

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Tiago Rattes de Andrade

**A assistência em perspectiva:
desafios da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
em Juiz de Fora**

Juiz de Fora
2009

TIAGO RATTES DE ANDRADE

A assistência em perspectiva: desafios da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Juiz de Fora

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Salomão Condé

Juiz de Fora
2009

TERMO DE APROVAÇÃO

TIAGO RATTES DE ANDRADE

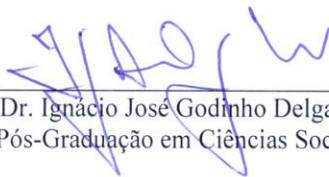
A assistência em perspectiva: desafios da implantação do SUAS em Juiz de Fora

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, pela seguinte banca examinadora:

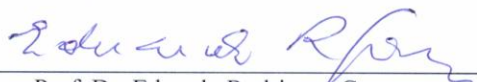


Prof. Dr. Eduardo Antônio Salomão Condé
(Orientador)

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFJF



Prof. Dr. Ignácio José Godinho Delgado
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFJF



Prof. Dr. Eduardo Rodrigues Gomes
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFF

Juiz de Fora, 30 de setembro de 2009.

Há uma pluralidade nas relações do homem com o mundo, na medida em que responde à ampla variedade dos seus desafios. Em que não se esgota num tipo padronizado de resposta. A sua pluralidade não é só em face dos diferentes desafios que partem do seu contexto, mas em face de um mesmo desafio. No jogo constante de suas respostas, altera-se no próprio ato de responder. Organiza-se. Escolhe a melhor resposta. Testa-se. Age. faz tudo isso com a certeza de quem usa uma ferramenta, com a consciência de quem está diante de algo que o desafia. Nas relações que o homem estabelece com o mundo há por isso mesmo uma pluralidade na própria singularidade. E há também uma nota presente de criticidade. A captação que faz dos dados objetivos de sua realidade, como dos laços que prendem um dado ao outro, ou um fato ao outro, é naturalmente crítica, por isso, reflexiva e não reflexa, como seria na esfera dos contatos. Ademais é o homem, e somente ele, capaz de transcender.

Paulo Freire

Educação como prática da liberdade – 1977 – Editora Paz e Terra

AGRADECIMENTOS

Não seria possível transpor esta etapa de minha vida sem o apoio incondicional de meus familiares principalmente meus pais, Oswaldo e Wânia que tiveram papel singular ao dar todo tipo de suporte e apoio para realização deste sonho. Agradeço também ao meu padrasto e grande amigo Flávio que sempre esteve presente nesta jornada.

Aos professores do programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, em especial ao meu orientador Prof. Dr. Eduardo Condé pela disponibilidade e pelos ensinamentos; ao Prof. Dr. Ignácio Delgado que ajudou de forma significativa na elaboração deste trabalho e a Prof. Dra. Helena Motta, sempre presente e contribuindo de forma decisiva em nossa formação.

Agradeço a todos os colegas de turma, em especial aos amigos Oleg Abramov Jr., Aline Gomes e Eduardo Freitas, com quem além da amizade, desenvolvi afinidades acadêmicas.

Agradeço também às diversas pessoas envolvidas com o Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora que de forma solícita contribuíram para a realização desta pesquisa.

E em especial agradeço à Cecília, pelo companheirismo, compreensão e apoio nos momentos mais decisivos de minha vida.

RESUMO

O presente trabalho tem como primeiro objetivo analisar as transformações históricas da política de Assistência Social no Brasil desde a década de 1930, quando se estrutura no Brasil um particular regime de *welfare state*. Em decorrência de uma série de lutas políticas e transformações institucionais um novo modelo de assistência emerge com a constituição de 1988 e ganha regulamentação com a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993. Dessas transformações inicia-se a partir de 2003 a criação e implantação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil. O segundo objetivo deste trabalho é analisar o processo de implantação deste sistema no município de Juiz de Fora – MG. Para isso foram analisados estudos pré-existentes acerca da rede social do município e foi realizado um estudo de caso, através da análise de atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social e de um conjunto de entrevistas em profundidade com atores envolvidos neste processo a fim de analisar os desafios colocados para realização desta tarefa.

Palavras-chave: Assistência Social no Brasil. Políticas públicas. Política social. *Welfare state*. Sistema Único de Assistência Social. Conselho Municipal de Assistência Social.

ABSTRACT

This dissertation wants to analyze the historic transformations of social works policy in Brasil since 1930, when is structured a unique system of welfare state. Due to a series of political struggles and institutional changes after 1988 Constitution and Social Work Organic Law regulation, in 1993, a new model of Social Assistance born. These changes will effectively start in 2003 with the creation and implementation of Social Assistance Unic System, called SUAS, in Brazil. Besides that, this dissertation analyzes the implementation of this system in a city, Juiz de Fora. Were analyzed the pre-existing knowledge of the social network in the city and performed a case study through the analysis of minutes of meetings of the Municipal Social Welfare and a set of deep interviews with actors involved in this process in order examine the challenges to this task.

Keywords: Social Assistance in Brazil. Public policy. Social policy. Welfare state. The Social Assistance Unified System. City Council Social Services.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A TRAJETÓRIA DO WELFARE BRASILEIRO	
2.1 A trajetória do <i>Welfare State</i> e seus pressupostos teóricos.....	10
2.2 A trajetória do Welfare no Brasil.....	17
3. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	
3.1 Antecedentes históricos.....	22
3.2 A redemocratização e a nova concepção da política de Assistência no Brasil.....	25
3.3 A Assistência Social brasileira em tempos de neoliberalismo.....	29
3.4 A Assistência Social brasileira em tempos de pós-neoliberalismo.....	33
4. A CRIAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	
4.1 Elementos norteadores para a construção do SUAS.....	35
5. ANALISANDO A IMPLANTAÇÃO DO SUAS EM JUIZ DE FORA.	
5.1 Antecedentes históricos.....	39
5.2 A implantação do SUAS em Juiz de Fora.....	41
5.3 O Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora (CMAS-JF).....	45
5.4 O dilema e os atores: capacidade de superação e construção na implantação do SUAS.....	48
5.5 Analisando a atuação do CMAS-JF através das atas das reuniões.....	49
5.6 Atores envolvidos na implantação do SUAS: ação e concepção	51
5.6.1 Avaliando os dados das entrevistas.....	53
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	63
ANEXOS	66

1. Introdução

A desigualdade social e a pobreza tem sido grandes dilemas colocados à sociedade brasileira nas últimas décadas. Característica clara de uma sociedade de passado escravista e que adentrou a modernidade em processos pouco transformadores.

Se por um lado o país galgou passos importantes na consolidação de um sistema político democrático, avançando em diversos elementos, como eleições livres, livre organização popular e participação política, do outro, caminhou de forma tímida na resolução de problemas graves como a pobreza e a desigualdade.

Nossa história, marcada pela construção de uma sociedade desigual, é caracterizada por dificuldades no avanço das políticas públicas de combate à pobreza. Passamos por períodos políticos conturbados que tornaram ainda mais complexos esse debate. Construimos durante décadas a noção de Assistência Social voltada a corrigir exclusivamente as contradições de um mercado de trabalho excludente.

Porém, nas duas últimas décadas alguns avanços e principalmente mudanças políticas passaram a ser determinantes nas transformações das políticas públicas de combate a pobreza no Brasil.

Com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passa a integrar a Seguridade Social como política de caráter distributivo, não-contributivo, universal, direito de todos os cidadãos, partindo do pressuposto de que o estado assumia enfim sua responsabilidade perante as contradições geradas por uma economia de mercado.

Os preceitos estabelecidos acerca da assistência, preconizados pela Constituição, ganharam regulamentação na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993. A partir deste documento inicia-se um intenso debate que culminaria enfim no objeto deste estudo, quase uma década depois: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O objetivo deste trabalho é, em primeiro lugar, compreender o desenvolvimento histórico da Assistência Social brasileira ao longo das transformações econômicas e políticas vividas pelo Brasil desde o estabelecimento do conjunto de “políticas sociais modernas”, ou seja, da

constituição do nosso regime próprio de *welfare state*. Como marco, parto do estabelecimento da previdência social brasileira por Getúlio Vargas na década de 1930. Em segundo lugar, é investigar como este processo de transformação da Assistência Social, que culminou na criação do SUAS, tem se dado na prática. Para isso foi realizado um estudo de caso no município de Juiz de Fora envolvendo alguns dos atores participantes do processo de construção do novo sistema, com o objetivo de compreender quais as mudanças efetivas podem ser percebidas na política de Assistência Social e quais desafios estão dados para o avanço desta construção.

Para isto, procuro no primeiro capítulo lançar mão das diversas teorias que explicam o surgimento dos regimes de *welfare state* no mundo contemporâneo e ainda, de outras teorias que procuram explicar esse fenômeno no Brasil. Sendo assim, passo pelas diferentes perspectivas, marxistas, neomarxistas, funcionalistas e neoinstitucionalista. Esta última tem dado respostas interessantes e esclarecedoras no atual debate acerca do *welfare* sobre o processo histórico de formação destes regimes e dos diversos papéis exercidos pelos atores envolvidos nesta construção.

