

A profissionalização do agente institucional gestor de política social como política de direitos de cidadania: o caso da gestão da assistência social na cidade de São Paulo

Aldaíza Sposati

Os efeitos na gestão social provocados pela política neoliberal, referenciada aos supostos do Estado Mínimo não ocasionaram propriamente o desmanche do Estado Social no caso latino americano mas sim, sérias restrições à aplicação dos fundamentos de um Estado Social Democrático na gestão das políticas sociais.

Esta constatação advém não só, da realização de estudos e pesquisas mas também, pelo exercício da função de gestor municipal em uma política de proteção social, no caso a de assistência social na cidade de São Paulo nos anos iniciais do terceiro milênio.

O campo da assistência social: por conter a presença histórica de práticas de ajuda; pelo caráter secundário que recebe no elenco das políticas sociais; pelo baixo impacto do seu corporativismo interno nas decisões da política (em comparação as da saúde e da educação), pela baixa aplicação de conhecimentos científicos; e pela quase inexistência de processos de avaliação de seus resultados; e pela baixa consolidação de direitos sociais de seus serviços; se constitui em um bom observatório para o exame do perfil dos agentes institucionais e sua transformação, através de processo de formação sob os princípios da democracia e da cidadania.

Os impactos nas políticas sociais latino-americanas provocados pela orientação neoliberal podem ser agregados em cinco principais entraves para a gestão social sob o paradigma democrático dos direitos de cidadania: **primeiro, a retenção** no processo de expansão/universalização dos direitos sociais; **segundo**, a forte **descontinuidade** na oferta de atenções sociais durante a passagem de um governo a outro, resultando num efeito direto de restrição na dinâmica das políticas sociais como políticas de Estado e sua configuração como programas sociais de cada governo; **terceiro**, como quase consequência desses dois entraves, ocorre a disseminação da **residualidade** da política social pela prática da focalização de demandas em realidades de incidência extensiva de população com vulnerabilidades; **quarto**, a **onguização** da gestão das políticas sociais com descaracterização dos direitos dos usuários; **quinto**, o caráter **transitório e emergencial** atribuído às atenções sociais com baixo impacto de resultados, cujo alcance no tempo é restrito ao imediato.

Optou-se neste *paper* caracterizar as demandas de profissionalização da gestão das políticas sociais a partir dos impactos neoliberais no modelo de Estado Social na América Latina e mais particularmente sob influência do caso brasileiro, por entender que este eixo permite maior alcance de análises comparadas com demais realidades latino americanas.

- **A retenção da processualidade dos direitos sociais na gestão social**

A universalização dos direitos sociais aos cidadãos não alcançáveis pela legislação social do trabalho tem recebido tratamento lento e restrito, no processo de gestão das políticas sociais. Isto significa dizer que ocorre uma difícil ruptura com as concepções históricas próprias da sociedade salarial que amalgamou o alcance do direito social com a condição de acesso ao trabalho formal. Esta vinculação entre trabalho e direito social não é de exclusividade latino-americana, na medida em que decorre da leitura idealista pela qual, a sociedade de mercado conseguiria garantir pleno emprego a todos. Desta forma não seria um conceito excludente vincular a situação de emprego/salário como via de acesso aos direitos sociais já que isto por princípio ocorreria para todos os cidadãos. Tal fato na latino-américa é reiterativo, pois nunca foi viável a conquista do pleno emprego formal, a exceção de vivências periódicas no Uruguai ou Argentina. No Brasil, pelo contrário, os trabalhadores podem ser

agregados em dois grupos quantitativamente semelhantes entre formais e informais sendo que estes, em não poucos períodos, se sobrepuseram em número aos formais.

A retenção da expansão dos direitos sociais a todos se manifesta ainda pela distância entre a formalidade e a processualidade jurídica. A Constituição Federal de 1988 no Brasil, embora tardiamente, anunciou e preconizou uma gama de direitos sociais, pois, até então, só o direito à educação primária pública (com quatro anos de ensino) poderia ser afirmado como universal, pois até mesmo, o direito à previdência social na condição de um seguro se limitou às contribuições do trabalhador formal, portanto não universal. Sob tal histórico, reducionista da efetivação de direitos sociais, a aplicação dos dispositivos da Constituição Federal Brasileira de 1988, voltados para novos direitos sociais, foram travados primeiro por não serem considerados auto-aplicáveis e, segundo, por que demandariam regulações especiais dependentes de difíceis pactos e novas legislações. É de se supor o tempo, em anos e décadas, que esse processo regulamentador vem ocupando.

A regulamentação formal do direito social, quando ocorre, não tem implicado imediatamente, na efetivação da processualidade jurídica e institucional necessárias para que os direitos sociais ocupem legitimamente espaços de manifestação e defesa sendo inclusive objeto de aplicação de sanções quando da ocorrência de sua infringência. Considero que um efeito neoliberal, na política social latino-americana é o da lentidão ou retardo na processualidade dos direitos sociais no aparato de Estado e na sociedade. Por decorrência eles permanecem mais como direitos formais, ou direitos de papel do que direitos reais com acesso universal.

Boaventura de Sousa Santos, em 1985, quando examinou o caso português da gestão das políticas de saúde identificou a distância e, até mesmo, o antagonismo entre a prática dos agentes institucionais públicos e o reconhecimento dos “direitos dos utentes” (usuários). Denominou esta ocorrência como “Estado Paralelo” onde o predomínio da cultura tecnocrática e a prática funcional por clientelas, próprias do sistema ditatorial, permaneciam na ação dos agentes institucionais após quase dez anos da Constituição Democrática Portuguesa de 1976 (Santos, Boaventura de S., 1990, pg. 224)

A incorporação do paradigma de direitos pelos agentes institucionais é parte inerente da Reforma do Estado. Todavia, não basta a capacitação teórica desta perspectiva é preciso que ela fomente e instrumentalize a adoção de nova processualidade geradora de procedimentos e espaços institucionais de defesa de direitos.

