

Investigação da Gestão Local das Políticas Sociais de Três Rios-RJ

Marcos Paulo Rafael Nunes
Leonel Gois Lima Oliveira

RESUMO:

O objetivo central deste trabalho é evidenciar as características da gestão das políticas sociais do município de Três Rios-RJ e investigar suas principais dificuldades, abordando a ação dos representantes locais. Os gestores são incumbidos de colocar em prática as exigências do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e devem submeter-se à Norma Operacional Básica do SUAS (*Lei nº 8.742, 2005*) que regula os serviços socioassistenciais. O SUAS tem como principal atributo o modelo de gestão descentralizado-participativo e visa articular esforços entre os três entes federados: governo federal, estados e municípios. São realizadas entrevistas com aplicação de questionários e análise de conteúdo, categorizando os dados em blocos temáticos. Conclui-se que a descontinuidade dos serviços de proteção social está relacionada à incompatibilidade entre o perfil profissional de parte da equipe e o objetivo dos programas e que há a necessidade de uma ação multidisciplinar para que os objetivos das políticas locais sejam melhor alcançados. Os impactos das políticas estudadas incluem a retirada de cidadãos do estado de pobreza e sua reinserção social, reduzindo conflitos familiares.

PALAVRAS CHAVE: Política Social, Gestão, Assistência Social

Investigation of Local Management of Social Policies in Três Rios-RJ

ABSTRACT:

The main objective of this article is to highlight the management features of the social policies in the city of Três Rios-RJ and investigate their main difficulties, specifying the action of local representatives. Managers are tasked to put into practice the requirements of the Unified Social Assistance System “(SUAS)” and of the National Social Assistance Policy “(PNAS)” and should submit to the SUAS’s Basic Operational Norm (MDS, 2005) that regulates social assistance services. SUAS has as main attribute the model of decentralized, participatory management and aims to coordinate efforts among the three federal agencies: the Federal Government, states and counties. Interviews were conducted with questionnaires and content analysis, categorizing the data into thematic blocks. The conclusions are that the discontinuity of social protection services is related to the mismatch between the professional profile of part of the team and the programs goals and that multidisciplinary action is needed so that local policy objectives are best achieved. The impacts of the studied policies include the removal of citizens of the state of poverty and their social reintegration, reducing family conflicts. It is expected that this study can contribute to the development of more efficient mechanisms that lead to citizens more effective services.

KEYWORDS: Social policies, management, Social Assistance

Investigação da Gestão Local das Políticas Sociais de Três Rios-RJ

1. Introdução

O termo gestão vem se tornando bastante utilizado no Brasil nos últimos anos, favorecendo a produção de muitas obras de destaque nas prateleiras das livrarias com esta expressão (Dias, 2002). Quando realizada a nível público com foco exclusivo no cidadão, a gestão ganha o aspecto de promover o bem-estar e permitir o acesso a bens culturais, trazendo melhora na qualidade de vida. (Salgado, 1996).

Na Assistência Social, a gestão ganha destaque quando atrelada à palavra descentralização, que segundo Silva (2000) é a “transferência de poder do nível nacional para instâncias subnacionais, para planejar, gerir, executar e tomar decisões” (p. 1); e de acordo com Mafra (2009) “ganha força com a ideia de que é preciso conferir mais poder àqueles que estão perto dos cidadãos e de suas necessidades” (p. 3).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, art. 6) descreve que o modelo de gestão que norteia as políticas sociais do Brasil é baseado na descentralização e participação das três instâncias (federal, estadual e municipal) cooperando entre si para a execução dos projetos e programas (*Lei nº 8.742, 1993*). Conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na instância municipal possui três tipos de gestão: gestão inicial, gestão básica e gestão plena (MDS, 2004).

A investigação foi realizada no órgão público onde está concentrada a gestão das políticas sociais: a Secretaria Municipal de Promoção Social, que foi criada na década de 1990 no município de Três Rios-RJ após uma época de crescimento das políticas sociais no Brasil. A gestão local é formada pelo Secretário de Promoção Social e dois coordenadores dos níveis de proteção social. Estes níveis são divididos em Proteção Social Básica (atendimento familiar) e Proteção Social Especial (medidas de proteção a menores infratores, moradores de rua, etc.) (Prefeitura Municipal de Três Rios, 2013).