O segundo capítulo é dedicado especificamente a história da Assistência Social brasileira. Procuro aqui, valendo-me de diversos estudos existentes, reconstituir a trajetória histórica da política de assistência, considerando os mais diferenciados momentos políticos e econômicos do país, bem como a prática e a reflexão do próprio Serviço Social nestes momentos. Levo em consideração aqui a correlação de forças sociais, bem como os avanços e retrocessos institucionais que marcam as características das políticas públicas diante dos desafios e dilemas da sociedade brasileira. Procuro ainda analisar as transformações da assistência mediante as transformações políticas do Brasil, que passa de um processo criativo e intenso de reflexão na década de 1950 para um momento de ditadura política e de transformações econômicas, a partir de 1964, que mais tarde teriam como consequência um aumento da desigualdade social.

Finalmente, o segundo capítulo se encerra com o debate do surgimento de novos atores sociais, fundamentais para a luta pela redemocratização do Brasil, que incorporam também a discussão de um novo modelo de política de Assistência Social capaz de responder aos dilemas históricos do Brasil e de incorporar também a democracia como elemento de construção de políticas

públicas. Todas essas lutas culminam na redemocratização do país e na Constituição Federal de 1988, que muda o perfil de toda seguridade social brasileira.

No terceiro capítulo dedico-me exclusivamente às transformações que culminaram na criação do SUAS. Trata-se do teor do texto da Constituição, que acarreta em novas normalizações e regulações ímpares, como é o caso da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, o Plano Nacional de Assistência Social de 1998 e as Normas de Operacionalização Básicas de 1997 e 1998. Por fim analiso os resultados da IV Conferência Nacional de Assistência Social que delibera pela criação do Sistema Único de Assistência Social.

O capítulo 4 tem como objetivo compreender os desafios que se colocam na prática para a implantação do SUAS. Ele se divide em dois momentos. No primeiro, faço uma reconstrução histórica do desenvolvimento institucional do poder público em Juiz de Fora e dos órgãos incumbidos de desenvolver políticas de Assistência Social, buscando contextualizar as particularidades do município nas últimas três décadas. No segundo momento lancei mão de um estudo de caso. Através da análise de fontes primárias, como relatórios de pesquisas acerca da rede socioassistencial do município, atas de reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social, e de um conjunto de entrevistas em profundidade com atores diretamente envolvidos neste processo, procuro identificar as características destes atores, bem como sua compreensão sobre o processo, a percepção do conselho como espaço democrático, as relações entre estado e sociedade civil, a característica das políticas prestadas, e o processo de implantação do SUAS.

2. TRAJETÓRIA DO *WELFARE* BRASILEIRO

2.1 A trajetória do *Welfare State* e seus pressupostos teóricos

Neste capítulo buscarei contextualizar através de elementos históricos a construção dos regimes de *welfare state* na Europa. Posteriormente levantarei algumas vertentes teóricas através da literatura mais recorrente acerca do assunto, e no momento posterior tratarei da construção histórica do *welfare* brasileiro.

O aparecimento das fábricas modernas no século XVIII marcam a instituição da economia auto-regulada, da transformação do caráter da propriedade da terra, do trabalho e do dinheiro em mercadoria (POLANYI, 1980). Tais fatores contribuem para acentuar a desigualdade entre proprietários (burguesia) e não-proprietários (trabalhadores), promovendo por sua vez a pobreza e a indigência. Segundo Polanyi “tais medidas derivavam de ‘uma fé cega no progresso espontâneo’ com ‘o fanatismo dos sectários, os mais esclarecidos pressionavam em favor de uma mudança na sociedade, sem limites nem regulamentações” (DELGADO, 2001, P.31).

O século XIX é também marcado por uma grande mudança gerada pela consolidação do estado nacional que se forma em consonância com as transformações do mundo do trabalho oriundos ainda das grandes mudanças estabelecidas por processos anteriores como a expansão marítima europeia que permitiu o surgimento de um grande mercado mundial e criou por sua vez a divisão internacional do trabalho. Torna-se portanto, papel do estado nacional em emergência, permitir e regular as ações dos indivíduos na esfera econômica. O estado nacional institui o mercado capitalista, espaço de interação das diversas classes sociais.

O estado nacional passa a ter como tarefa atuar diante desses novos dilemas valendo-se de políticas que fossem capazes de evitar e compensar os efeitos das desigualdades.

As primeiras ações do estado resumiam-se a tentar eliminar os pobres ao invés de eliminar a pobreza, como no caso da *Poor Law* na Inglaterra, no século XIX, refletindo a “fé cega” aqui já citada, que Polanyi atribuiu aos

sectários do mercado, revelando a incapacidade do liberalismo puro em dar respostas efetivas as contradições da economia de mercado.

Antes de qualquer legislação social complexa se instituir, o que se pode observar na Europa foram ações isoladas do estado no sentido de sanar problemas comuns, como a questão do saneamento básico na Inglaterra do século XIX, conseqüência do aumento populacional. Neste caso, a ação do estado ocorre por tratar-se de um problema que atingia também os mais ricos. Em relação aos mais pobres, eram restritas as ações filantrópicas promovidas por associações de cunho religioso, que unilateralmente, ou em parceria com o estado dirigiam-se através da caridade à camada mais empobrecida da sociedade, no intuito de garantir a paz social e preservar a força de trabalho.

A implementação de uma legislação social complexa na Europa ocorrerá primeiro na Alemanha de Bismarck, ao fim do século XIX, com a criação de um *modelo público corporativista* de política social. Antecipando-se a ação da classe trabalhadora, Bismarck implementa uma série de benefícios e políticas públicas como forma de enfraquecer a organização operária daquele país.

O que chamamos usualmente de *welfare state* com forte denotação positiva ou o que define-se como *estado de bem estar social público universalista*¹ surgirá fundamentalmente na Inglaterra e em países escandinavos no período pós-segunda guerra mundial. Neste período, na Inglaterra, Willian Beveridge promove uma série de reformas amplas, instituindo políticas públicas com o objetivo de superar desigualdades e promover a cidadania, através de políticas de pleno emprego, serviços públicos de saúde e abonos salariais familiares sempre buscando a universalização em detrimento da focalização dos programas. É neste momento que cunha-se a expressão *welfare state* em contraposição à noção de *warfare state* de Adolph Hitler.

A questão que se coloca é: como analisar dentro do contexto histórico e social, o surgimento destas redes de políticas públicas em diversos países? Como compreender as diversas razões que levam os países a adotar estas estruturas de proteção social, e o que determina o caráter de cada *welfare state*? Dentre a literatura que analisa o surgimento dos regimes de *welfare* e as

¹ A expressão "estado de bem estar social público-universalista refere-se a uma das classificações estabelecidas por Gosta Esping-Andersen., Cf. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990, e será abordado com detalhes mais a frente no texto.

características que determinam os modelos, podemos identificar em linhas gerais cinco perspectivas (FARIA, 1998).

Em primeiro lugar destacamos os analistas da “teoria da convergência” ou “lógica da industrialização”. Para esses autores o *welfare* seria fruto do desenvolvimento da tecnologia industrial e não de questões ideológicas. O que determinaria o surgimento das redes de proteção social ao trabalhador seria na verdade o grau do avanço da industrialização de cada país. Essa análise, pautado no grau de desenvolvimento industrial explicaria as grandes diferenças entre a complexidade dos regimes europeus e as experiências de países do capitalismo periférico, que durante muito tempo foram taxados como países de *welfare* “mitigado” ou “embrionário” (DRAIBE, 1989)

A segunda perspectiva aqui destacada diz respeito a teoria dos “serviços sociais”. Para estes autores o *welfare* seria fruto da necessidade da sociedade capitalista em dar respostas a crescente divisão social do trabalho. Essa característica do capitalismo traria cada vez mais contradições da economia de mercado materializadas no desemprego, na desigualdade social, na pobreza e na destruição da própria força de trabalho. Sendo assim, para os teóricos dos “serviços sociais”, o homem tornar-se-ia cada vez mais dependente da sociedade, sendo necessária a constituição de regimes que o protegessem e o incluíssem em redes de proteção.

Na contramão deste olhar se encaixa uma terceira teoria, a “funcionalista”, muito recorrente entre autores neomarxistas. Para estes as disputas político-partidárias obrigaram os partidos operários a se adequar a uma lógica de busca por apoio eleitoral, evitando assim caminhos de radicalismo, já que para vencer as disputas seria necessário buscar apoio eleitoral em camadas cada vez mais heterogêneas na sociedade. Esse processo tornaria os partidos políticos máquinas cada vez mais complexas em suas estruturas burocráticas. Neste caso o *welfare* torna-se um elemento de alinhamento entre o poder econômico e político, amenizando e legitimando os efeitos do capitalismo já que suas políticas seriam úteis e funcionais para a reprodução do sistema (FARIA, 1998).

