

PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO – PDMASSp

- **Movimento de oposição entre territorialização, descentralização e gestão central** - o movimento "sanfona de responsabilidades" foi ampliado pelo efeito territorialização, provocada pela descentralização administrativa iniciada por Faria Lima ao final de 1965, com a instalação das Administrações Regionais –AR's. Essa nova frente de trabalho nominada Equipamentos Sociais, foi instalada nas Regionais, convocando assistentes sociais concursados para nelas atuarem. Essa gestão territorializada e desejosa de descentralização da SEBES – Secretaria do Bem-Estar Social gerou dificuldades de coesão entre a gestão Central e a Regional por quase 10 anos e culminou com a extinção da SEBES sendo substituída pela COBES - Coordenadoria de Bem Estar Social, a qual se subordinaram as unidades regionais como SURSS - Supervisões Regionais de Serviço Social. Daí por diante, a cada gestão, ocorreram mudanças organizacionais em duas direções. Uma foi ser, ou não, órgão do primeiro escalão de gestão como Secretaria, ou do segundo, como Coordenadoria, outra quanto ao número de unidades regionais e de sua forma de vinculação à unidade central direta ou por meio das Subprefeituras;
- **Dualismo de responsabilidades e de respostas decorrente do processo de gestão direto e mediado por organizações da sociedade civil** – a presença da gestão direta e por conveniamento com organizações da sociedade civil na produção de serviços continuados, foi sempre uma marca desse órgão. De início as creches municipais eram geridas por organizações sociais. Durante os primeiros 15 anos de CASMU e DSS, a produção de capacitações por meio de cursos de adestramento rápido de mão-de-obra e de educação de base eram realizadas nas organizações. As atenções habitacionais da SEBES foram realizadas por equipes próprias deslocadas no campo. As atenções para a colocação no mercado de trabalho por meio de alguns Núcleos instalados em pontos estratégico da cidade e operados por equipe própria. As creches passaram a combinar gestão direta e por dois tipos de convênios de gestão indireta (prédio municipal próprio ou alugado) e privados (prédio privado com contrato de vagas). Após o encerramento dos programas habitacionais e os da área de trabalho, só restaram as creches como gestão direta até o início dos anos 90, quando a prefeita Luiza Erundina instalou Centros de Convivência de caráter intergeracional (dos 6 aos 80 anos).

O conjunto desses movimentos duais na trajetória do órgão traz marcas em seu corpo funcional que atravessa décadas no tempo regular de exercício. As

PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO – PDMASSp

oscilações de competências, o caráter descontínuo, o afastamento do contato direto com a realidade pela gestão mediada pelas organizações termina por trazer um certo alheamento funcional que precisa ser enfrentado com firmes compromissos.

Cabe a questão: **até onde o SUAS veio ocupar a vacância de compromissos permanentes e duradouros, para o órgão na gestão da política municipal de assistência social?** Essa pergunta se torna vital quando da construção do plano decenal, que implica severamente em continuidade.

A governança da política de assistência social em São Paulo passou nos últimos quatro anos por processo de reterritorialização e descentralização. Extintas as cinco coordenadorias macrorregionais, herdadas da anterior gestão, foram instaladas 32 Supervisões Regionais com área geográfica de responsabilidade similar a das subprefeituras. A gestão dos serviços sociais continuados pela sua particularidade e especificidade não se mostrou compatível com a gestão municipal descentralizada em subprefeituras- ou prefeituras regionais - na medida em que se mantém na condição de zeladorias da infraestrutura urbana e são subordinadas a outra secretaria municipal o que as desconfiguram de plena responsabilidade territorial.

Experiência instalada em São Paulo entre 1989-1990, de caráter processual e integrador das várias áreas de ação municipal no mesmo território, nominada por NRPP - Núcleos Regionais de Planejamento Participativo não foi mais reeditada⁸. Eventualmente as atuais Subprefeituras mantêm, ou não, mecanismos de encontros de Governo Regional com regularidade.

Destaca-se essa situação histórica para poder aclarar duas particularidades para a governança da assistência social na cidade. Essa é a única área municipal no campo social em que ocorre identidade com a regionalização do município e que mantém uma Supervisão Regional para cada uma das 32 regiões em que os 96 distritos da cidade foram agregados. Por consequência, o peso das regiões torna-se

⁸ Nesse NRPP, um por Administração Regional que à época eram 20, representantes de todas as áreas municipais de ação nelas incluída a representação da educação, saúde, habitação e assistência social reuniam-se com regularidade quinzenal com a Administração Regional para articular suas ações e promover a intersectorialidade na ação municipal. Todas as áreas centrais de gestão designavam uma representação para cada uma das 20 áreas regionais.

PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO – PDMASSp

mais explícito, o que exigiria da governança da assistência social forte identidade com as regiões.