A presença do SUAS no município de Três Rios pode ser vista através dos diversos projetos e programas em execução, o que tem gerado alguns estudos com foco no efeito das políticas na sociedade. No entanto, não foram encontrados dados que evidenciassem a forma que estas políticas são geridas, principalmente em nível municipal onde os planos de ação são materializados. Diante do exposto, torna-se oportuno e necessário um estudo que forneça estas informações e preencha tal lacuna.

Dentre as políticas incluídas encontram-se programas sociais que atendem desde as demandas familiares básicas até os que transferem renda diretamente à população como o Bolsa Família e o Renda Melhor (Prefeitura Municipal de Três Rios, 2013). Todavia este trabalho destacará para fins de exemplificação apenas o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que conforme o Relatório de Gestão (2013) são programas executados pelo município e cofinanciados pelos governos federal e estadual.

Diante do exposto, o objetivo desta pesquisa é investigar as características da gestão local das políticas sociais do município de Três Rios-RJ, descrevendo sucintamente sua constituição e principais aspectos quanto à ação dos gestores. Pretende-se ainda evidenciar possíveis dificuldades e categorizar os dados obtidos, confrontando-os com os instituídos pelo SUAS.

O estudo contempla uma breve apresentação das principais abordagens teóricas relacionadas às políticas sociais, incluindo conceitos relacionados ao termo “gestão” em

âmbito municipal; aos níveis de gestão que compõem o SUAS na instância local e as principais políticas que formam a proteção social do município. Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos e por fim os resultados da pesquisa por meio da análise dos principais pontos da entrevista com a equipe responsável pela gerência dos serviços.

2. Uma abordagem teórica de políticas sociais

2.1 Conceito de política (*policy*)

A maneira de o poder público agir para influenciar positivamente a vida dos cidadãos é definida como política pública (Peters, 1986). É considerado um campo do conhecimento que visa colocar o governo em ação ou analisar essa ação, propondo mudanças em seu desenvolvimento (Souza, 2006). Consiste em uma maneira de promover o bem-estar da população através de ações e decisões voltadas à resolução de problemas sociais (Lopes, Amaral & Caldas, 2008) com atuação coletiva que objetiva atender aos direitos da sociedade (Pereira, 2002) constituindo uma área de análise do governo no contexto das grandes questões públicas (Mead, 1995).

Dentre as diversas maneiras de atender à necessidade do cidadão existe a vertente social da política pública que é exemplificada nas ações governamentais que formulam, executam e avaliam medidas de proteção social àqueles atingidos pela exclusão econômica gerada pelo cotidiano (Trota, 2010). Inserida nesse contexto está a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que contribuiu para a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) onde se situam as ações de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). (Peres & Alves, 2009).

2.2 Gestão local

O termo gestão pode ser compreendido como administração ou um conjunto de princípios utilizados para ordenar fatores de produção, controlando sua produtividade e eficiência para alcançar um resultado (Malmegrin, 2010). Em nível local, a gestão pública articula forças, reconfigurando o Estado e redefinindo papéis para tornar viável o surgimento de novos cenários (Coelho, 2008).

Para obter êxito em sua função, a gestão municipal deve possuir conhecimento da realidade local e de seus usuários. Desta forma poderá realizar planejamentos, executá-los e avaliá-los tornando-se visível e se consolidando como política pública e dever do Estado, garantindo os mínimos sociais ao romper com a percepção de filantropia e caridade (Coelho, 2008).

2.3 Níveis de serviços e limites da gestão local

2.3.1 Proteção Social

A Proteção Social Básica (PSB) é o nível de serviço voltado à inclusão social e fortalecimento de vínculos tanto familiares quanto comunitários que abrange o acesso aos serviços públicos. Seus objetivos incluem atender à população em vulnerabilidade social resultante da pobreza, privação e fragilização de vínculos afetivos (MDS, 2004). Tais ações são executadas através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) municipal, que em Três Rios é responsável por organizar a proteção básica atendendo às

famílias em vulnerabilidade social com um ponto de referência (local físico), onde os atendimentos são efetuados. Além desse ponto de referência, há atendimentos realizados de forma ativa, onde profissionais da equipe realizam visitas domiciliares com vistas a compreender o nível de vulnerabilidade em que a família cadastrada está inserida e indicar com base na política social o melhor serviço para cada caso. Após o atendimento, o profissional emite um parecer como um “diagnóstico” para que o programa para o qual a família for encaminhada saiba maiores detalhes sobre o usuário, e dessa forma, possa atendê-lo melhor.