Uma outra perspectiva, adotada também por neomarxistas é o modelo “social-democrata”, também chamado de modelo de “recursos de poder”,. Entre seus principais expositores está Gosta Esping Andersen. Segundo ele existem uma gama de fatores que se fazem presentes para que possamos entender o

processo de formação do *welfare* e suas características. Em sua teoria são destacados três modelos de *Welfare*: a) o regime social-democrata ou *público-universalista*, predominante nos países escandinavos, b) o regime corporativo, que têm como exemplo claro a Itália e Alemanha e c) o liberal *residual*, como é o caso dos EUA e Canadá. Para compreendermos o processo de formação dos diversos regimes de *welfare* é necessário levarmos em conta o modelo histórico de formação da classe trabalhadora daquele estado nacional, a capacidade de estabelecer coalizões políticas entre setores em período de transformação da vida rural para a vida urbana e o grau do legado histórico que define a institucionalização do comportamento das classes sociais e as características do regime estabelecido.

Esse instrumento de Esping-Andersen nos permite compreender os modelos de *Welfare*. No caso do regime social-democrata, a exemplo da Suécia, onde os trabalhadores construíram uma ampla capacidade de influência política, através de sindicatos e partidos políticos, o que percebemos é um modelo universalista com ampliação de direitos, redução do papel do mercado na promoção do bem-estar e do forte papel dos trabalhadores na elaboração das políticas. A estrutura estatal é significativa. No caso do corporativista o que se destaca é um papel decisivo do estado, como no caso da Alemanha de Bismarck, onde a criação da rede de proteção social é criada antecipadamente para evitar o fortalecimento da classe trabalhadora e garantir o controle do estado sobre a sociedade. Nestes regimes as políticas tem caráter pouco distributivo e caracterizam-se como seguros sociais. Já nos regimes de *welfare* liberais se destaca o papel do mercado nas formas de proteção social, assemelhando-se ao corporativista nos esquemas de seguro social e de capitalização. É atribuído ao mercado também um forte papel da resolução dos problemas sociais e uma forte individualização da busca por soluções.

É importante destacar que a perspectiva de Esping-Andersen nos permite como ele próprio define, ter uma visão de totalidade de um processo histórico, perceber as conexões dos diversos movimentos na busca de causalidades e por fim nos ajudam como instrumentos para testar e buscar hipóteses. Tão fundamental quanto este aparato é reconhecer que todo modelo tem restrições, já que é definido por uma determinada realidade histórica. Sendo assim é necessário que observemos as diversas realidades pautados

nesta necessidade de reconhecer as especificidades de um determinado tempo histórico.

Uma última forma de análise do *welfare fica por conta da perspectiva neoinstitucionalista*. Para a maioria destes autores o desenvolvimento do *Welfare* deve ser visto em contexto histórico-comparado. Seus mais importantes princípios dependem das ações dos grupos de interesse, da configuração política nacionalmente única e dos variados modelos de organização estatal.” (CONDÉ, 2004, p.88).

Dentro da tradição do neoinstitucionalismo poderíamos definir instituições de uma forma geral como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL & TAYLOR, 1996). Estendem-se como instituições nesta perspectiva as mais complexas normas constitucionais ou regras de funcionamento de empresas e grandes corporações, assim como as convenções e regras que determinam os mais diversos comportamentos dos indivíduos.

Podemos destacar quatro características como fundamentais para essa análise:

Em primeiro lugar esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos. (HALL & TAYLOR, 1996, P.196)

Para os neoinstitucionalistas as instituições afetam o comportamento das pessoas de duas formas específicas. Uma delas chamada de “calculadora” prioriza os aspectos do comportamento das pessoas considerando-os como instrumentais e se movimentando num sentido estratégico. As pessoas se comportam, segundo essa perspectiva, buscando maximizar seus rendimentos. As instituições por sua vez geram as expectativas em relação ao comportamento de outros atores sendo uma peça fundamental na idéia de “interação estratégica”.

Para a perspectiva “cultural” o comportamento não é sempre estratégico e sim delimitado por um conjunto de fatores culturais como por exemplo as visões de mundo dos indivíduos. Nesta perspectiva os indivíduos buscam através de seus parâmetros pré-estabelecidos atingir seus objetivos e não fazem isso de forma necessariamente calculada.

Outro fator comum aos neoinstitucionalistas é sua preocupação com as “relações de poder assimétricas”. Tal preocupação se reflete na atenção dada à forma como as instituições dividem poder entre grupos sociais de forma desigual, dando a alguns um acesso desproporcional aos mecanismos de decisão, por exemplo.

Do ponto de vista histórico é importante salientar a preocupação destes teóricos com o chamado *path dependence* ou *dependência de trajetórias*. As causalidades sociais tem vínculo direto com as trajetórias percorridas, refutando a noção de que as mesmas forças ativas produziram resultados iguais em todos lugares. Para explicar a influência desta interferência os neoinstitucionalistas elencaram uma série de fatores que explicam o *path dependence*: as “capacidades do estado” que seriam determinadas pelas “políticas herdadas” influenciando decisões futuras, as “conseqüências imprevistas de instituições existentes” e as “insuficiências que elas produzem” e por fim os “períodos de continuidades” e as “situações críticas” no fluxo histórico (HALL & TAYLOR, 1996). Apesar da ênfase nas instituições fica claro que o neoinstitucionalismo elenca uma série de fatores fundamentais para a análise. Retomando a importância da dependência de trajetórias pode se dizer que *em qualquer sentido, o conceito-chave de path dependence (dependência de trajetória) é o fundamental na teoria: o curso histórico que cria combinações particulares de variáveis traz consigo uma posição reveladora: as decisões são condicionadas por políticas passadas; e reduzem as opções futuras* (CONDÉ, 2001, P.96).

Resumidamente poderíamos elencar da seguinte forma os fatores preponderantes para compreendermos a gênese e o caráter dos diversos regimes de *welfare*: em primeiro lugar é necessário atenção ao papel desempenhado pelos atores já aqui citados (estado, empresariado e trabalhadores) dimensionando sua capacidade de organizar seus interesses e estabelecer coalizões políticas. Ainda dentro deste ponto cabe perceber, dentro da realidade da economia interna e do papel que a mesma desenvolve na

arena internacional, os custos e benefícios que cada um desses atores calcula no momento de tomar suas decisões. Isto é fundamental dentro da lógica de *inputs* e *outputs* que caracterizam o jogo econômico. Em segundo, é plausível que se tenha em mente as características históricas de formação do estado nacional, percebendo o desenvolvimento de suas instituições e o poder das classes sociais em apresentar suas demandas diante o poder público, além da capacidade de insulamento burocrático que mede o grau de envolvimento da burocracia estatal com os interesses de classe. Em terceiro, faz-se importante o conceito de *path dependence* que nos permite observar as mudanças inesperadas que culminam em avanços e recuos e que podem determinar as posições dos diversos atores dentro do processo histórico.

O *Welfare* portanto, propõe-se através de suas ações garantir aos indivíduos condições plenas de cidadania valendo-se de políticas sociais, reconhecendo as contradições claras geradas pela economia capitalista. O *Welfare* pode ser definido como

um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado ... em um esforço para modificar as forças de mercado em pelo menos três direções – primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, reduzindo a insegurança dos indivíduos e famílias contra certas `contingências sociais` (... por exemplo, doença, envelhecimento e desemprego), que poderiam levar a crises individuais e familiares; e terceiro, pela garantia a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, do oferecimento dos melhores padrões disponíveis em relação a um certo conjunto de serviços sociais” (BRIGGS APUD CONDÉ, 2001).

Ou de forma mais sucinta, mas não menos elucidativa, nas palavras de Sônia Fleury

O ciclo virtuoso do capitalismo nas economias industrializadas combinou crescimento econômico com distribuição por meio de um conjunto de políticas públicas que resultaram no que se denominou Estado de Bem estar social. Estas políticas asseguravam, por um lado, o crescimento da demanda e a estabilidade política, como efeitos das medidas redistributivas, e, por outro lado, socializavam os custos de produção da força de trabalho por meio de tributos e contribuições sociais (2007).

2.2 A trajetória do Welfare no Brasil

Durante algumas décadas os estudos acerca das políticas sociais no Brasil não valeram-se do conceito de *welfare state* ao analisar a realidade brasileira. Isso de certa forma deve-se em primeiro lugar pelo “ conteúdo socialmente positivo” atribuído a expressão (DRAIBE, 1984). Tal conceito causava estranhamento devido a falta de uma estrutura administrativa centralizada e complexa e também pelo valor ideológico que carrega tal termo, assemelhado quase sempre a noção de social-democracia. Porém seguindo a noção de que os regimes de *welfare* são diferenciados por suas construções históricas, determinando seu caráter mais ou menos universalista, com maior ou menor capacidade de intervenção dos diversos atores, e que esse conjunto de interações e arranjos políticos institucionais é que determinam o caráter do regime, torna-se possível valer-se desta terminologia para analisar a formação da proteção social brasileira.

Sendo o *welfare* um arranjo de políticas públicas via estado, torna-se possível somente falar nele, a partir da década de 1930, quando após a Revolução de 1930, institui-se um governo autoritário e o Brasil passa por transformações significativas em sua estrutura de estado. Ou seja

no Brasil, a emergência histórica da política social está associada, portanto a constituição e fortalecimento de uma burocracia que administra os mecanismos de engenharia social que permitem a incorporação da massa de trabalhadores urbanos no processo de *nation-building*. O desenvolvimento da cidadania social precedeu o da cidadania política, o que teve fortes implicações sobre o modo de formação da agenda social do estado (MELO, 1991).