A difusão da cultura de direitos e o domínio de ferramentas para operar a processualidade do paradigma de direitos são dois elementos básicos para compor um programa de profissionalização do agente institucional gestor da política social na América Latina.

- **a descontinuidade de atenções sociais entre os governos e a adoção de modos de gestão para curta permanência**

Um segundo grande efeito do trato neoliberal do social na realidade latino-americana é a configuração da política social como Programa de Governo e não como Política de Estado. A conquista da Política de Estado significa a permanência do acesso na condição de direito do cidadão ao invés, da frágil condição de receber uma concessão de um governante. A ausência do entendimento da política social como dever do Estado e direito de cidadania leva a sua frágil e transitória construção como um ato pessoal do governante de plantão. Isto ocorre mesmo quando é operada massivamente (a semelhança do favor individual que se fez sob a “égide do dom”, como analisa Mauss) supondo a retribuição do “dar” momentos eleitorais. Mais ainda, aparece como ameaça: “caso não seja reeleito você não terá mais acesso a isto ou aquilo”. Logo, desloca-se o direito de cidadania ao acesso a um serviço para o velho processo doação e seu vínculo com a retribuição como reconhecimento do favor ao doador.

O social tomado como secundário ao econômico, e não como seu “alter”, é tratado como residual dentre os deveres do Estado. Esta concepção é disseminada na máquina estatal onde os agentes institucionais não incorporam o efetivo papel de um agente público, cuja base de ação sob o fundamento republicano supõe o entendimento do predomínio do interesse público na ação, o que exige certezas e permanências ao invés de subjetividades.

Detecta-se um despreparo do agente institucional gestor da política social para o exercício de uma função pública assentada na democracia. Isto exige, no mínimo, que seja capaz de apresentar publicamente as decisões, construir democraticamente espaços para audiência de pareceres diversos, como também, para debater e regular, de modo transparente, as manifestações contraditórias. A formação do agente institucional democrático supõe o domínio quer de novos saberes, quer de novos instrumentos que favoreçam a ação profissional democrática.

Quando o serviço público é operado por concepções patrimonialistas e compadrio, ou próprias do despotismo ditatorial os agentes institucionais adotam atitude preventiva e buscam não emanar opiniões ou tomar posições por considerar que isso seria visto como infringência institucional e, conseqüente motivo, para receber sanções de suas chefias e provável perda de cargo. A formatação da política social por programas governamentais reforça a cultura de inibição do posicionamento do agente público, já que muitas regulações permanecem no campo das subjetividades.

Pode-se afirmar que o efeito do “desmanche das políticas sociais”, apontado pelos analistas para os países de centro-Europa, como conseqüência da orientação neoliberal, é na realidade latino-americana transmutado para o efeito da “descontinuidade das iniciativas sociais”, já que não se pode afirmar que aqui tenha ocorrido, a pré existência de políticas sociais extensivas ou de Estado, para que fossem desmanchadas. Exceção feita à Previdência Social que tem sido transformada de política pública em política privatizada.

O preparo dos agentes públicos como gestores de políticas de Estado e não só de ações de curta duração deve ser incentivado, no processo de sua formação, de modo a reduzir o predomínio de subjetividades e ampliar a presença do interesse público no processo de gestão da política social.

- **a residualidade do alcance da política social pela aplicação da focalização em realidades de vulnerabilidade extensiva**

Outro efeito do neoliberalismo na gestão do social é a disseminação da falsa idéia de que a demanda por políticas sociais públicas é nos países da América Latina residual e transitória. Esta concepção é fortemente disseminada sob a afirmação de sua eficácia no combate à pobreza. Todavia, nos países de frágil extensão dos direitos de cidadania a focalização concorre para a permanência dessa restrição e a disseminação da falsa idéia de que há sempre alguém mais pobre dentre os pobres, que pode ser elevada a categoria de pobre.

A bandeira de combate a pobreza, se sobrepõe a concepção da política social como direito de cidadania. Os pobres são os sem direitos, ao contrário dos não pobres, a quem cabe ter direitos, e dos ricos que deles não precisam, por se defenderem com seu próprio patrimônio. Esta concepção restritiva do alcance do Estado de direito acirra as velhas concepções da pobreza como “mal individual” das classes perigosas que precisam ser vigiadas através de fortes processos de seletividade nos acessos sociais, já que fraudam o erário público com seu “desejo de vagabundagem”. Embora essa descrição tenha sido carregada nas tintas, este raciocínio é manifestado de múltiplas formas até no indefectível, “não dê o peixe, ensine a pescar”, que parte do suposto de que o outro, o pobre, assim o é por ser um ignorante.

É claro que subjaz a essa questão o debate entre universalização e focalização que por vezes é exagerado pelos seus defensores. De um lado atribuindo um sentido extremo ao princípio de universalizar, traduzindo-o como a capacidade de atender a todos, do mesmo modo ao mesmo tempo; e, para outros, um único sentido ao termo focalizar considerando-o como ação de restrição do acesso tão só às piores situações de vida. A universalização deve ser entendida como um processo que tem por direção social a atenção a todos que tenham a mesma necessidade todavia, ela não é impeditiva que se estabeleçam metas graduais de cobertura e, nelas, se dê prioridade de atenção às situações mais graves. Subjaz ainda a esse confronto, a pouca clareza quanto à concepção de direitos de cidadania e deveres de Estado no campo social. Uma consequência freqüente, deste modo de pensar, leva à leitura pontual e reducionista da realidade pelo agente institucional. No caso ele não desenvolve processos para a identificação da demanda e reduz sua leitura à incidência de situações ou ocorrências manifestadas por aqueles que procuram o serviço público e são por ele selecionados, pela aplicação de pré-requisitos ou condicionalidades estabelecidas pelos programas sociais.