O atendimento socioassistencial voltado a famílias ou indivíduos em situação de risco pessoal e social decorrentes de abandono (incluindo migrantes ou moradores de rua), maus tratos, uso de substâncias psicoativas (adultos ou adolescentes), crianças e adolescentes em conflito com a lei ou que tiveram seus direitos violados é realizado pela Proteção Social Especial (PSE) através do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Este é o local onde a orientação e apoio especializados e continuados de assistência social são oferecidos a indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados, prezando a manutenção de vínculos (*Lei nº 8.742, 1993*). Em nível municipal, precisamente em Três Rios, o programa atua através de um ponto de referência que objetiva desenvolver a capacidade de proteção dos vulneráveis, restaurando o vínculo familiar. O programa trabalha também com a busca ativa de indivíduos, perseguindo o problema social como forma de complementar as ações e ampliar sua abrangência.

2.3.2 Limites de gestão do SUAS

No âmbito da assistência social, a LOAS institui a gestão das ações na área em um sistema descentralizado e participativo (o SUAS) que tem como principais objetivos a gestão compartilhada e articulada dos entes federados, a integração das redes pública e privada, a responsabilização dos entes federativos na organização e manutenção das ações de assistência social além da gestão integrada de serviços e benefícios e a unificação entre a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (*Lei nº 8.742, 1993*).

A implantação do SUAS estabeleceu três níveis municipais de gestão: inicial, básica e plena. Na gestão inicial, o município possui pouca capacidade de gestão, cabendo ao gestor funções como atualizar as bases de dados (Cadastro Único), preencher os planos de ação e apresentar o relatório de gestão para prestação de contas. Já a gestão básica traz ao gestor um nível médio de responsabilidades ao organizar a PSB com o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e antecipando situações de risco enquanto que na gestão plena o município possui a gestão total dos serviços socioassistenciais (MDS, 2004).

Na modalidade de gestão plena, existem requisitos a serem seguidos pelo município que são: criação e funcionamento dos conselhos municipais (assistência social, criança e adolescente); criação e operação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS); plano municipal aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e CRAS instituído. E dentre as responsabilidades do município habilitado neste nível de gestão estão: executar ações de inclusão produtiva e desenvolvimento das famílias em vulnerabilidade social; coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação, estabelecendo indicadores das ações da assistência social; preencher o Plano de Ação anual no sistema de informação do SUAS (SUAS-WEB);

apresentar o relatório de gestão como prestação de contas e atualizar as bases de dados do sistema nacional de informação REDE SUAS (MDS, 2005).

A principal preocupação do Estado é garantir as necessidades básicas do cidadão e promover o bem-estar e a qualidade de vida daqueles que estão sob sua égide, portanto, a maneira mais eficaz de atingir tal meta é formulando ações específicas e pontuais capazes de articular os níveis que compõem o sistema público, resultando assim nas políticas públicas direcionadas aos diversos setores que compõem a sociedade. Na área social, são formuladas políticas que visam garantir os mínimos sociais que são direitos básicos que uma pessoa precisa para ter uma vida digna.

Nesse contexto se enquadra a gestão, que em nível local é responsável por promover o acesso e direcionar os serviços à população com qualidade e eficiência. Quando o enfoque da gestão está no sistema social, o objetivo principal é organizar de maneira descentralizada, autônoma e participativa a execução das políticas de modo a melhorar as relações humanas intersetoriais e alcançar o que foi proposto.

3. Procedimentos Metodológicos

Os métodos de pesquisa empregados neste trabalho foram selecionados de acordo com o objetivo geral de investigar o modelo de gestão utilizado no município de Três Rios e averiguar se a forma de execução está de acordo com o padrão delimitado pelo sistema vigente. Nos próximos tópicos a pesquisa será classificada de acordo com o tipo e forma de obtenção de dados, bem como será delimitado o modelo de análise de dados que será utilizado e o quantitativo de entrevistados.