Entre as décadas de 1930 e 1970 consolidou-se no Brasil a construção de um *welfare state* (DRAIBE, 1984). Uma série de novas relações entre estado e sociedade, estado e economia passam a se estabelecer, culminando no surgimento de sistemas nacionais de políticas públicas e da regulação estatal de atividades ligadas a política social. Analisaremos a trajetória histórica que levará a este processo.

Segundo Santos (1979) o Brasil viveu, entre 1889 e 1931, um período de tentativas de construção de uma economia liberal dentro da perspectiva de um

laissez-faire, onde os indivíduos estabeleciam relações livres e desreguladas, pautadas numa concepção liberal de relações de trabalho, onde o papel determinado ao estado era de mero observador.

O pequeno operariado brasileiro desta época vivia numa situação de desproteção, sem qualquer tipo de políticas significativas que garantissem direitos e que lhes protegessem das contradições da economia de mercado, como regulamentação de jornada de trabalho, doença, acidente e desemprego. O movimento operário, que se organizava no início do século XX era frequentemente reprimido, e os conflitos que nasciam dessas contradições, tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais eram tratados como “problemas de polícia”.

Apesar da constituição formal de um estado nacional, persistiam no Brasil as relações oligárquicas fortemente marcadas pela desigualdade da posse de terras, acentuado pelo parco desenvolvimento da economia industrializada. O estado ocupava um papel tímido perante as questões do desenvolvimento nacional, atuando essencialmente na organização dos interesses das elites tradicionais que sobreviviam de tempos remotos, posteriores a formação da república.

Neste período podemos notar algumas iniciativas setoriais do conjunto dos trabalhadores na perspectiva de organizar redes de proteção que culminaram na criação de caixas de aposentadoria e pensão, agrupadas por categorias de trabalhadores.

Dentre as iniciativas do poder legislativo, uma série de medidas tentava dar conta das demandas dos trabalhadores por maior proteção social, em destaque a Lei de Organização sindical de 1904 que garantia a todas as categorias o direito de se organizar em sindicatos. Em 1912 houve a tentativa de fixação da jornada de trabalho em 8 horas, através de projeto de lei do deputado Figueiredo Rocha. Já em 1917 estabelece-se uma comissão de legislação social para rever os aspectos da constituição que davam conta das relações trabalhistas trazendo a tona algumas das reivindicações dos trabalhadores da época. Em 1919 através de decreto-lei reconhece-se a responsabilidade do patrão pelos acidentes de trabalho, sendo este reconhecimento estendido a trabalhadores do comércio e da agricultura em 1924. Mudanças mais significativas apareceriam apenas pós-1930.

Fundamental destacar que paralelamente a essas tentativas de regular relações de trabalho e proteger, ainda que de forma tímida, os trabalhadores, estavam os setores excluídos do trabalho formal, a camada mais pauperizada da sociedade. No Brasil, historicamente esta massa de trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal sempre foi relevante, e a esses restava serem atendidos de forma tímida por redes filantrópicas, estimuladas essencialmente por organizações de cunho religioso e caritativo.

Apesar de uma série de iniciativas anteriores importantes, é a partir de 1931, em consequência do processo alavancado pela Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas à presidência, que o estado nacional brasileiro passa por transformações fundamentais do ponto de vista político e econômico. Vargas iria propiciar ao Brasil um *state building* através da criação de uma série de instituições, da centralização política, e da ampliação das funções do estado, que vão deixar marcas relevantes na trajetória das políticas públicas brasileiras. Resumidamente:

a Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial(...) o processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizará é crucial: a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado de *destruição* das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno. (OLIVEIRA, 2003, P.35)

Como nos mostra Fleury (1994) o surgimento do conjunto de políticas que formarão esta rede, é resultado da emergência de uma nova questão: a necessidade de proteger os trabalhadores das agruras do próprio sistema capitalista, agruras essas que se não forem amenizadas através das políticas, agiriam como forças destrutivas da própria força de trabalho. Outro elemento marcante para essa virada é uma nova correlação de forças sociais que se aglutinam em torno do governo Vargas. E como ponto fundamental é importante destacar que o governo autoritário que se instala com o Estado Novo dará ao presidente uma imensa capacidade de agenda. Esses fatores

reunidos são marcas indeléveis para dar início a construção da seguridade social brasileira.

O governo de Vargas inicia portanto um processo de intervencionismo estatal, seja no sentido de alavancar o desenvolvimento econômico, seja na criação de políticas que visavam proteger os trabalhadores das contradições do mercado aqui já citadas. Assemelhando-se ao modelo de *welfare* corporativista de Bismarck, inicia-se no Brasil a construção de uma rede de proteção social que antecede a organização dos trabalhadores e às instituições democráticas.

A proteção social pública no Brasil, a partir da década de 1930, se materializa na construção dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que vão substituir gradualmente as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CPAs). Os IAPs se mostraram o mais importante organismo da previdência nesta fase da história brasileira, tendo como protagonistas de sua criação o estado e o empresariado através da FIESP (DELGADO, 2006). Era dirigido por uma elite técnica estatal e financiado por contribuições do estado, dos empresários e dos trabalhadores.

As contribuições e benefícios eram determinadas pela posição do trabalhador dentro do sistema formal de trabalho, para isso inicia-se um processo de regulação das profissões visando determinar as posições dos trabalhadores dentro deste sistema de proteção. A regulamentação das profissões é o marco para a construção da previdência social no Brasil. Utilizando o conceito de “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) podemos afirmar que os direitos sociais no Brasil surgem como direitos restritos aqueles que ocupavam posições no mundo do trabalho, devidamente reconhecidas pelo estado através de lei.

A política desenvolvimentista de Vargas vai impulsionar o crescimento industrial e modificar significativamente o caráter econômico do Brasil. Um grande número de pessoas passa a adentrar o mercado de trabalho. mas paralelamente a isso, cresce também o número de pessoas excluídas das estruturas formais de proteção, fato agravado pelo crescente deslocamento populacional do campo para as cidades. Apesar de avanços institucionais a política social de Vargas caracterizava-se nas palavras do próprio Vargas como uma “das obras mais avançadas do mundo, construída sem entrechoques de

classes, sem lutas e sem violências”² denotando o claro caráter público-corporativista do estado de bem estar brasileiro naquele momento.

² Sobre a construção do discurso de Vargas acerca da sua política social cf. VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria no Brasil** de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1985. O autor utiliza uma série de discursos do então presidente que demonstram claramente essa busca pela construção de uma política social capaz de “amortecer” as contradições sociais.

3. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

3.1 Antecedentes históricos

Ao tratarmos da política de Assistência Social nos referimos aqui a uma série de políticas públicas destinadas a setores da população em situação de risco social ou de vulnerabilidade, como idosos ou pessoas com deficiência. Apesar das mudanças acerca da concepção e ação do estado e sua relação com a sociedade, tanto na elaboração, execução, fiscalização e financiamento da assistência, a “clientela” tem sido o elemento comum de toda trajetória das políticas aplicadas, nos permitindo, portanto caracteriza-la dessa forma³.

A primeira iniciativa brasileira de Assistência Social foi a construção do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) em São Paulo no ano de 1932. Criado com o objetivo de estudar e propor políticas para assistir os operários, o CEAS nasce sob o espírito da Revolução Constitucionalista de 1932 (SPOSATI, 1995) e buscava de certa forma se antecipar as iniciativas privadas de proteção e de associação dos trabalhadores.

Podemos definir como marco inicial da política pública de Assistência Social no Brasil a criação do Conselho nacional de Serviço Social (CNSS), em 1937, durante o governo de Getúlio Vargas. O CNSS funcionava em cooperação com o Ministério da Educação e Saúde e contava com a participação de pessoas consideradas “ilustres” e de grande destaque social. A atribuição do conselho era a de determinar a alocação de recursos financeiros e subvenções para entidades da sociedade que prestavam serviços de assistência, destinados quase que exclusivamente aos pobres. O conselho buscava analisar “méritos” das entidades que deveriam receber os recursos, criando um conceito de “benemerência” da Assistência Social.

³ Alguns elementos conceituais só foram estabelecidos pela LOAS, como o caso da supremacia das necessidades sociais sobre as exigências econômicas, a busca por universalização, cidadania e reconhecimento do próprio estado da situação de contradição social. Cabe destacar também que atualmente a palavra “assistência e assistencial” tem sido constantemente substituídas por “socioassistencial e socioassistenciais” justificando o aparecimento destas expressões mais a frente neste texto. Cf. MDS. **LOAS anotada**. DGSUAS: Brasília, 2009. P.8-9.

O CNSS é portanto a primeira experiência institucional de política de Assistência Social no Brasil, em âmbito federal. Se por um lado o CNSS representa o primeiro avanço no sentido da busca de caracterizar a assistência como política pública, por outro lado apresentou poucos resultados e acabou tornando-se espaço claro de clientelismo.

O segundo passo fundamental da assistência brasileira é a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1940. A LBA caracterizou-se por ser uma grande instituição e deixou profundas marcas nas características e concepções de assistência no Brasil. Suas grandes marcas eram o patriotismo exemplificado no ideal de “missão de assistir aos compatriotas”, exemplificado no ato de fundação da LBA, onde as grandes damas da sociedade receberam os expedicionários brasileiros da segunda guerra mundial, a simbiose entre público e privado por se tratar de uma organização criada pelo estado para coordenar ações em parceria com entidades filantrópicas e associações privadas.