O agente institucional afasta-se da leitura da incidência do número e forma das situações no território real e reconstrói uma visão parcelar adstrita às contingências que reproduzem mecanismos excludentes. Um exemplo típico no Brasil é a da transmutação de um benefício financeiro a uma pessoa com deficiência em renda familiar, bloqueando a atenção a uma segunda vítima dessa contingência quando ocorre na mesma família. O agente institucional limita sua leitura do real aos freqüentadores do balcão de recepção dos serviços. Este, ainda que um meio de registro de ocorrências, não reproduz em absoluto, o universo da realidade. **Isto exige um processo de formação dos agentes institucionais para operar as políticas sociais que provoque a aplicação de novas metodologias de análise territorial baseadas nas ciências humanas e sociais e nas geociências.**

- **a ONGuização da gestão da política social e conseqüente restrição do alcance dos direitos dos usuários**

Outro impacto nas desconstruções do dever do Estado e direito de cidadania, denominado por alguns como “refilantropização do social” é a permanência da ação do Estado sob a égide do modelo da subsidiariedade onde o órgão de Estado deve ser o último a atuar, isto é sua presença deve ocorrer só após o indivíduo, a família e a comunidade tomarem iniciativas sociais.

Sob argumentos de eficácia e eficiência das ações desenvolvidas por ONGs, face a ação do Estado, é fortalecida a concepção da gestão substitutiva de um pelo outro como ato simbólico de eficiência e democracia. Todavia, o que ocorre é a subordinação do interesse público aos desígnios que conformam os estatutos de cada associação filantrópica. O Estado transforma-se em financiador e fiador de propostas ou de projetos de ONGs substituindo a concepção de política social pública pela de projetos sociais isolados. Assim o Estado transforma sua força em sua fraqueza.

Novamente é diluído o dever de Estado para com a proteção social do cidadão, sendo que esta se transmuta na ação típica da associação sem fins lucrativos, beneficente, de filantropia, dentre várias outras nomenclaturas. A noção de cidadania é obscurecida pelo estatuto da organização cuja ação fragmenta a demanda em pequenas experiências que, sem dúvida, podem guardar qualidade mas não, a possibilidade de efetivação de direitos sociais e, muito menos, a condição de ser extensiva a todos que dela necessitam.

A ação do agente público passa a ser a de analista do modo de aplicação dos recursos financeiros transferidos para a entidade social, deixando de lado, por completo, qualquer perspectiva processual do alcance de direitos ou a efetivação de sua processualidade na gestão social.

O rito de acesso dessas organizações sociais ao recurso público escudado por princípios contábeis fiscais da aplicação do dinheiro público, escamoteado a preocupação com o caráter público da política social, a extensão do acesso a todos que dele necessitam, e os resultados efetivos gerados como garantias para os usuários.

Ser capaz de realizar pactos e contratos de gestão entre Estado e sociedade civil pautados na democracia e nos direitos de cidadania exige nova capacitação dos agentes institucionais.

- **a transitoriedade das atenções sociais e o baixo impacto de seus resultados**

Por transitoriedade das atenções sociais se quer aqui configurar a discrepância existente entre o caráter quase emergencial, ou de baixo fôlego, das atenções sociais face ao forte impacto na vida presente e futura das pessoas, causado pela exclusão social.

Um dos exemplos típicos desse caráter transitório das atenções sociais é bastante visível na dinâmica de programas nutricionais que condicionam o acesso ao programa a pessoas, adultos ou crianças, desnutridas. Quando um usuário do programa apresenta condição de nutrição ele tem tal acesso imediatamente cortado. Por consequência, é freqüente que volte a demandar novo acesso a esse programa pela reincidência da desnutrição. O programa parece não acreditar que, provoca alterações na vida das pessoas e que os resultados positivos obtidos decorrem da atenção que é ofertada e que, portanto sua interrupção descurada trará o retorno da vulnerabilidade ao usuário.

Não é raro que as atenções sociais sejam pensadas e operadas como ações de efeito imediato, como se aqueles que a ela recorrem não necessitassem, ou não pudessem, ter reconhecido o tempo de que precisam para superar a vulnerabilidade ou o risco em que vivem.

É preciso que o processo de desligamento de um usuário de um programa seja submetido a uma avaliação quanto ao impacto dessa decisão na vida real do usuário de modo a aferir se os resultados da ação superaram a vulnerabilidade a ponto de garantir a persistência por maior tempo daquele resultado positivo. Em analogia com um produto de mercado, parece que por vezes o uso da atenção social é descartável e não possui certificado de garantia, raciocínio este que combina plenamente com a noção de ausência de direitos de cidadania.

É certo que a construção da perenidade, resiliência ou efeito futuro de uma dada conquista exige a produção de novos conhecimentos sobre metodologias de trabalho, avaliações de resultados, estudos comparados, pesquisas. A construção de expertise no desenvolvimento das atenções sociais é baixo, registrando poucas experiências de sua sustentação pelo apoio de centros de formação continuada e de centros de documentação que permitam sistematizar práticas, trocar experiências e dar retaguarda aos profissionais da linha de atuação.

