializada desse trabalho face a complexidade gradativa das manifestações da realidade social. Por outro ponto de vista e em resposta ao primeiro, a necessidade de construção de novos conhecimentos a partir de uma dimensão interdisciplinar voltada ao trabalho coletivo e combinado (NERY E RAICHELIS, 2014).

De forma complementar a reflexão sobre a natureza do trabalho na Política de Assistência Social, o fato de se trabalhar com/para os outros é sempre uma relação social e intersubjetiva (CAMPOS, 2000), isto é, considera-se relevante pautar os sentidos atribuídos pelo trabalhador/gestor do SUAS ao lugar que ocupa nesta relação - equipe e usuários, mediada pelo acesso a serviços socioassistenciais- produto. Trata-se de um empenho sistemático de movimentar-se do lugar do profissional para inclinar-se sobre o lugar dos cidadãos e da singularidade da história dos sujeitos, grupos e coletividades.

Ainda nesta direção, cabe ainda repercutir sobre o nível de implicação dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios internos à gestão compartilhada e que incidem na construção da identidade da Política. Em consequência, repercutem nos demais espaços da gestão pública, revelando o grau de legitimidade e reconhecimento alcançados. Estamos destacando aqui a relevância da implicação coletiva e individual de gestores enquanto um dispositivo revelador não somente do exercício profissional, mas, do “estar afetado por” e do caráter ético-político da atuação na área e do compromisso com o cidadão.

Entendemos, portanto, que o ato de se implicar com o objeto de trabalho da Política de Assistência Social significa apropriar-se, trazer para si a responsabilidade de proposição de um novo modo de gestão. Requer ainda, construir a necessária unidade considerando a diversidade intrínseca à área, favorecendo desse modo a problematização das relações de saber/poder, da verticalização das tarefas e fragmentação das ações.

Por fim, sem pretender esgotar as possibilidades de análise do processo decisório interno à gestão compartilhada, mas apontar aspectos para reflexão, entende-se que para o SUAS já é possível, sem desconsiderar as divergências inerentes às relações sociais, sedimentar as convergências alcançadas e apontar caminhos para a construção de uma agenda propositiva no campo da gestão pública, adensada pelo compromisso com os direitos socioassistenciais.

### 2.3 Relações de Parceria

Em um passado não muito distante as ações das organizações sociais na área de Assistência Social se emaranharam com as do poder público, dificultando a distinção de papéis e a responsabilização pelas



ações, cristalizando uma cultura assistencialista e tutelar identificada com um conjunto de práticas dispersas, pontuais e emergenciais. A implementação dessas ações pelo Estado se deu de forma conjunta com uma extensa rede de entidades assistenciais, confessionais e laicas, com larga tradição de atuação com as camadas pobres e discriminadas da sociedade, longa trajetória de relação e dependência do Estado e do financiamento governamental. Nasceram e se desenvolveram ligadas à religião, foram marcadas pelo trabalho voluntário pela benemerência e filantropia. (RAICHELIS, 1997).

Essa mediação entre o Estado e as organizações sociais configurou uma profusão de iniciativas de organizações constituídas formalmente ou de solidariedade civil que desenvolveram (e desenvolvem) suas ações independentemente da regulação pública. (CHIACHIO, 2006). A presença efetiva do Estado na responsabilização direta se iniciou somente na primeira metade do século XX e, nos termos previstos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, define-se que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil.

Tal perspectiva aponta para o deslocamento das organizações da sociedade civil da arena central e privilegiada que sempre ocuparam na condução das ações dessa política, dando lugar à primazia da responsabilização e condução estatal.

Sem dúvida, trata-se de uma mudança substantiva na concepção da Assistência Social, e de um avanço que permite a travessia do assistencialismo para o campo da política pública, cabendo ao Estado o papel central nas questões de interesse público, assegurando a provisão dos serviços socioassistenciais executados diretamente ou em parcerias com a sociedade civil.

Tamanho salto, porém, tensiona ainda mais as parcerias estabelecidas entre o poder público e as organizações da sociedade civil uma vez que se atribui conteúdo e forma pública aos serviços ofertados também pela rede privada.

Sposati contribui para a compreensão deste campo de tensão

As práticas privadas, cuja validade não se contesta, são, por natureza, individualizadas, já que se vinculam as missões estatutárias de suas organizações e são dirigidas a algumas pessoas. A ação pública, por seus princípios, é destinada a todos, e tem a responsabilidade de resolver, suprir e prover determinadas necessidades sociais da população. O gestor público desloca sua preocupação e a ação do processo de ajuda às entidades e se responsabiliza diretamente por criar soluções e respostas às necessidades sociais da população (SPOSATI, 2009:17).