Em 1942 a LBA passa por transformações jurídicas e torna-se uma “sociedade civil de finalidades não econômicas, voltada para congregar as organizações de boa vontade”. Tal caracterização expressa que apesar do avanço institucional da assistência, ela continuava a ser concebida como um gesto de boa vontade de uma parcela da sociedade para com os mais pobres e exercida através do sentimento de caridade. Outra marca é que o novo estatuto garantia o cargo de presidente da LBA às primeiras damas da república, iniciando uma forte cultura do “primeiro-damismo”⁴ na política de assistência, que caracterizaria a assistência no Brasil durante muitas décadas.

Segundo Sposati (1995) as ações da LBA vão se caracterizar como “emergenciais e assistenciais” visando exclusivamente atender as parcelas da população em situação de quase indigência, deixando marcas extremamente focalizadas nas políticas e ações e contribuindo de forma decisiva para a construção da noção de Assistência Social como políticas voltadas para miseráveis.

⁴ A cultura do “primeiro-damismo” caracteriza-se basicamente pela “institucionalização do assistencialismo na figura da mulher do governante”. Cf. SPOSATI, A. **Assistência x Assistencialismo x Assistência Social**. Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1994. Este fenômeno tem relevância em vários países na América Latina como o caso da Argentina. Cf. MOLJO, Carina B. **Cultura Política e Serviço Social**. IN: Libertas Revista de Serviços Social. Volume 1, Número 2, 2007. P. 21-43.

Apesar desta posição, a LBA aproxima-se durante os anos seguintes, das escolas de Serviço Social no intuito de buscar subsídios para suas ações e para suas políticas, além da necessidade de obtenção de dados e informações que pudessem orientar de alguma forma sua atuação.

Resumidamente podemos afirmar que neste momento a Assistência Social brasileira se dividirá da seguinte forma: o CNSS ficava responsável por “credenciar” entidades filantrópicas a receber recursos públicos, e à LBA caberia alocar recursos e executar políticas diretas.

Ainda em 1942, novas modalidades de Assistência Social emergem no país. Destaque para a criação do Serviço Nacional da Indústria, parceria entre governo e empresários, que buscava prover os trabalhadores com projetos de formação de mão de obra, educação em geral, lazer e saúde. Ainda na mesma década, em 1946, surge o Serviço Social da Indústria, com objetivos semelhantes.

A década que se segue, no pós-guerra, é marcada pela crescente ampliação da massa de trabalhadores industriais no Brasil, ocasionando por sua vez uma ampliação até então inédita do poder dos trabalhadores urbanos.

A década de 1950 no Brasil é marcada por um momento democrático onde florescem movimentos de crítica aos modelos de políticas assistenciais importados e meramente caritativos. Trata-se de um período de reflexão, onde o Serviço Social brasileiro dedica-se a pensar alternativas “caseiras” e mais específicas para a realidade brasileira.

O golpe de 1964 interrompe este processo e instala um modelo de política de assistência pautado no planejamento tecnocrático e autoritário, excluindo os demais atores do debate das políticas. A maior parte das políticas dedica-se exclusivamente a preservação e reprodução da força de trabalho.

Em 1969 a LBA sofre nova mudança jurídica e é transformada em fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Tal mudança garante a LBA uma estrutura mais complexa e ampla, passando a contar com uma série de novos recursos. Em 1974 outro avanço institucional: a criação do Ministério da Previdência e Ação Social. Neste novo ministério estava incluída a Secretaria de Assistência Social, que receberia a tarefa, ainda que em caráter consultivo, de elaborar políticas de combate a pobreza.

Neste período autoritário é notório o crescimento de políticas destinadas à correção das distorções sociais neste período, como as políticas de

habitação através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), as políticas de alfabetização, direcionadas aos estratos mais empobrecidos da classe trabalhadora como a Mobilização Brasileira para a Alfabetização (Mobral). No campo da produção econômica instituiu-se a participação dos trabalhadores nos “lucros” da nação, através do Programa de Integração Social (PIS), em 1970. Na área da previdência podemos perceber avanços na cobertura, como a inclusão dos trabalhadores rurais em 1972, através do Funrural, e das empregadas domésticas. Em 1973 os trabalhadores autônomos também passam a ser assistidos pela previdência social.

É fundamental destacarmos que, do ponto de vista institucional, a proteção aos trabalhadores atingiu marcas significativas durante o regime militar. Mas a Assistência Social permaneceria ainda como uma política meramente de conservação da força de trabalho, através de políticas exclusivamente focalizadas, atingindo de forma tímida apenas setores extremamente pauperizadas, através de ações delegadas a entidades de cunho meramente filantrópico. Aos atores cabia apenas “receber” serviços, sendo excluídos de qualquer forma de participação na elaboração ou na fiscalização das políticas e na aplicação de recursos. A gestão se caracteriza pela forte centralização no poder federal, e nas figuras dos governadores de estado e dos prefeitos municipais, acentuando ainda mais a perspectiva de uma assistência “primeiro-damista”. Era a consolidação da idéia de uma “cidadania regulada” (SANTOS, 1979). O Brasil tinha uma significativa estrutura de proteção social, um *welfare state*, porém um *welfare* inconcluso (DRAIBE, 1984) com programas sociais, mas sem a participação da sociedade, que estava em “recesso”.

3.2 A redemocratização e a nova concepção da política de assistência no Brasil

Com o regime militar enfraquecido, inicia-se no Brasil um processo de abertura política pautado em dois aspectos: a superação do regime autoritário através da construção de uma nova ordem democrática e a busca de elementos que fossem capazes através do estado de superar uma realidade

econômica de desigualdades sociais, construídas pela falência do processo do “milagre econômico”.

Apesar das dificuldades dos militares em manter o poder, serão estes os principais atores a controlar o processo de abertura, numa transição que pode ser definida como “transição pela transação”⁵, ou seja, uma abertura segura onde os “derrotados” garantiriam que as mudanças não fossem profundas o suficiente para alterar significativamente a correlação das forças sociais e políticas da sociedade brasileira. Trata-se de uma transição construída “pelo alto”, um projeto “liberal-conservador” que não nega a necessidade do restabelecimento de uma ordem democrática mas não divide o controle dos “mecanismos de abertura”(DURIGETTO, 2007, P.140).

O processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980, foi marcada pela participação de uma série de novos atores sociais. Destacam-se o novo sindicalismo, com especial atenção aos metalúrgicos da região do ABC paulista que promoveram diversas greves em busca de salários, mas com objetivos políticos na luta contra a ditadura militar. Ainda no campo do sindicalismo é marcante a presença de novas categorias organizadas com grande projeção, como por exemplo, os professores universitários que constituem seu sindicato nacional e promovem greves em defesa da educação e da melhoria das condições de trabalho. Consolidam-se na esfera política movimentos dos direitos humanos como, por exemplo, o Movimento pela Anistia que se espalham pelo Brasil em comitês diversos. Movimentos populares apresentaram novas perspectivas de luta como o caso do Movimento Contra a Carestia e os movimentos de donas-de-casa. Em outro campo de ação se destacaram os movimentos influenciados pela igreja católica como as Pastorais que dentro de sua atuação foram responsáveis indiretos pelo surgimento de organizações como o MST. A reforma partidária de 1979 permitiu também que novos partidos políticos, ligados a luta contra a ditadura, como o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ganhassem espaço nas lutas sociais brasileiras, e outros, até

⁵ A expressão “transição pela transação” refere-se ao estudo comparativo de transições de regimes autoritários para democráticos tendo como base a experiência espanhola. Cf. SHARE, Donald & MAINWARING, Scott. **Transição pela Transação: democratização no Brasil e Espanha**. Revista de Ciências Sociais, Vol. 19, Nº. 2, Editora Taurus: Rio de Janeiro, 1986, e Santos, F. **Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada**. *Dados*, v. 43 n. 4, p. 637-669, 2000

então na clandestinidade como o PC do B, retornassem a ação legal. Trata-se portanto de um momento de grande participação e de redimensionamento dos papéis de estado, mercado e sociedade, numa perspectiva de construção de uma sociedade democrática, capaz de dar respostas efetivas aos seus problemas⁶.

A luta por eleições diretas em 1984 foi um fator importante que auxiliou no impulsionamento da luta popular e na disputa pelos rumos do país. Apesar da derrota da emenda Dante de Oliveira no congresso e a conseqüente eleição presidencial disputada no Colégio Eleitoral entre Tancredo Neves e Paulo Maluf, esse processo político tornou-se fundamental para um acúmulo que culminaria anos mais tarde na constituição federal em 1988. O movimento que veremos a seguir é conseqüência das lutas por um novo formato de cidadania já que

em boa medida, a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais que respondessem às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania (FLEURY, 2007, p.7)

No campo da Assistência Social observa-se uma intensa movimentação dos próprios servidores da LBA através de suas associações que passaram a promover uma série de debates públicos e seminários, em parceria com escolas de Serviço Social e entidades profissionais a fim e debater os rumos das políticas públicas de assistência bem como novas perspectivas de modelo em consonância com as transformações da época. Um exemplo desta movimentação foi o I Seminário Nacional da Associação dos Servidores da LBA de São Paulo, em parceria com o programa de Estudos em Serviço Social da PUC-SP, com o tema “As Políticas Sociais da Nova República: Transformação da Assistência Social no país”, realizado em São Paulo no ano de 1986.