É preciso investir em novos conhecimentos e formação de agentes para alcançar resultados mais perenes nas políticas sociais. É certo que chegar a esse resultado exige uma aliança dos processos de formação com a cultura política de avaliação, produção de índices e indicadores de resultados.

- **O caso de São Paulo: o acordo INDES/Prefeitura de São Paulo**

Reverter os impactos da regulação neoliberal na qualidade das políticas sociais e na capacitação dos agentes institucionais foi um processo experimentado na cidade de São Paulo, no período de 2002/2004 que contou com a experiência inédita de realização desterritorializada de um Programa Nacional de Capacitação promovido pelo INDES. Isto é, foi realizado na cidade de São Paulo através de docentes latino-americanos do INDES, o Curso de Desenho e Gerência de Políticas e Programas Sociais ao invés do deslocamento pontual de agentes institucionais da Prefeitura de São Paulo à Washington.

A experiência desenvolvida entre a Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo e o INDES – Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social, do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, ocorreu no período de 2003/2004 e configurou um processo de formação em escala de gestores de política social. Este processo foi mediado pelo PNUD sob a aprovação do BID e da Agência ABC do Ministério das Relações Exteriores do Governo brasileiro.

Este processo que preparou pouco mais de 700 gestores culminou com um Congresso Institucional realizado em 30 de novembro de 2004, sob o título 1º Congresso de Gestão da Política de Assistência Social da Cidade de São Paulo, cujas oficinas debateram os trabalhos apresentados pelos alunos desse curso de formação com duração de 200 horas.

A política de capacitação de pessoal exercida em escala foi a estratégia básica para a difusão de um novo paradigma de gestão da assistência social fundado nos direitos de cidadania. O desenvolvimento de pessoal foi uma das fortes estratégias na mudança do paradigma de gestão institucional.

O ápice desse processo foi a instalação do ESPASO – Espaço Público do Aprender Social na condição de um centro de formação continuada para trabalhadores sociais inaugurado pelos cursos INDES para Formação de Gestores Sociais. Através de equipe internacional de formadores foram preparados mais de 700 técnicos da Secretaria e de ONGs para o processo de gestão social da assistência sob novo paradigma.

- **a situação encontrada para implantar um novo paradigma de gestão**

A construção do reordenamento político da política de assistência social em São Paulo exigiu várias mudanças administrativas como a extinção de órgãos paralelos à gestão da assistência social e a instalação de novos espaços de gestão paritária e democrática. Todavia, não bastaram as mudanças legais, elas permaneciam só no papel era preciso afirmá-las, na dinâmica da gestão. Era preciso que todos entendessem claramente qual era a função específica do órgão municipal de assistência social para se constituir, de fato, em um operador do dever de Estado e do direito da população.

O **primeiro** passo no processo de mudança de paradigma partiu da caracterização territorial dos riscos, desigualdades, vitimizações, vulnerabilidades e exclusões sociais da população dentre as populações dos 96 distritos da cidade de São Paulo; o **segundo** passo consistiu na reorganização institucional do processo de gestão; o **terceiro** passo na reorganização programática da política; o **quarto** na reorientação da política de parcerias com as ONGs, o **quinto** na descentralização da decisão para 31 áreas regionais; o **sexto** na construção da política de recursos humanos; e o **sétimo** na construção da política de custo e de financiamento das atenções de assistência social.

A categoria territorial do distrito da cidade passou a ser determinante na orientação da ação inclusive, para definir a abrangência do trabalho das equipes regionais que deixaram de se referir aos segmentos sociais (equipe do idoso, equipe da criança, etc) para serem referidas dos distritos e sua população como campo de abrangência e responsabilidade da ação pública. A Secretaria passou a reconhecer a importância do território como um direito urbano à cidade. Foi tematizada a diferença dos lugares pela relação exclusão-inclusão social através da difusão do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo (PUC/SP 1996-2001). O domínio técnico do georeferenciamento e do processo de informação sobre a realidade foi estimulado e viabilizado através da capacitação dos agentes nesses novos conhecimentos e da aquisição para órgão público da infra-estrutura de informática para sua produção.

O novo paradigma fundado nas necessidades sociais, na análise de riscos, vitimizações, exclusões e vulnerabilidades sociais nos territórios da cidade possibilitou nova compreensão da realidade, entendendo que as condições das pessoas também decorrem: das circunstâncias da vida em sociedade e do modo pelo qual, cada um, está engajado no processo produtivo nessa sociedade de mercado. Para analisar o agravamento do risco social, era necessário entender as circunstâncias “do chão” onde viviam as pessoas e o seu entorno. Era preciso enxergar e pensar nas pessoas enraizadas em territórios onde vivem cotidianamente. A relação com a realidade deixava de ser uma construção abstrata para consolidar-se como uma relação real fincada em relações cotidianas, em protagonismos e cerceamentos, com acessos ou falta de acessos à proteção social.

A consolidação da assistência social como política pública na cidade de São Paulo, exigia enfrentar a heterogeneidade existente, não só em decorrência da diversidade dos territórios, mas da ausência de unidade entre a corporação técnica do significado da política de assistência social. Cada ação era até então, pensada em si mesma, em cada equipe, em cada supervisão regional, em cada distrito. A população era tomada em parcelas específicas, como segmentos em si mesmo, sem articulação com o todo. Uma grande fragmentação de leituras e proposições existentes exigia desenvolver a capacidade de construir um eixo nucleador baseado na totalidade.