Esse “giro paradigmático” incide diretamente nas formas de concepção, organização e gestão do Sistema Único de Assistência Social exigindo por parte do poder público a formação de uma base social local, capaz de legitimar, por sua ação política e institucional, a aplicação de recursos orçamentários cada vez mais significativos, ampliação da capacidade organizativa, investimento na qualificação de gestores e trabalhadores, fortalecimento e articulação de ações com outras secretarias sociais do município, operação de tecnologias de informação para a gestão dos serviços e programas e, no escopo deste artigo, na gestão compartilhada. Ou seja, exige do órgão gestor local demonstrar sua potência no desenvolvimento de suas capacidades políticas, programáticas e operacionais, já mencionadas anteriormente.

Mas como compor forças para o enfrentamento e desconstituição de uma prática individualizada e seletiva e destinar uma atenção pública para o atendimento das necessidades sociais por meio de benefícios e serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS considerando esse ator político de tamanha expressão e influência nos rumos dessa política?

Sem a superação de atitudes e culturas enraizadas na tradição social do nosso país é possível estabelecer uma nova regulação e um novo modelo de atuação?

A exigência de novas bases para a relação público - privado na perspectiva de construção da rede

socioassistencial implica em nova regulação do Estado, uma vez que essas entidades ao integrarem o SUAS viabilizam a Política. Essa relação é pautada no reconhecimento da condição de parceiro da política pública de assistência social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas, como cogestoras através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social. (PNAS, 2004).

Eis aí um complexo desafio! A assistência social se instala como política social de responsabilidade pública, mas se realiza em grande parte mediada pela ação das organizações sociais, muitas delas inspiradas nos ideais de benemerência ou filantropia tal qual no início das primeiras ações sociais brasileiras. A heterogeneidade presente no conjunto das organizações sociais se constitui em outro dos grandes desafios postos nessa relação, na perspectiva de se alcançar a unidade na execução das ações socioassistenciais. Além disso, a capilaridade e vinculação comunitária desta rede de organizações as tornam próximas e legitimadas pelos cidadãos que atendem.

Pelo fato de estar nos territórios, muitas vezes, antes da chegada dos serviços estatais do SUAS, possuem significativo acúmulo de conhecimento do espaço onde atuam e vivenciam o cotidiano das relações sociais, podendo contribuir, sobremaneira, para o Sistema Único na construção de propostas conjuntas e articuladas com o poder público, a partir da tessitura da trama social cotidiana, considerando a realidade local e seus percursos.

Por outro, algumas entidades apresentam dificuldades em se adaptar ao SUAS, por vezes, não realizando ainda o reordenamento institucional exigido pelo Sistema, inclusive em relação ao quadro de profissionais e condições de trabalho, resistindo ainda aos mecanismos de controle social e público (RAICHELIS, 2010).

Por fim, a exigência do caráter público e a adoção de instrumentos normativos que regulam os serviços e o padrão de qualidade neles ofertado, imprescindíveis para o avanço da política de assistência social, conformam um complexo campo de valores e motivações sobre os quais se move essa relação (CHIACHIO, 2006).

O que se pretende destacar nessa relação de parceria são os desafios que persistem, mas apontam o seu enfrentamento para a efetivação de uma política organizada por meio de um sistema, exigindo, necessariamente, a participação de instâncias e atores diversos, nem sempre sintonizados, em tempo e interesse, com os percursos do processo.

### 3. Considerações Finais

Os desafios para a consolidação da gestão compartilhada da Política de assistência social estão vinculados a obstáculos de ordens diversas.

Este artigo buscou retratar as reflexões produzidas no processo de educação permanente desenvolvido junto aos gestores da Política de assistência social, aqui reconhecidos como aqueles que ocupam a função de coordenação das Unidades Públicas Estatais, assim como os que estão nas funções de coordenação do órgão gestor central. Alicerçada no princípio da aprendizagem significativa, ou seja, na identificação e construção de sentidos - individual e coletivo - por parte dos profissionais às atribuições, competências e lócus da gestão pública da Assistência Social.

A gradativa complexidade do SUAS, adquirida na última década, requer reconhecer os espaços de formação enquanto cenários privilegiados de construção de conhecimento através dos quais as vivências cotidianas dos profissionais tornam-se sinalizadores da necessidade de ressignificação de conceitos e dinâmicas internas até então estabelecidas. Nesse sentido, assentada na horizontalidade da relação construída entre as autoras e o coletivo de profissionais, buscou-se tematizar os significados atribuídos à gestão compartilhada anunciada na Política Nacional de Assistência Social de 2004.