3.1 Classificação da pesquisa

Classifica-se o presente trabalho como uma pesquisa qualitativa de cunho exploratório e descritivo por investigar a gestão das políticas sociais de um município, demonstrando uma realidade que ainda não havia sido estudada. É classificada também por pesquisa bibliográfica por buscar responder a uma questão por meio de referenciais teóricos, contribuindo como subsídio à área pesquisada (Bocato, 2006); uma pesquisa documental por coletar dados a partir de “(...) documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos” (Pádua, 1997, p. 62). Por fim é uma pesquisa de campo por obter informações sobre um determinado problema observando fatos assim como ocorrem na coleta de dados (Lakatos & Marconi, 2003) e por buscar os dados diretamente com o objeto de pesquisa (Gonsalves, 2001).

3.2 Etapas da pesquisa

Durante a pesquisa foram encontrados alguns estudos que apresentaram tanto dados nacionais (nível macro) quanto municipais (nível micro) no que diz respeito à gestão das políticas sociais. Souza (2004) expõe que apesar da expansão do papel dos municípios, o sistema de governança local apresenta algumas deficiências como a ausência da clareza necessária para execução de uma política eficiente. Peres e Alves (2009) destacaram os desafios enfrentados pelos municípios na gestão descentralizada do SUAS e utilizaram como exemplo um município fictício para se referir às experiências deste como gerenciador das políticas sociais. Gomes e Rego (2011) relataram a atuação da gestão local de Solânea-PB, propondo uma reflexão a respeito das mudanças ocorridas no município após a aprovação da PNAS.

Em contrapartida não foram encontrados dados da gestão do município de Três Rios-RJ no âmbito das políticas sociais, o que justifica a relevância de um estudo (em nível micro) que evidencie as peculiaridades da gestão local e promova uma reflexão acerca destas características.

Para fins de levantamento de dados foram feitas entrevistas com perguntas abertas direcionadas aos três representantes locais pela gestão das políticas sociais. Os profissionais entrevistados estão inseridos nos três principais níveis hierárquicos dos serviços no município. O primeiro representa o topo da gestão local, o segundo a Proteção Social Básica e o terceiro a Proteção Social Especial.

Na análise qualitativa dos dados coletados a partir das entrevistas foi utilizada a técnica da Análise Temática que se insere no conjunto das técnicas da Análise de Conteúdo (Bardin, 2011) tendo como objetivo evidenciar os itens de significação a partir da descrição do *corpus* que foi construído levando em conta o conteúdo coletado pelas entrevistas. Foram percorridas as diferentes fases de análise: i) a pré-análise, ii) a exploração do material e iii) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Conforme explica Bardin (2011), esse diálogo entendido à luz de categorias e informações contextuais variadas faz emergir a interpretação como elemento intrínseco ao processo de pesquisa. Dessa forma, redefiniram-se as categorias analíticas em torno das relações entre os seguintes blocos temáticos: i) Características da gestão; ii) Avaliação e desafios do ponto de vistas dos gestores; e iii) Prognósticos e expectativas dos gestores.

4. Apresentação e Análise dos Dados

4.1 Apresentação e discussão dos dados

Com a institucionalização do SUAS nas últimas décadas, as questões sociais no Brasil ganharam destaque e muitas políticas de atenção à família em vulnerabilidade social foram desenvolvidas para contornar a grave situação de pobreza que o país enfrentava e ainda enfrenta. A importância de tal fato é corroborada pelo desenvolvimento de políticas com abrangência próxima ao âmbito nacional. Assim, esse desenvolvimento traz consigo a ênfase à ação municipal que é o nível onde a política de fato ocorre (Souza, 2004).

É preciso então, investigar a maneira que a gestão é executada em nível municipal já que os resultados alcançados pelas políticas incluindo sua efetividade e execução de seus objetivos dependem da maneira como essa gestão é feita. Para a obtenção de dados foram entrevistados os três gestores componentes da equipe de gestão do SUAS no município: o Secretário Municipal de Promoção Social e os dois coordenadores das proteções sociais básica e especial que constituem toda a equipe de gestão no município.