A reorganização institucional incluiu as seguintes estratégias: distritalização da gestão; resgate do trabalho social direto: unificação dos trabalhadores sociais; reordenação organizacional; articulação entre meios e fins; qualificação dos espaços de serviços; inserção da assistência social no governo da cidade; implantação do sistema de informação/informatização; implantação do sistema de vigilância de exclusões e riscos sociais; defesa dos direitos sócio-assistenciais e consolidação da política de comunicação.

A reorganização programática da política incluiu: a municipalização de programas e de serviços antes realizados pela União e pelo Estado na cidade; o redirecionamento da ação por resultados configurados como segurança de acolhida, segurança de provisão de benefícios e auxílios, segurança de convívio, vigilância da exclusão social e a defesa de direitos sociais.

O sentimento de fragilidade na corporação institucional desestimulava sua mobilização para conduzir o avanço da gestão de assistência social sob novo paradigma. Era preciso um novo imaginário coletivo. Isto exigiu **impulsionar forte política de gestão de pessoas capaz de restaurar a credibilidade dos agentes institucionais e dos gestores, sem vincular a força institucional ao número de funcionários e, muito menos, em reacender o corporativismo e sim a conquista de direitos sociais da população. Era preciso construir a adesão a um novo paradigma de gestão.**

A construção do novo paradigma para a assistência social exigia a retomada da inteligência técnica da corporação de SAS. Este processo foi desencadeado de início pela análise da realidade dos territórios da cidade e da aproximação à população em situação de rua. A ação dos técnicos era precipuamente indireta, relacionando-se com organizações, não havia um sistema de trabalho direto nos territórios de vida das pessoas.

O avanço da gestão exigia trabalho intensivo com todos os trabalhadores sociais da Secretaria e das organizações parceiras.

O novo movimento não foi só interno, mas também, externo na composição da ação de governo, onde alguns componentes consideravam a extinção do órgão como a medida mais adequada. Assumir a gestão específica da política de assistência social era conotado com o símbolo de fraqueza institucional como uma ação para “enxugar o gelo”.

Era preciso redefinir o eixo pelo qual a assistência social compunha a ação de governo e mantinha vínculos intersetoriais com as demais políticas de governo. Alguns assistente sociais queixavam-se por serem demandados como força de trabalho para solucionar o insolucionável, encaminhado por outras áreas de ação governamental.

sentimentos dos agentes institucionais expressos pela sua forma de trabalho

- a) perda da inteligência construída pela corporação resultante da ausência e referência conceitual unitária e da sistematização da experiência de exercício fragmentado e isolado;
- b) sentimento de perda de campo de trabalho e de força institucional na ação de governo;
- c) ausência de nomenclatura unitária, padrões comuns de referência, dificuldade de vetores para construção da identidade coletiva, inclusive pela linguagem;
- d) ausência de compreensão da totalidade das ações do órgão, perda de laços e vínculos, relações pontuais e fragmentadas;
- e) leitura da realidade social fragmentada por segmentos sociais a partir da ação desenvolvida e não da realidade como demanda – necessidade de introduzir a perspectiva ativa (*delivery*);
- f) noção homogênea da cidade sob o conceito de realidade da área, e não das diferenças dos territórios onde vive a população da cidade. Visão desterritorializada;
- g) tendência homogeneizadora superpondo a diversidade do real com uma capa unitária do saber fragmentado (generalização pela parte);
- h) ausência da leitura da dinâmica de forças (visão estática, tradicional, referências ao pensamento estruturalista e determinista como se fosse expressão do caráter progressista; não aplicação de categorias de forças em movimento com acuidade para realizar a análise da conjuntura) que traduziu a situação de oposição à ditadura militar como atitude de negação do Estado e descrédito na democracia.

estratégias para a mudança de paradigma

- a) difusão do entendimento do novo paradigma:**
 - desencadear amplo entendimento pelos agentes institucionais do novo paradigma;
 - difusão no governo e nas forças da sociedade da concepção da assistência social como dever de Estado e direito da população;
- b) desencadear no imaginário social o desejo de um novo horizonte para a política de proteção social:**
 - fixar um novo horizonte capaz de criar uma perspectiva no pensamento coletivo dos agentes institucionais;
 - criar estratégias para antever o desejado, reduzindo a insegurança para movimentar-se do lugar onde está (o outro lado do rio);
 - criar condições de fortalecimento da equipe, eliminação do sentimento de perda e de fragilidade;
 - acenar com medidas práticas inclusive no cenário do lugar de trabalho;
- c) instalar as bases para potenciar as relações internas de caráter unitário:**
 - quebra de fragmentações de equipes;
 - reconstrução unitária do fluxo dos processos, substituindo a tramitação de papéis por relações dinâmicas e informatizadas;
 - construção da referência à totalidade dos procedimentos;
 - substituição da linguagem geográfica hierarquizada entre “central e área” pelo vínculo geográfico territorial como municipal (totalidade urbana) e regional (intra urbana).

A construção da noção de proteção social não contributiva como elemento fundante da ação de governo de uma cidade foi o eixo de interlocução e definição do locus específico da gestão da assistência social na ação governamental e no âmbito das políticas sociais municipais.

Estabelecer este vínculo entre uma política específica com as prioridades de ação de governo exigiu que o processo de territorialização da política de assistência social passasse a ser um eixo estruturador no tratamento da construção do modelo de gestão através dos territórios da cidade. Ao invés da difusão do conhecimento da heterogeneidade dos territórios da cidade, o imaginário institucional de SAS, os significava como uma massa homogênea sob o designativo de área ou áreas, em distinção do trabalho do corpo técnico da unidade de gestão central. O diálogo “central e área”, era mais uma hierarquização administrativa, que reduzia a leitura da especificidade dos territórios ao conceito de área como um pedaço de terreno. Eles não eram incorporados como espaços vivos, com dinâmicas diferenciais entre si e determinantes particulares de características e forças sociais. Área era a palavra sinônima para dizer do ambiente de operação/execução e central era a palavra para referir o ambiente da norma, do poder, da decisão, da apropriação do financeiro, do enquadramento do outro. A realidade dos territórios permanecia subalterna a uma relação de mando e poder.