Considera-se que o processo permitiu problematizar, a partir dos relatos dos gestores, que as exigências hoje apontadas para a consolidação do SUAS estão relacionadas à centralidade a ser conferida ao lugar ocupado pela área, não mais como coadjuvante ou mediadora do acesso às demais Políticas Públicas, mas enquanto responsável por um campo específico de provisão pública, no âmbito da Seguridade Social não contributiva, em resposta às vulnerabilidades sociais da população.

No escopo das relações da **gestão federativa**, é importante considerar que a arquitetura assimétrica no alcance e complementaridade entre os entes federados é a tônica histórica da área da assistência social pública, dado que alerta sobre as possíveis tensões deste processo na atualidade.

Em tempos anteriores aos novos marcos políticos trazidos pela Carta Magna de 1988, é possível supor que passavam quase despercebidos, o que radicaliza a necessidade de extirpação desta invisibilidade neste novo período. As instâncias de pactuação construídas para a gestão do SUAS, presentes nas Comissões Intergestoras Tripartite (de alcance nacional) e Bipartite (em cada estado da federação) caracterizam-se como espaços públicos necessários, porém ainda desvestidos de uma maior transparência em seus ritos rotineiros.

Dois outros mecanismos informais de articulação são dotados de importância política para o enfrentamento das diferenças e divergências na equidade federativa: o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS), cujo protagonismo se faz presente em espaços importantes da gestão desta Política de proteção social.

Há ainda a convocação para o exercício permanente de análise sobre a totalidade do Sistema no qual o gestor está inserido, tanto do ponto de vista da construção cotidiana do trabalho na gestão da equipe, como também enquanto partícipe do coletivo de gestores da Política na definição dos rumos a serem trilhados. Todavia, é fundamental considerar que o entroncamento dessas rotas se constitui fruto da equação entre divergências e consensos possíveis na direção, do que no presente artigo denominou-se **processo decisório interno**.

Outro significado a ser aplicado à gestão compartilhada refere-se às **relações de parceria** estabelecidas com as organizações da sociedade civil, não restritivas à prestação de serviços socioassistenciais, mas enquanto cogestoras através dos processos democráticos afirmados na Lei Orgânica de Assistência Social. Neste aspecto, a identidade da área ainda requer o trânsito de práticas sociais vinculadas à resistência a novas regulações e orientação técnica para o campo profissionalizado de Política Pública de primazia estatal.

Por último, é possível sinalizar que a experiência permitiu, durante seu processo e ao final, na indicação das três dimensões abordadas - **gestão federativa, processo decisório interno e relações de parceria** - pautar, para além do substantivo “gestão”, ter como protagonista das reflexões o adjetivo “compartilhada”. É nesta direção, do coletivo, do partilhado, do convergente que o SUAS qualifica seus cotidianos de trabalho e por consequência sua gestão pública.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
- BRASIL, Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social/ 2004 (PNAS/2004). Brasília: DF.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. Um método para análise e co-gestão de coletivos. São Paulo: Editora Hucitec, 2000.

CHIACHIO, Neiri Bruno. Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos. O caso da Assistência Social. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FISCHER, Tania. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 2002.

GOMES, Maria do Rosario C. S. Nacionalização da Política de assistência social e governos estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo. Tese (doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LOPES, Márcia. RIZZOTTI, Maria Luiza. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social-SUAS. In CRUS, José F. et al (orgs). Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: 2013.

MONTEIRO NETO, A. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. In Texto para discussão, v. 1961. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas- IPEA. Brasília, DF: 2014.

NERY, Vânia. RAICHELIS, Raquel. A inserção do Assistente Social e do Psicólogo no Suas: uma contribuição ao debate. In: SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Articulação entre Psicologia e o Serviço Social no campo da Proteção Social, seus desafios e Perspectivas. Curitiba, Paraná, 2014.

RAICHELIS, Raquel. A construção da esfera pública no âmbito da política de Assistência Social. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. In: Serviço Social & Sociedade. Nº 104, p. 750-772, out. /dez. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaiza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes. In Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO. Brasília, DF: 2009.

\_\_\_\_\_. Aldaiza (coord). Gestão Municipal do SUAS: Desigualdades do Financiamento, Despesas e força de trabalho. Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS), Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUC/SP. São Paulo, 2014.

TOBAR, Frederico. Estratégia e Construção de Políticas Sociais: o caso da Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo. Revista da Administração Pública (RAP), 39 (3): 595-612. Maio/ Jun 2005. Rio de Janeiro, 2005.