As responsabilidades do SUAS para municípios que possuem gestão plena incluem ter estrutura mínima de funcionamento (fundo próprio, conselho municipal e plano municipal consolidado), preencher o plano de ação anual e apresentar o relatório de gestão como prestação de contas (MDS, 2005). De acordo com o Secretário Municipal de Promoção Social o município realiza tais atividades, além de atualizar periodicamente o sistema de informação do SUAS, no entanto, tem sido um desafio promover e ampliar as atividades de inclusão produtiva dos usuários, que também são exigidas.

Os métodos empregados pelos entrevistados se adequam às responsabilidades a eles imputadas e as respostas obtidas permitem compreender que cada um está ciente de seu papel como gestor, inclusive apresentando boa base teórica sobre o sistema em si e sobre a política a ser executada.

Em relação à cooperação entre os três entes federados, todos os entrevistados a apontaram como aceitável (baseada na NOB-SUAS para um deles e restrita ao financiamento para outro), mas não suficiente. Foi destacado que essa cooperação é afetada por fatores externos como a crise política e financeira que de acordo com um dos entrevistados “assola” o país e por uma divisão relacionada a outras esferas. Cabe ressaltar que no período em que as entrevistas foram realizadas, os repasses ainda não estavam comprometidos e a crise não deveria ser suficiente para impactar negativamente a efetivação da política.

A autonomia municipal em relação à influência das três instâncias é vista por um dos entrevistados como institucionalmente completa, mas dependente de investimentos e pelos outros dois como parcial, podendo ser dependente financeiramente das outras instâncias ou restrita pelo nível local. Já a proteção social para dois dos entrevistados não funciona na prática devido a fatores que ultrapassam os limites municipais e na opinião do entrevistado que afirmou que funciona, é necessário haver apenas algumas melhorias na rede intersetorial. Se funcionasse da maneira que é apresentada pelo SUAS, a proteção social seria suficiente na opinião de um entrevistado, insuficiente para outro e o terceiro não soube responder.

Ademais, os entrevistados expuseram um cenário de insuficiente articulação entre os órgãos locais componentes da rede socioassistencial. A terminologia “compartimentalização” foi algumas vezes citada nas entrevistas, sendo definida pelos próprios gestores como um estado de rigidez excessiva na disponibilidade e integralização dos dados, culminando no isolamento dos membros da rede e consequentemente no comprometimento da efetividade dos programas. Tal compartimentalização pode ser vista como um efeito da resistência a mudanças presente na administração pública e da incipiente distribuição e definição dos poderes, gerando tensões entre os atores que por sua vez passam a não compreender, de fato, sua incumbência e o seu limite de atuação.

Foi apontada a necessidade de reavaliar a rede para consolidar a política por dois dos entrevistados, além da prática diária da proteção e desenvolvimento da intersetorialidade. Um dos entrevistados acrescentou que a insuficiência de conhecimento teórico dos trabalhadores do nível operacional (pouca capacitação) é um “empecilho”, tornando estes atores menos motivados na execução de suas tarefas. Se tais questões fossem sanadas, a equipe operacional poderia então ser uma “solução” em vez de um ponto fraco.

Na visão futura dos entrevistados não há previsão de melhora a curto prazo para dois respondentes e para haver melhoras é preciso investir em motivação (de acordo com todos os entrevistados) e capacitação que de acordo com uma das respostas traria maior valorização da política por aqueles que a executam.

4.2 Categorização e análise

É possível subdividir as respostas obtidas em três categorias: “Características da gestão”, “Avaliação e desafios do ponto de vista dos gestores” e “Prognósticos e

expectativas dos gestores” que permitem um agrupamento de acordo com unidades de significado.

Dentro da categoria “Características da gestão” estão as respostas sobre as rotinas e métodos executados, os limites da gestão e suas características. Em relação ao nível de gestão local do SUAS, foi destacada pelos entrevistados a questão da institucionalização do sistema que é recente e está em desenvolvimento.