- **os passos desencadeados**

Buscou-se de início quebrar a lógica de organização do trabalho interno. Havia gargalos que mantinham a precedência da lógica da fragmentação da ação. Foram dissolvidos os agrupamentos internos em que se organizava a ação administrativa de SAS através de um processo de trabalho conjunto. Vários deles atuavam como bloqueadores do fluxo de um processo circular que permitisse à compreensão da unidade da ação. Foram adotadas iniciativas de discussão que favoreciam a adoção de princípios e normas coletivas com transparência de decisões.

As equipes de trabalho técnico foram reorganizadas por distritos quando na regiões e, por seguranças sociais, quando em exercício no planejamento geral. Deste modo, passou a predominar de um lado, a realidade territorial da demanda e de outro, a responsabilidade pública do órgão gestor em garantir os direitos da política de assistência social.

Esta primeira forma de nucleação das ações existentes para a produção de resultados como direitos do cidadão foi fundamental. A nova lógica de gestão permitiu identificar a presença da lógica privatista e burocrática presentes no processo de trabalho. Os servidores da SAS denominava a Secretaria como a Casa dizendo: “a Casa pensa isso ou pensa aquilo”. Não percebiam o caráter corporativo e privatista dessa nomenclatura já que para isso era preciso a incorporação da compreensão republicana da função de um órgão público e do desempenho de seu agente. Casa é uma propriedade privada de relações íntimas e espaço de privacidade. O órgão público é um órgão de Estado que deve ter regras claras e gestão transparente ou, o contra-ponto da privacidade doméstica. **A ruptura da presença do caráter patrimonial da corporação era fundamental para superar o predomínio da fragmentação e do poder individual de pequenos grupos. Era preciso reabrir a compreensão da totalidade da ação do órgão perante aos usuários como cidadãos de direito. Foi um desafio inicial muito grande, mas muito bem sucedido em seus resultados.**

relação entre a semântica institucional existente e os novos significados a conquistar

- a) **estabelecer nova linguagem referência para o novo paradigma em oposição ao anterior;**
- b) mudança na forma de designação do reconhecimento coletivo usual do local de trabalho de modo corporativo, auto referido e apartado da sociedade: Com a desmontagem do caráter patrimonial e privatista da noção do órgão;
- c) necessidade de difusão da compreensão da natureza do ente público e sua responsabilidade para definir a ação do agente usuário na afirmação de seus direitos;
- d) substituição à referência das ações desenvolvidas a nomes fantasia ou à noção de **projetos** enquanto de natureza temporária (começo, meio e fim). Desenvolvimento da noção de serviço como o direito a certeza da presença, a continuidade para afirmar a concepção de **direito a;**
- e) a nomeação de “entidade social” foi substituída por ONG/organização parceira – atribuindo-lhe uma concepção social e não mais administrativas.

A desconstrução da lógica da operação das ações, permitiu identificar a presença de procedimentos arcaicos, baseados em usos e costumes sem manter coerência com resultados ou princípios. As ações desenvolvidas não estavam pactuadas, ou aprovadas, pela sociedade, isto é, permaneciam desde seu nascimento sem qualquer debate democrático e internas à lógica dos técnicos do órgão.

Identificar o rol de atividades, sua presença e múltipla nomenclatura foi um trabalho de arqueologia da corporação realizado coletivamente.

O processo orientador da mudança de paradigma de gestão e de concepção foi entendido como a construção da unidade política para a gestão da política de assistência social. Esse processo foi denominado PROREAS – Programa de Reordenamento Político da Política de Assistência Social. O PROREAS estabeleceu um tempo semanal de discussão com os trabalhadores de todas as unidades regionais e setoriais de SAS. Este processo, de reflexão e discussão, correspondeu a um processo de alavancagem do debate conceitual na Secretaria, um processo de base para a cúpula. Algumas áreas estenderam essa discussão a técnicos de organizações sociais.

- **a introdução de nova política de parcerias**

Outra mudança no processo de gestão de grande significado foi o novo pacto na relação de parcerias com as organizações sociais. A alteração do padrão dessa relação foi uma questão estratégica para introduzir o novo paradigma da assistência social.

A condição de gestor de uma política pública, exigia a alteração da operação com organizações sociais como um “banco de financiamento” de propostas ou projetos sociais de entidades sociais. Este era o modo de funcionamento tradicional. A organização social interessada encaminhava a sua proposta e, dependendo de várias relações pessoais com técnicos e dirigentes do órgão, tinha sua proposta avaliada como positiva recebendo financiamento público através da relação jurídica de convênio com transferência mensal de recursos financeiros. Algumas relações e decisões se faziam pela cúpula da Secretaria sem ouvir os técnicos de ação local. Prevaleciam acordos através de propostas isoladas a partir do que cada organização entendia como bom. Não se aplicavam critérios públicos e mecanismos democráticos de debate para escolha da organização que iria ser parceira da rede de serviços. As

decisões eram ocultadas na tramitação individual de processos burocráticos. Os processos eram iniciados pelo interesse da entidade e não pela disposição do órgão público em instalar um dado serviço socioassistencial em determinada região da cidade. Assim os “serviços” eram instalados onde as “entidades” estavam interessadas em manter projetos sociais e não onde estavam instalados os territórios de maior vulnerabilidade.