Em 1988 inicia-se a Assembléia Nacional Constituinte para elaborar a nova “carta magna” brasileira. Neste processo foi determinante a pressão

⁶ Acerca das transformações sociais e políticas no final dos anos de 1980 cf. AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil: Além da dicotomia Estado-Mercado**. IN: Sociedade Civil e democratização. Del Rey: Belo Horizonte, 1994. P23-40.

exercida pelos movimentos populares aqui já citados. A idéia era elaborar uma nova constituição que garantisse uma série de direitos suprimidos por anos de ditadura e que obrigasse enfim o estado brasileiro a assumir suas responsabilidades históricas perante os grandes dilemas da sociedade brasileira.

Uma série de avanços se materializam no texto final da constituição, que por este motivo ganha a alcunha de “constituição cidadã”, dada pelo presidente da assembléia, Ulisses Guimarães. Interessa-nos mais aqui destacar o novo texto que diz respeito à Assistência Social.

É inegável que um enorme avanço pode ser notado já na caracterização da política de assistência, bem como seus objetivos e justificativas. Para melhor identificar, transcrevo aqui o trecho que trata do citado:

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social (...).

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (..) (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2003, p. 193)

A carta magna brasileira passa a reconhecer que as desigualdades sociais não tem relação com o mérito de cada individuo e sim com as desigualdades geradas pela lógica da economia de mercado e que caberia ao estado atuar no sentido de reduzir as desigualdades e combater a pobreza. A assistência passa a integrar uma ampla política de seguridade social, sendo um dos seus instrumentos.

Ao contrário da lógica dominante da assistência até então, a nova constituição garante o direito à assistência como um direito de todo cidadão e cidadã brasileira. O novo conceito tinha como objetivo acabar com as práticas assistencialistas e clientelistas redimensionando o papel do estado como agente principal na ação conta a pobreza.

Seria necessária agora uma nova etapa para a efetivação da nova política de assistência: uma lei orgânica de Assistência Social, seguindo o exemplo da saúde e da previdência social. Iniciar-se-ia uma nova disputa entre governo e sociedade para a real implementação dos preceitos da constituição de 1988.

As dificuldades que estariam por vir podem ser percebidas pelas poucas mudanças institucionais do período como, por exemplo, a criação do Ministério do Bem-Estar Social em 1989, que pouco alterou a o formato das políticas públicas de assistência e reforçou ainda mais o modelo da LBA.

3.3 A Assistência Social brasileira em tempos de neoliberalismo

A eleição de Fernando Collor de Melo em 1989 representa o início de uma série de reformas econômicas no Brasil, como privatizações, ajustes fiscais e abertura ao capital externo. Tais mudanças vão refletir diretamente nas possibilidades de mudança colocadas pela nova constituição federal.

Entende-se por neoliberalismo um

Fenômeno distinto do simples liberalismo clássico, do século passado. O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é o *Caminho da Servidão* de Friederich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do estado(..)(ANDERSON, 2003, P.9)

Para que se tornasse realidade, o novo modelo de assistência, pautada numa gestão democrática, descentralizada, e participativa, era fundamental a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), para definir as regras, objetivos e delimitar os papéis dos respectivos atores, na execução, fiscalização e financiamento das políticas públicas.

Em 1990 inicia-se a primeira redação da LOAS através do Congresso nacional, com auxílio de técnicos especializados do Ipea, porém o presidente Collor resolve vetar integralmente o texto sob o argumento de que seus preceitos iam de encontro com a realidade econômica do Brasil. Apesar da resistência do governo Collor em aprovar novas bases para a política de assistência, diversos atores se movimentava na sociedade como, por exemplo, a Frente Social dos Estados e Municípios, que reivindicava a descentralização e a autonomia na elaboração de políticas, bem como a Associação Nacional

dos Empregados da LBA e entidades representativas de trabalhadores do Serviço Social, como no caso de dos Conselhos Regionais de Serviço Social, além de ONGs e diversos movimentos sociais.

No governo Collor governo a Assistência Social passa por pouquíssimas mudanças que podem ser definidas como a extinção da Fundação para o Bem Estar do Menor (FUNABEM), e da vinculação da LBA ao Ministério da Ação Social (MAS). A LBA continuava a ter os mesmos poderes e controlar os mesmo recursos, e a frente de sua direção estava a primeira dama da nação.

Com o impedimento de Collor de Melo que deixa o governo em 1992, assume seu vice, Itamar Franco. Em 1993 enfim, é aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Como base, a Loas definia a primazia do estado como responsável na universalização dos direitos sociais e na prestação dos serviços necessários. Os preceitos constitucionais era reafirmados, como por exemplo, a garantia da cidadania, da proteção social, da gestão compartilhada, através de um sistema descentralizado, organizado nas três esferas, municipal, estadual e federal, em gestões compartilhadas através de conselhos e conferências que reunissem governos, prestadores de serviço e a sociedade civil. A Loas reafirmava também o caráter da Assistência Social como política pública não contributiva de caráter redistributivo. Seu grande avanço objetivo era a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A partir de agora pessoas impossibilitadas de garantir seu sustento por questões de deficiência física, ou pessoas idosas incapazes de se sustentarem ou garantir sustento aos familiares passam a ter direito a um benefício no valor de um salário mínimo.

O governo FHC dá continuidade a uma política de privatizações e ajuste fiscal e um golpe significativo relativo aos gastos governamentais veio já em 1994 com a criação do chamado Fundo Social de Emergência e posteriormente denominado de Fundo de Estabilização Fiscal⁷ que permitia que o governo passasse por cima de um ponto chave da Constituição de 1988, a vinculação de receitas. Com esse instrumento o governo de FHC poderia retirar até 20% de recursos constitucionalmente destinados a setores como saúde e educação para outras finalidades sobre o pretexto de melhor alocação.

⁷ Em 2000 novamente o fundo mudaria de nome e teria sua existência prorrogada até 2007 com o título de DRU (Desvinculação de Receitas da União).

Em 1995 o governo FHC edita uma medida provisória que cria o Conselho do Comunidade Solidária e extingue enfim a LBA. O Comunidade Solidária se tornará um órgão que terá como objetivo articular uma série de políticas de assistência envolvendo o governo através de diversos ministérios e ações da sociedade civil através de ONGs, entidades filantrópicas das mais diversas. A criação do Comunidade Solidária afirma uma posição de intelectuais e governantes que defendiam a importância da atuação do chamado “terceiro setor” como elemento ágil e eficiente na prestação de serviços diretos a sociedade através de programas como Alfabetização Solidária, Universidade Solidária, dentre outros. Porém o Comunidade Solidária vai na contramão dos preceitos constitucionais recém aprovados: em primeiro lugar por ser um organismo vinculado diretamente à presidência da república, mantendo um caráter de centralização das ações; em segundo assume uma valoração de “solidariedade”, contrapondo o princípio básico de direito social, cidadão; e em terceiro, a maior parte de suas ações são repassadas para as tais organizações do “terceiro setor” eximindo o estado da responsabilidade inicial destacada pela Loas. Cria-se no Brasil uma dualidade entre a SNAS e o Comunidade Solidária. A grande diferença é que este último contava com recursos de inúmeros ministérios e estava diretamente ligado à presidência da república, centralizando a maior parte das ações, indo na contramão das conquistas da Loas (SPOSATI, 1997). A idéia era claramente atribuir ao estado um outro papel⁸ que não aquele de financiador e gestor, mas sim o de “usar seu poder de sinalização e de regulamentação e sua capacidade de investir para tornar viáveis empreendimentos de outras instituições que se considerem desejáveis” (TIEZZI, 2004).

Em 1997 edita-se a primeira Norma de Operacionalização Básica (NOB), no intuito de reorganizar a assistência determinando o papel dos municípios, estados e união na política de Assistência Social. O objetivo desta NOB era garantir a autonomia e a gestão descentralizada para que os municípios pudessem promover suas ações de acordo com suas realidades locais. Porém por questões fiscais, os municípios não recebiam recursos suficientes para a

⁸ A mudança de concepção do papel estado é elemento marcante dos anos de governo FHC. A temática da reforma do estado aparece a todo momento e orienta em certo sentido algumas dessas transformações. cf. BRESSER-PEREIRA, L.C. & NURIA CUNIL, Grau (orgs) **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

promoção de tais políticas específicas, ficando mais uma vez sujeitos as ações centrais do governo federal.

Os avanços no campo da Assistência Social podem ser resumidos a mudanças institucionais com a extinção do CNSS, e na criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), criada em 1998.

A política de Assistência Social do governo FHC inaugura uma série de programas de transferência direta de renda como, por exemplo, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás. Esses programas eram inspirados em modelos defendidos por organismos multilaterais como, por exemplo, o Banco Mundial, e eram também vinculados à Casa Civil da Presidência da República.