Em relação à execução dos métodos e rotinas foi citada a importância da descentralização da gestão e da participação das três instâncias de governo, concordando com o apontado por Souza (2004) que enfatiza a necessidade de o gestor ser um agente articulador das políticas em sua ação.

As entrevistas permitiram compreender que existe uma cooperação entre os entes, já que participam das políticas. Entretanto, ainda há a necessidade de articular melhor essas relações que conforme Coelho (2008) é o que torna possível o desenvolvimento de novas possibilidades.

Na categoria “Avaliação e desafios do ponto de vista dos gestores” estão agrupadas informações sobre a avaliação da proteção social na concepção dos gestores e os principais desafios. A autonomia do setor em relação às instâncias é vista pelos entrevistados como uma conquista que é consequência do desenvolvimento local, já que quanto melhor estruturado for o município maior será o potencial de abrangência das políticas, justificando a divisão por níveis da LOAS (*Lei n° 8.742, 1993*) e corroborando com a colocação de Mafra (2009) que considera a autonomia local importante tendo em vista que esse nível está mais próximo ao cidadão e de suas demandas. Embora haja autonomia, deve-se salientar que a gestão municipal é interdependente em relação às instâncias superiores, significando que a participação de cada nível é essencial à consolidação da política conforme descrito pela LOAS (*Lei n° 8.742, 1993*).

A proteção social é vista pela maioria dos entrevistados como ineficiente devido a fatores externos como a indefinição da relação entre as esferas e o momento econômico desfavorável do país, que são questões que fogem ao poder de ação da gestão. Todavia, de acordo com Souza (2004) é a estrutura da descentralização que deveria ser uma transferência de poder, mas que na prática é apenas uma delegação, se opondo ao conceito de autonomia. A descentralização é ainda considerada pelo autor como um dos fatores relacionados ao insucesso da assistência social devido ao alto custo para sua implementação.

Um dos principais desafios existentes na política municipal diz respeito à formação de parcerias com outros serviços para que sejam criados projetos e desenvolvidas ações em conjunto com outros setores, incluindo a iniciativa privada (MDS, 2005). É apontada certa falta de interesse por parte de alguns setores no sentido de promover tal integração, o que constitui um obstáculo já que de acordo com a PNAS (MDS, 2004) é necessário que a gestão tenha um regime próprio, fortalecendo as relações humanas por meio de ações intersetoriais para a efetivação dos serviços.

Outro ponto ressaltado pelos entrevistados de forma unânime foi o engessamento do serviço causado pela reestruturação da equipe operacional que trouxe a descontinuidade das ações devido à inexperiência e falta de proatividade e comprometimento com o significado da política, fatores gerados pela falta de conhecimento teórico sobre os princípios da política.

Foram apontados impactos das políticas executadas pelo município, dentre os quais se destacam em relação ao CRAS a abordagem de assuntos familiares que incluem a retirada de cidadãos do estado de extrema pobreza e reinserção social, permitindo o alcance dos mínimos sociais, que compõem o atendimento das necessidades básicas (alimentação, moradia, higiene, educação e saúde). Por consequência, isso fortalece a atuação do CREAS, pois tratando do indivíduo é possível reduzir os conflitos familiares e proporcionar um ambiente favorável ao desenvolvimento e restauração de vínculos familiares. Outro impacto que se salienta na atuação dos programas municipais é a seguridade de “saúde familiar”, trabalhando para que as famílias não permaneçam em dependência das políticas sociais.

Já a terceira categoria “Prognósticos e expectativas dos gestores” inclui a visão do futuro da política de acordo com os gestores bem como suas opiniões acerca do que pode ser feito por eles e pela gestão de um modo geral para melhorar a atuação na esfera local. O futuro da proteção social é incerto para os entrevistados haja vista a característica instável do SUAS resultante da incipiência do sistema, que de acordo com Souza (2004) se relaciona a fatores como financiamento e falta de participação das comunidades locais.

A hesitação nas respostas demonstrou desconfiança dos respondentes sobre uma melhora futura que se relaciona ao fato de que os problemas mencionados já estão enraizados na cultura local, o que é compreensível pela diversidade de serviços ofertados que exige da equipe atuação multidisciplinar.