relação estratégica entre a semântica adotada e o protagonismo das forças e dos agentes

- a) substituição da semântica tecnocrática que transforma o conhecimento em poder burocrático por nova semântica que posiciona a força de cada sujeito como interlocutor. A linguagem referencia o lugar de cada um e pode interditar a relação democrática. No caso da construção do novo paradigma e seu enraizamento se torna fundamental exponenciar a capacidade do desempenho do protagonismo no processo. A relação mantida tradicionalmente era verbalizada como técnico e a entidade. “De um lado, ela exponenciava o poder do agente institucional público como o técnico (aquele com poder de aprovar ou não) e reduzia o conjunto dos agentes institucionais da organização parceira a uma massa informe e homogênea denominada entidade”;
- b) os agentes institucionais com vínculo trabalhista no órgão público e aqueles da organização parceira foram considerados na igualdade de trabalhadores sociais. Foi implantado o Banco de Dados dos trabalhadores sociais das organizações, assim como dos servidores municipais. Ambos freqüentavam o programa de desenvolvimento, qualificação e capacitação de agentes e gestores em igualdade;
- c) foi potenciado o desempenho do técnico supervisor, objetivando e normatizando suas funções, responsabilidades e transparência da ação. A designação do técnico supervisor passou a ser pública e reposicionado o conteúdo “técnico” do seu trabalho. A prestação de contas financeiras, claramente disciplinada passou a ser encargo da organização por profissional com balancete assinado por profissional registrado oficialmente como contador responsável.

mudanças provocadas na cultura institucional

- a) compreensão da função republicana do Estado;
- b) ênfase na responsabilidade do gestor público;
- c) reconstrução do universo de linguagem com padronização de nomenclatura;
- d) ruptura com os procedimentos transmitidos por usos e costumes resignificando-os e examinando sua coerência ao novo paradigma;
- e) construção da concepção de serviços continuados, hierarquização de serviços, rede de serviços;
- f) referência a totalidade da demanda pelo uso do georeferenciamento, de censos, de construções coletivas;
- g) compreensão e aplicação de categoria território, com incorporação do novo saber do georeferenciamento.

Os gestores institucionais desenvolveram propostas para regulamentação de lei municipal que exigia que todas as parcerias com organizações sociais para execução de serviços de assistência social seguissem o ritual democrático pelo qual o convênio era precedido por editais públicos e audiências públicas para avaliação e escolha transparente de parceiros com anuência do interesse público.

Foi realizada uma primeira tentativa desse novo ritual em 2002, no mês de novembro quando do reconvenimento de serviços que vinham sendo executados. Essa tentativa serviu de base para a concepção do sistema informatizado de monitoramento dos serviços conveniados – SIMCOAS. De início foram detectados 43 passos de tramitação burocrática de um convênio que após discussão com os envolvidos em debates democráticos foram reduzidos para 14.

O primeiro passo desse Sistema foi conceber o Banco Público de Dados das Organizações Sociais – BANORGAS para controle do processo de matrícula e certificação das entidades sem o que, as organizações sociais não poderiam candidatar-se a parcerias. A implantação desse novo sistema exigiu discussões com as organizações sociais e a construção de um pacto centrado na relação do direito sócio-assistencial dos usuários.

A relação do órgão de Estado com organizações sociais, mesmo que não lucrativas, inclui o financiamento de ações através do fundo público, isto é, da contribuição dos cidadãos. É de caráter democrático a garantia do controle fiscal, da plena transparência da aplicação do dinheiro público. A aplicação do recurso público não é, e nem pode ser, ato de vontade pessoal e sim, propósito coletivo.

Mudou-se o conceito de “convênio com entidade social” para o de parcerias com organizações sem fins lucrativos ou mesmo, ONGs. Essa alteração exigiu novas formas de constituição das relações. Primeiro procedimento adotado foi o de realizar um edital de chamamento das organizações publicado em jornais para que, todas as organizações pudessem saber que um dado serviço seria instalado e pudessem manifestar seu interesse em realizar uma parceria. Foram abolidos acordos de “bastidor” entre interesses pessoais ou de caráter tecnocrático.

Claro que esta alteração foi realizada em um processo de transição sob várias dimensões. Em 2002, no processo de reconvenimento de novembro, duas grandes mudanças já haviam ocorrido: a revisão do fluxo decisório para o processo de conveniamento; e, o início da realização de audiências públicas para o debate decisório sobre as propostas apresentadas pelas organizações. Em 2003, o processo mais completo de transparência foi possível; pois já havia ocorrido a padronização da linguagem dos serviços o que permitiu a construção de editais públicos de esclarecimento para implantação de cada serviço sócio-assistencial. Esta mudança exigiu a análise dos serviços e a padronização dos seus custos, o que exigiu por sua vez discutir resultados, metodologias, unidades de custo e custeio.

O processo de construção de nova regulação foi precedido pela elaboração do conteúdo de norma técnica para estabelecer a nomenclatura de cada um dos serviços, seu conceito e as aquisições que deveria proporcionar ao usuário, distinguindo-as entre aquisições materiais e aquisições sócio-educativas. Por exemplo, em um albergue a aquisição material poderia ser o banho, a comida, enquanto que a aquisição sócio-educativa estaria dentre as capacitações para exercer um trabalho, um novo relacionamento, uma nova socialização. Todos os resultados esperados e fundamentais para a reconstrução da vida de um ex-morador de rua deveriam ser explicitados. Cada um dos serviços socioassistenciais foi visitado, investigado, detalhado em sua dinâmica, hierarquizado e caracterizado em suas funções.