Em resumo podemos avaliar este período da seguinte forma: apesar de inúmeros avanços trazidos pela movimentação da sociedade brasileira, materializados na constituição de 1998, o período que se segue é de refluxo. Em primeiro lugar pelo fato de que o modelo de desenvolvimento econômico não prioriza os investimentos sociais através das ações diretas do estado, assumindo sua primazia na promoção da justiça social e na erradicação das desigualdades. Muito pelo contrário, o que se assiste é a transferência desta responsabilidade às organizações e entidades civis. E em segundo lugar é notório que em parte, aspectos conservadores assistência permanecem, como por exemplo, o primeiro-damismo através do papel atribuído a Ruth Cardoso no comando do Comunidade Solidária e a permanência da idéia de assistência como exercício “solidário” e “caritativo”. O que se observa é

na verdade, ao invés de uma dissociação entre a dinâmica econômica e a social, o que vemos é uma rearticulação não virtuosa, na qual a lógica da acumulação avança e passa a determinar o próprio formato das políticas sociais, como é o caso da privatização e da mercantilização dos serviços sociais...(FLEURY, 2007).

3.4 A Assistência Social brasileira em tempos de pós-neoliberalismo

Em 2002 chega a presidência Luis Inácio Lula da Silva, carregando em si grandes expectativas de mudança, principalmente nas atribuições do papel do estado frente aos dilemas da desigualdade e do combate a pobreza.

A primeira iniciativa do governo Lula é anunciar um programa de erradicação da fome no país, o Fome Zero. Tal programa encontrou dificuldades de se operacionalizar devido a falta de estrutura e recursos já que foi anunciado ao final do ano de 2003, quando o programa plurianual já se encontrava em execução.

O primeiro avanço na assistência é institucional. Em 2004 cria-se o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) com o objetivo de agregar todos os programas de Segurança Alimentar, Transferência de renda e comandar toda Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e agregar as ações governamentais em todas as três esferas, municipal, estadual e federal, incluindo as ações civis. Para fomentar tal ministério foram criados dois fundos, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Combate e Erradicação a Pobreza (FNCEP).

Em 2004 é criado o programa mais importante do governo Lula, o Bolsa Família. Este por sua vez foi fruto da unificação de todos os programas de transferência de rendas pré-existentes através da criação de um cadastro único para programas sociais. O Bolsa Família passou a vincular-se ao Ministério do Desenvolvimento Social, diferentemente dos programas anteriores que estavam ligados à Casa Civil. O Bolsa Família passa a ser executado em parceria com estados e municípios e garante um recurso através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para as prefeituras realizarem ações direcionadas às famílias atendidas pelo programa no sentido de ampliar a qualidade do mesmo.

Apesar do avanço que representou este programa ele manteve elementos muito próximos de programas anteriores como por exemplo a focalização, a exigência de contrapartidas, a responsabilidade do cidadão na busca pelo benefício. Para alguns especialistas o Bolsa Família apesar de conter uma série de avanços (IAMAMOTO, 1999) ainda seria ineficiente para “atacar” os elementos causadores da desigualdade social, já que em um

primeiro momento limita-se a promover a transferência de renda simples. Cabe destacar também que a manutenção de uma política monetária ortodoxa, baseada nos juros altos como fator de controle inflacionário, e uma política fiscal superavitária que reduz a capacidade de investimentos do estado, são fatores que demonstram um grau de “descompasso” entre um modelo de política social e um modelo de desenvolvimento econômico.

Mesmo com essas dificuldades, o governo Lula conseguiu atingir níveis de redução das desigualdades sociais no Brasil consideráveis, e em boa parte, tais níveis têm sido atribuídos aos programas sociais aplicados.

4. A CRIAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

4.1 Elementos norteadores para a construção do SUAS

Neste capítulo procuro destacar os principais elementos que culminaram na construção do SUAS. Podemos afirmar que as características do novo sistema são conseqüências claras de um acúmulo histórico que se inicia com a Constituição Federal de 1988 que institui alguns critérios fundamentais que dão diretrizes ao SUAS. Cabe destacar que o SUAS tem como base reafirmar a concepção da assistência como política de proteção social, integrando a seguridade social, junto da saúde e da previdência. Sinteticamente podemos afirmar que o SUAS é uma consequência da regulamentação da política de Assistência Social que

no período entre 1993 e 2003, estão estabelecidas em três instrumentos principais, a saber: a LOAS, lei 8742, de 7 de dezembro de 1993; o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98 (MDS, 2005, P.12)

A NOB/97 teve como função conceituar a idéia de sistema descentralizado e participativo na assistência. Além disso, na prática ampliou as funções de governos estaduais e municipais, buscando a idéia de gestão intergovernamental. Já as questões relativas ao financiamento foram definidas através de uma instrução normativa, a 01/stn/97, que definia as formas como se dariam repasses de recursos e o estabelecimento de convênios. Já data deste período a exigência da criação de conselhos e fundos para o repasse do recurso.

A NOB/98 por sua vez teve como função ampliar a regulação da Política Nacional deste mesmo ano, definindo estratégias e concepções para a consecução. Além disso tratou de definir diferenças relativas ao financiamento dos serviços, programas e projetos sociais. Dessa forma as NOBs ganham o caráter a compreensão de um instrumento de pactuação e de normatização entre os entes envolvidos na política de Assistência bem como entre os gestores das diversas esferas.

Maiores mudanças na política de Assistência Social seriam desenhados a partir de dezembro de 2003, com o resultado da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Esta conferência deliberou pela criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil, seguindo as orientações da LOAS. No ano de 2004 é aprovado o PNAS com o objetivo de traçar as diretrizes, metas, princípios, ações e objetivos da política de Assistência Social no Brasil. Neste plano estão “desenhados” as linhas gerais do SUAS.

Esta conferência pretendeu criar uma nova agenda para a política de Assistência Social brasileira, trazendo ao debate uma série de reivindicações que se acumularam por anos. A avaliação sobre a necessidade de um novo sistema se pautou basicamente pelos seguintes pontos: “a exigência de unidade de concepção e ação integrada entre os três entes federativos (federal, municipal, estadual), (...) a exigência de ação integrada com a sociedade civil por meio de suas organizações (...), pela articulação e integração com as demais políticas sociais e econômicas (...), e pelo caráter não-contributivo da proteção social de Assistência Social (...). (BRASIL, 2005).

Se a primeira Norma de Operacionalização Básica (NOB) tinha como principal tarefa desenhar o SUAS e criar seus marcos dentro dos preceitos da constituição de 1988 e da LOAS, a segunda NOB, a NOB/SUAS buscava estabelecer de fato o sistema

Sua primeira preocupação era disciplinar a gestão pública da assistência Social, dando caráter e função ao SUAS e aos seus níveis de gestão, de articulação, de financiamento, e pautar também as regras de transição.

É com a segunda NOB que o SUAS passa a ganhar materialidade para se tornar uma realidade, no ano de 2005, quando enfim é enviado para o MDS, para a presidência da república e para o congresso nacional, através de resolução do CNAS.

O SUAS terá como princípios básicos a materialização da Loas, reafirmando os princípios da Constituição de 1988, tratando a Assistência Social como política pública integrada a seguridade social, criando os conceitos de proteção básica e especial.

A bandeira principal deste novo sistema será a gestão compartilhada em três esferas de governo, de forma participativa. O governo federal repassa recursos para os governos estaduais e para governos municipais, lembrando que os repasses estão condicionados a criação de fundos estaduais e

municipais e a conselhos deliberativos e paritários. Passa ser necessário que municípios e estados atendam a uma série de requisitos para que possam obter a gestão plena da Assistência Social em seus respectivos espaços.

Ainda dentro NOB o SUAS é concebido como um sistema de proteção social que deve respeitar e seguir o “princípio sociofamiliar a territorialização, a proteção pró-ativa, a integração a seguridade social, e a integração às políticas sociais e econômicas”(BRASIL, 2005). A territorialização se materializa na estrutura da proteção básica através da criação dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), espalhados pelos municípios afim de garantir o acesso da população aos diversos serviços preconizados pela Loas.

O SUAS se caracteriza por ser uma rede socioassistencial dividida em serviços (ações contínuas direcionadas a necessidades básicas da população, divididas em níveis de proteção: básica e especial, média e alta complexidade), projetos (ações direcionadas a grupos em situação de pobreza) e programas (ações não continuadas com objetivo de melhorar os benefícios). Conta também com uma conjunto de benefícios, dentre eles o BPC anteriormente estabelecido pela Loas, os benefícios eventuais, ligados a auxílios de nascimento e morte priorizando crianças, famílias, idosos, deficientes, gestante e nutriz, além de ações no caso de calamidade pública.

Uma nova mudança será na relação entre estado e entidades filantrópicas. Estabelece-se através da lei uma série de novas medidas

O SUAS significa um avanço enorme do ponto de vista legal já que pela primeira vez no Brasil se tem a concepção de um sistema de políticas de assistência que busca equacionar o poder dos diversos atores, através de elementos participativos e do compartilhamento da gestão. Além disso é notório que a base legal do sistema é a proteção social universal, através de ações coordenadas.