De modo geral, é esperado pelos entrevistados que a assistência social seja mais discutida, definindo assim o papel dos formuladores, dos implementadores e dos operacionalizadores dos serviços. Ressalta-se que através dessas discussões e definições a frente de ação do SUAS poderia ser fortalecida e estaria mais motivada para o alcance da materialização das diretrizes desse sistema no país.

Foi também apontada a necessidade de maior investimento em capacitação dos profissionais do nível operacional visando maior proximidade entre teoria e prática. Com isso, os objetivos da política teriam maiores condições de serem compreendidos e valorizados tanto pelos operacionalizadores quanto por aqueles que dela necessitam.

4.3 Interpretação geral

Pode-se perceber que a política executada no município de Três Rios está ainda em fase de estruturação e desenvolvimento, o que é a razão de ser vista pelos entrevistados como algo não concreto. Essa realidade é causada pela falta de experiência dos trabalhadores no nível operacional dos serviços (principalmente os que foram recentemente alocados) que assumem responsabilidades sem uma preparação prévia em conhecimentos teóricos. Também é motivo do ponto de vista apreensivo em relação ao futuro o pouco envolvimento tanto por parte das instâncias (gerado pela falta de distribuição equânime de poderes) quanto do próprio município com a insuficiente articulação intra e intersetorial (atribuída aos trabalhadores e componentes da rede).

A autonomia é a efetivação da descentralização, ou seja, a transferência de poder para instâncias menores, e não deve ser confundida com delegação, que é apenas um compartilhamento de poder. Assim, a autonomia se relaciona ao nível de gestão plena, que exprime a interdependência para com o SUAS no sentido de receber apoio, recursos e cumprir os requisitos de atendimento: estrutura física, financeira e de recursos humanos.

Essa relação de interdependência tem sido prejudicada pela deficiente cooperação entre os níveis de governo, que por não ser bem compreendida pela equipe gera uma descentralização precária, apenas delegando poder, o que resulta em uma proteção social que não vem cumprindo por completo sua incumbência.

5. Considerações Finais

Com o propósito de investigar as características da gestão local de assistência social no município de Três Rios e compreender a ação dos responsáveis, seus desafios, bem como a maneira que a gestão é realizada à luz do SUAS, a presente pesquisa se destinou a contribuir como base teórica à área, devido a carência de estudos sobre o assunto.

Em contato com a realidade da gestão local foi possível observar a ação dos profissionais e ao averiguar seus métodos pôde-se constatar que os três gestores entrevistados possuem bom conhecimento da política, principalmente por disporem de experiências anteriores na área de coordenação. As entrevistas permitiram concluir que a gerência local está adequada aos princípios do SUAS e cumpre com as responsabilidades da gestão plena (*Lei nº 8.742, 1993*), embora haja pontos que carecem de maior atenção, como a deficiência na articulação das redes intersetoriais e a necessidade de mais capacitação teórica para os trabalhadores do nível operacional dos serviços.

Cabe ressaltar que lidar com a proteção social básica (CRAS) e especial (CREAS) exige compreensão, valorização e envolvimento com as diretrizes do SUAS, ou seja, é necessário haver sensibilidade ao lidar com as questões socioassistenciais, proporcionando aos usuários uma atenção completa, conforme prevista na PNAS (MDS, 2004). A ineficiência dos trabalhadores da assistência é tida como uma das principais limitações da gestão, uma vez que a falta de conhecimento teórico destes atores afeta diretamente a concretização das propostas. Outra grande barreira é a característica compartimentalizada das redes inter e intrasetoriais, que dificulta a articulação.

A desconfiança dos entrevistados em relação a uma mudança a curto prazo é compreensível pelo fato de o sistema estar em processo de estruturação, principalmente em relação a recursos financeiros, humanos e físicos, demandando maior tempo para ser consolidado. Nesse contexto, é necessário que haja reavaliação das práticas dos profissionais envolvidos de maneira geral para que a política social se torne mais robusta e organizada, permitindo ao gestor diagnosticar as verdadeiras necessidades do município e atrair mais recursos e serviços que vão de encontro aos objetivos socioassistenciais.