Na construção da linguagem padrão percebeu-se que alguns elementos não continham o mesmo nível de maturidade de compreensão e consenso. Isto não permitia naquele momento sua definição plena. Foi utilizada a estratégia de decisão adotada em alguns países europeus de tradição democrática. O estágio de elaboração parcial foi sistematizado e publicizado como o restante, todavia, essa publicação usou outro formato, sendo impressa em papel rascunho, significando que ainda era passível. **Através deste procedimento foi demarcado que nos processos de mudança com grande envolvimento de agentes convem adotar simbolismos processuais até mesmo, com a introdução**

de algumas formas lúdicas. A relação semântica do conteúdo com a expressão da palavra é fundamental ser enfatizada em processos de mudança institucional de corte democrático. Não basta mudar palavras, é preciso desenvolver a amarração de novos significados e deixar antever o lugar de chegada da mudança.

Considerações finais

O processo de gestão da mudança de paradigma da política de assistência social trouxe a demanda em se distinguir a porta de entrada e a porta de saída da política pública. Tradicionalmente a assistência social é pensada e operada como ação de solidariedade. Nesta perspectiva é muito acentuado o modo como o “doador” chega à pessoa, ou na situação. A gestão da política pública põe nova dimensão a essa relação a partir da prevalência de compromissos éticos com a justiça social. Por conseqüência, torna-se preciso aprimorar o conhecimento da realidade e obter a clareza do que será ofertado no serviço socioassistencial. A política pública supõe o monitoramento de resultados e não só o monitoramento de processos. Para monitorá-los é preciso unidade de compreensão do conteúdo desses processos e do significado concreto em torná-los pautados pelo paradigma dos direitos dos usuários. Foi preciso alterar os modelos de relação de tutela, de favor ou de subalternidade para o âmbito da autonomia de acesso e representação. O respeito à autonomia do cidadão exigia que os serviços ofertassem condições para: desenvolvimento de capacidades e oportunidades e, pactos de gestão para escolha do padrão a ser alcançado nas ações. Foi preciso pactuar a atitude mais adequada a ser adotada na porta de entrada de um serviço socioassistencial, distinguindo os procedimentos pautados na acolhida daqueles pautados na seletividade excludente. Este conjunto de questões abriu espaço para um novo circuito de debates, e para a construção de nova pedagogia orientadora da dinâmica dos serviços socioassistenciais na perspectiva dos direitos sociais.

Os processos desenvolvidos foram difíceis, principalmente considerando que sua maturação nunca é homogênea. Pode-se afirmar que se resgatou a inteligência do corpo técnico de SAS e se instalou nova capacidade de entendimento da política pública pela capacitação de pessoal, bem como, se obteve novas formas de protagonismo dos usuários dos serviços.

Todo este processo institucional foi articulado entre dois movimentos: o de mudança organizacional do paradigma institucional; e o de desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e ferramentas necessárias para a formação de gestores sociais. Este processo de formação se deu pela parceria SAS/INDES e a realização de um conjunto de **Cursos de Desenho e Gerência de Políticas e Programas Sociais**.

A afinidade construída entre a equipe de docentes e a gestão de processos institucionais foi também tema de análise pelos alunos/agentes institucionais na frequência aos Cursos de Gerência. Como resultado foi reconstruída a inteligência institucional sob a égide da concepção de políticas públicas e conhecimento crítico de seus instrumentos.

Seguramente esta experiência que permaneceu por quase um ano de trabalho garantiu não só a formação de 700 gestores, como a formação de uma equipe de multiplicadores com qualidade e capacidade para reproduzir esse processo para novos grupos. Os agradecimentos ao INDES por esta possibilidade inédita, a **Federico Tobar** que coordenou o processo pelo INDES, juntamente com **José Maestro de Queiros**, coordenador da área de desenvolvimento de pessoal da SAS, são também extensivos aos docentes **Fernando Filgueiras** e **Jorge Papadopoulos** que obtiveram com o apoio dos multiplicadores uma experiência paradigmática de um processo massivo de formação de gestores sociais.

Bibliografia:

MAUSS, Marcel, Ensaio sobre a dádiva: introdução de Claude Levy-Strauss. Portugal. Edições 70, 2001

SANTOS, Boaventura de S, O estado e a sociedade em Portugal. (1974 - 1988).Porto.Ed. Afrontamento,1990

SPOSATI, Aldaíza, Mapa de Exclusão/Inclusão da cidade de São Paulo.São Paulo. Educ, 1996.

Resenha biográfica

Aldaíza Sposati, Rua Padre João Manuel, 1178 – São Paulo – SP – Brasil, CEP 01411-000, fone (55 11) 3862-9110, fax (55 11) 3868-1365, e-mail: asposati@terra.com.br e cedest@terra.com.br. Professora Titular da PUCSP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde coordena o NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social e o CEDEST – Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais em parceria com o INPE – Instituto de Pesquisas Espaciais. Atualmente exerce o trabalho de consultoria no Projeto 914BRAS3026 da UNESCO junto ao Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome do Governo Federal do Brasil. Foi Secretária Municipal de Assistência Social na cidade de São Paulo, no período de 2002-2004 e exerceu a representação parlamentar como Vereadora eleita pelo Partido dos Trabalhadores, na Câmara Municipal de São Paulo por três mandatos, 1993-1996, 1997-2000 e 2001-2004. É Pós Doutorada pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra sob orientação do Prof. Dr. Boaventura de Sousa Santos.