Ocorre que o peso da lógica da máquina municipal de gestão, que permanece centralizado, demanda de SMADS a lógica central de gestão municipal, assim a regionalização tende a ser mais uma divisão de trabalho do que propriamente um processo de regionalização que exigiria compatibilidade territorial com as 32 subprefeituras e seus 96 distritos, compatibilidade essa que não se restringe a identidade de área de abrangência.

Apesar desses desencontros há regiões em que a assistência social atinge a condição de parceira nas decisões e ações tornando-se interlocutora em seu campo de ação. Todavia, encontros regionais nem sempre são contínuos, isto é, tendem a eventualidade e baixa efetividade.

A área de governança do SUAS de âmbito nacional está possibilitando abrir campo para o fortalecimento da governança do órgão gestor na governança do município, bem como apreciar a governança do SUAS em suas relações intersectoriais e interinstitucionais.

4.1 - Governança do Suas na PMSP

Analisar a governança do SUAS em 2016 na prefeitura de São Paulo conta com mais elementos de entendimento quando se recua um pouco no tempo, destacando as formas desse órgão na trajetória e conjunturas das gestões municipais.

A Secretaria de Bem-Estar Social, primeira forma em primeiro escalão de gestão adotada contou com Secretários (Paulo Soares Cintra, Eduardo Rosmaninho, Suzana Frank) representantes de organizações sociais. Foi Leopoldina Saraiva quem quebrou essa lógica em 1971. A trajetória do órgão desde seu início como

PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO – PDMASSp

Divisão de Serviço Social em 1955⁹, adotou como orientação o processo de fortalecimento de iniciativas comunitárias, era conhecida como a "linha do bem-estar", que guardava distância do modelo inglês de prestação de serviços sociais estatais e se aproximava da linha americana de desenvolvimento da comunidade. Ali atuavam no período aproximadamente 20 profissionais¹⁰.

A partir de 1971 aprovada a estrutura organizacional de SEBES é que inicia a gestão direta de creches municipais como forma de serviço continuado gerido pela pasta. À época chegou a ser projetada a construção de centros comunitários dos quais somente quatro foram implantados¹¹.

A gestão direta de creches vigeu no órgão por 30 anos, ou até 2001/02, quando em obediência a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foram transferidas para a gestão da Secretaria Municipal de Educação. Nesse momento, o órgão que havia crescido significativamente em número de trabalhadores, transfere 12 mil deles para atuarem na educação. Reduz-se a 1/5 de pessoal, perde importância orçamentária e precisou passar por um reordenamento institucional ocorrido em 2002¹².

Os núcleos de convívio infante juvenil, emulados pela Pastoral do Menor de Dom Luciano Mendes Caldeira, na década de 1970, cresceram capilarmente, mas sempre ao abrigo de convênios em geral, com paróquias. Este é possivelmente um dos programas mais antigos que os órgãos mantêm, todavia, o acúmulo dessa experiência esta dissolvido em múltiplos convênios, uma vez que não existe processo de sistematização e armazenamento de conhecimento. Assim, não se

⁹ A Divisão de Serviço Social foi antecedida pela CASMU- Comissão de Assistência Social do Município instalada em 1951, e dirigida pela então primeira dama municipal, Leonor Mendes de Barros.

¹⁰ Alguns serviços que nela funcionavam, como um albergue e o atendimento de casos sociais, em regime plantão, foram sendo repassados a gestão estadual ou para entidades sociais. É registrado que entre 1962/63 a DSS desinterna as crianças que mantinha sob internação em ONG. Eram 336 internos que ali permaneciam por precariedade econômica de suas famílias.

¹¹ Em 1967 a Sebes contava com 9 creches municipais, em gestão indireta por organizações da sociedade civil; 13 convênios com creches privadas; 24 convênios com organizações da sociedade civil que operavam 472 cursos de formação rápida de pedreiros, pintores; trabalho de remoção de favelas em geral para a execução de obras públicas; e nos 4 centros comunitários mantinha cursos nominados de educação de base, alfabetização, culinária, bordado, corte costura e pintura. (SPOSATI, 1988.p.271).

¹² Paulo Maluf em 1994, aprovou pela lei 11.633, 452 cargos de Diretor de Equipamento Social, ocupados mediante concurso público dentre Assistentes Sociais, Pedagogos e Psicólogos. Esse cargo era destinado a Creches, Centros de Formação Profissional, Centros de Convivência, Centros Infantis de Proteção à Saúde e Centros de Convivência Infantil. Em 1981, Reynaldo de Barros em seu programa de expansão de creches mantinha esse cargo, por interesse político, em comissão ou confiança. Concurso público para provimento desses cargos estendeu-se de 1997 até 2002, face a prorrogações.