A investigação da política, realizada no presente trabalho, pôde apenas conhecer a proteção social básica e a especial sob a ótica dos gestores, deixando uma lacuna para novos estudos sobre outras políticas do SUAS (como o programa Bolsa Família) e as perspectivas dos usuários (beneficiados pelos programas) e dos trabalhadores do nível operacional (materializadores das diretrizes). Além disso, há políticas criadas pelo próprio município (como o Projeto Esperança) que merecem atenção. Tais políticas, mesmo sendo criadas e financiadas pelo gestor municipal, não estão isentas do atendimento às exigências do SUAS, o que as leva a um formato diferenciado de gestão a ser averiguado.

Por fim, salienta-se que a pesquisa alcançou seu objetivo ao conhecer a maneira que a gestão das políticas sociais é executada no município de Três Rios e com isso

espera-se servir como base para incentivar correções pontuais, levando-a à excelência em menor tempo. Pretende-se ainda que esse estudo contribua com o estabelecimento de mecanismos mais eficientes que levem aos cidadãos serviços efetivos com elevado grau de qualidade.

Referências

- Bardin, L. (2011) *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70
- Bocato, V. R. C. (2006) Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. *Revista de Odontologia da Universidade Cidade de São Paulo*, 265-274.
- Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em 19 de fevereiro de 2015, às 10 horas.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (2005). *Norma Operacional Básica da Assistência Social*, Conselho Nacional de Assistência Social Resolução nº 130 –, Brasília.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (2004). *Política Nacional de Assistência Social*, Resolução nº 145 Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília.
- Coelho, M. I. S. (2008). *Municipalização da assistência social e desenvolvimento local: um estudo da política municipal de assistência social em Mossoró/ RN (1996-2005)*. Mossoró, RN: Fundação Vingt-un Rosado.
- Dias, E. P. (2002, Jul./ Dez). Conceitos de gestão administração: uma revisão crítica. *Revista Eletrônica de Administração – Facef*. Vol. 01, N. 01. 1-12.
- Gomes, J. V. N., & Rego, H. O. (2011). *Avaliando a política de assistência social no município de Solânea-PB*. Monografia não publicada, Aperfeiçoamento/Especialização em Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Aberta do Brasil, UAB-UFPB, Brasil.
- Gonsalves, E. P. (2001). *Conversas sobre iniciação à pesquisa científica*. Campinas, SP: Alínea.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2003). *Fundamentos de Metodologia científica*. 5. ed., São Paulo:Atlas.
- Lopes, B., Amaral, J. N., & Caldas, R. W. (2008). *Políticas Públicas: conceitos*. Belo Horizonte: SEBRAE/MG.
- Mafra, L. A. S (2009, Mar) *Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional*. Cadernos EBAPE.BR, v. 7, n. 1, 34-49.

-
- Malmegrin, M. L. (2010). *Gestão Pública Municipal: Redes Públicas de cooperação local*. João Pessoa: CEGPM.
- Mead, L. M. (1995). Public Policy: Vision, Potential, Limits, *Policy Currents*, vol., 5. n.1, February. 1-4.
- Pádua, E. M. M. (1997). *Metodologia da pesquisa: abordagens teórico-prática*. 2. ed., São Paulo: Papirus.
- Pereira, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA, P. A. P. (2002). (Org). *Política Social e Democracia*. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ.
- Peres, G.A. L., & Alves, A. L.C. (2009). O município e a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social. *Serviço Social & Realidade*, v. 18, 75-98.
- Peters, B. G. (1986). *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Prefeitura Municipal de Três Rios. (2013) *Relatório de Gestão*: Secretaria de Promoção Social. Três Rios: Prefeitura de Três Rios.
- Salgado, S. R. C. (1996, jul./set). Experiências Municipais e Desenvolvimento Local. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, n. 3, 48-52.
- Silva, R. V. A. (2000). Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local. *Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*. Florianópolis. Anais... 24.
- Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, v. 18; n.2. 27-41.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8. n. 16., 20-45.
- Trotta, W. (2010, Dez/Jan). Política social: perspectiva de medidas efetivamente públicas. *Achegas* (43), p. 81-99, 2010. Recuperado em: de http://www.achegas.net/numero/43/wellington_43.pdf. Acesso em 19 de fevereiro de 2015, às 10 horas.