O grande desafio do SUAS será portanto sua implementação nas diversas esferas, já que se trata de uma enorme adequação legal e institucional que combate de frente com uma série de problemas sejam estruturais, como no caso das dificuldades que anos de centralização da política de Assistência Social gerou ao país, seja na questão da formação de uma nova concepção de política de assistência, que se contraponha ao modelo benemérito, assistencialista e focalizado, que se instalou no Brasil durante décadas, em decorrência da forte tradição da LBA. Ainda podemos destacar como elemento

de dificuldade a ser enfrentado, o enorme número de serviços prestados por organizações do chamado terceiro setor, contando com entidades filantrópicas, ONGs e outras, que já ocupavam vital espaço na tradição LBA e reafirmaram sua força e espaço durante a existência do Programa Comunidade Solidária.

Para uma melhor dimensão destes problemas passaremos a frente a um estudo de caso, buscando na realidade de um município, elementos para análise e compreensão dos dilemas aqui apontados, no sentido de perceber como tem se configurado as mudanças tão desejadas por diversos atores neste debate histórico.

5. ANALISANDO A IMPLANTAÇÃO DO SUAS EM JUIZ DE FORA

5.1 Antecedentes históricos

Este capítulo tem como objetivo analisar o processo de implantação do SUAS EM Juiz de Fora com base em quatro elementos metodológicos: 1) elementos históricos e sociais que caracterizam o município, 2) as características da rede sócio-assistencial do município, 3) os atores envolvidos neste processo através do Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora e 4) os dilemas e a forma como esses atores buscam lidar e resolver estes dilemas.

É importante destacar que existem poucos registros acerca destes processos institucionais e apenas alguns estudos como artigos e teses acadêmicas que dão conta deste período, tornando ainda maior o desafio deste estudo.

A cidade de Juiz de Fora foi escolhida por tratar-se de um típico modelo de cidade média brasileira. Localiza-se na Zona da Mata mineira e destaca-se como o maior município desta região, com 513.348 habitantes distribuídos num território de 1.437 km².⁹

Do ponto de vista das políticas públicas a cidade passa por desenvolvimentos significativos do ponto de vista institucional a partir da década de 1970. Mais precisamente em 1973 a administração municipal cria um órgão de administração direta, a Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social (STBES) que tinha como objetivos básicos promover a força de trabalho no município e levar a política de Assistência Social a toda comunidade através de convênios com entidades assistenciais públicas ou privadas (FERREIRA, 2007).

Junto a STBES institui-se uma tentativa de experiência participativa através da criação de um Conselho Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social (COMTRABES) que tinha como objetivo estabelecer diretrizes para as políticas executadas pela secretaria. Para participar deste conselho eram escolhidas

⁹ IBGE CIDADES, disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>.

pelo órgão gestor pessoas “entre representantes dos órgãos trabalhistas e pessoas de notória atividade no campo da promoção social” incluindo “representantes da STBES, do Legislativo, do povo através de representantes de classes e de dirigentes de obras sociais, convidados por vez alguns e outros fixos” (FERREIRA, 2007, P.77).

É notório que prevalece também em Juiz de Fora um modelo de política de Assistência Social com funcionamento muito semelhante ao predominante em âmbito nacional. O conselho agia de forma a orientar ações e o poder público aplicava recursos, executava, fiscalizava os programas, estabelecendo parcerias com entidades filantrópicas.

As grandes mudanças na política de Assistência passam a se desenhar na década de 1980 com a criação da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) em 1985. Como estratégia para facilitar a captação e utilização de recursos a AMAC é criada como uma associação civil cujo a prefeitura era principal financiadora e destinava conseqüentemente a maior parte dos recursos para execução de suas políticas. A AMAC passa a ser o órgão mais importante na elaboração e execução de políticas de Assistência no município.

Além das políticas de combate a pobreza a AMAC passa a concentrar já neste período um significativo programa de creches. Seguindo a linha tradicional da política de Assistência Social predominante no Brasil a AMAC foi criada “embasada nos grupos de solidariedade, organizados por entidades populares de apoio a creches, escolas, habitação e distribuição de energia elétrica e Assistência Social” (FERREIRA, 2007, P. 79).

Outro momento significativo para a política de Assistência Social no município é a criação da Secretaria de Política Social. Este órgão passa ser responsável por receber recursos dos governos estadual e federal. A AMAC por sua vez fica impossibilitada de receber diretamente estes recursos devido sua característica jurídica de associação não pertencente a administração pública municipal. Porém é público e notório que a AMAC é a executora das principais e mais importantes políticas deste setor. Além disso, ao longo dos anos esta entidade passou a contar com um razoável quadro técnico de assistentes sociais, psicólogos, sociólogos e diversos profissionais envolvidos na administração das políticas. Desde meados da década de 1980 constrói-se

um curioso quadro em Juiz de Fora em torna da política de Assistência Social devido a essa peculiaridade.

Na década de 1990 Juiz de Fora participa dos programas sociais desenvolvidos pelos demais governos, como por exemplo, os programas de transferência de renda. A implantação da LOAS no município por sua vez coloca em discussão a função da AMAC já que o município não tinha uma secretaria de Assistência Social. A AMAC adapta-se a LOAS e passa a ser a “executora da política municipal de Assistência Social”¹⁰

Seguindo as transformações colocadas pela LOAS, em 1996 é criado o Conselho Municipal de Assistência Social com objetivo de elaborar e fiscalizar a execução das políticas públicas de Assistência do Município.

5.2 A implantação do SUAS em Juiz de Fora

A implantação do SUAS em Juiz de Fora tem dois momentos importantes a serem destacados. Em um primeiro momento com a adaptação da AMAC a Política Nacional de Assistência Social em 2004 e NOB/SUAS em 2005, tornando a entidade responsável por “serviços voltados para a Proteção Social Básica, a Proteção Social de Média Complexidade e a Proteção Social de Alta Complexidade, para famílias e sujeitos que se encontram na linha de vulnerabilidade estabelecida”. E em segundo lugar, com as transformações institucionais em 2009, com a criação da Secretaria de Assistência Social (SAS) que coloca em questionamento as funções efetivas da AMAC e seu papel quanto órgão executor de políticas de assistência da prefeitura e questões de cunho jurídico que, baseadas no papel da AMAC e seu caráter

¹⁰ Disponível em: <<http://www.amac.pjf.mg.gov.br/conheca.php>>. Cabe destacar que são escassas as fontes para pesquisa sobre a AMAC. Existem poucos estudos acadêmicos sobre a entidade. A maior parte das fontes que podem ser utilizadas sobre a sua criação resumem-se a matérias jornalísticas ou informações oficiais disponíveis em sua página na internet.

jurídico que é de um órgão que não pertence nem à administração direta ou indireta do município¹¹.

Segundo a Lei 9750 de 2 de janeiro 2009 “à Secretaria de Assistência Social - SAS, dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, compete: I - coordenar a formulação, a implementação e articulação das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social à Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora; II - definir os programas, projetos e funções de caráter permanente afetos à Assistência Social; III - coordenar as atribuições dos departamentos subordinados, visando ao cumprimento de seus objetivos; IV - gerir e manter atualizado o cadastro único dos programas sociais; V - atuar no controle interno e favorecer o controle externo das atividades da Administração Pública Municipal, na sua esfera de competência; VI - articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e de outros Municípios com vistas à melhor realização dos seus objetivos; VII - assessorar o Prefeito em assuntos relativos à sua área de atuação”¹². Dentro de seu organograma está presente uma subsecretaria de gestão do SUAS, deixando clara a intenção da administração municipal acerca da organização institucional da política de Assistência no município.

A análise da implantação do SUAS em Juiz de Fora se caracteriza portanto como uma tarefa delicada já especificada pelos diversos elementos tratados na parte inicial deste capítulo. As peculiaridades da cidade nos impõe uma tarefa significativa já que

o caminho de implantação pleno do SUAS na cidade é uma tarefa de elevada complexidade, pelas características da rede e pelas dificuldades inclusive gerenciais da assistência em nível municipal. Pois, até aqui, a política social vem sendo tratada no município como acessória de programas federais e

¹¹ No ano de 2009 o Ministério Público de Minas Gerais passou a exigir através de ação judicial que a AMAC deixe de cumprir o papel atual perante a administração municipal de Juiz de Fora, sob a alegação que além de não ser um órgão da administração direta ou indireta, seu quadro de funcionários foi construído de forma irregular, sem concursos públicos, porém contando com dotação orçamentária da prefeitura. Para isso o MP exige do prefeito que assine um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para por fim a situação irregular da AMAC.

¹² Decreto Nº. 9750 que cria a Secretaria de Assistência Social de Juiz de Fora, de 02 de janeiro de 2009. Disponível em:

<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000030872>.

por uma miríade de ações com baixa conectividade. Mais que o aspecto formal, trata-se de construir capacidade de produção, gerenciamento e acompanhamento das políticas, ao invés de tratar o conceito de rede apenas como formalidade. (CPS, 2008).

Uma recente pesquisa¹³ realizada pelo Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora já apontou alguns elementos que são fundamentais para a compreensão da característica da rede assistencial da cidade. A pesquisa se justifica pela importância atribuída a análise de políticas públicas como instrumento de avaliação de qualidade e eficácia. A pesquisa aqui citada tem como objetivo, para além de avaliar, criar elementos importantes para a avaliação da rede assistencial de Juiz de Fora. Para além de avaliar a rede a pesquisa procura também identificar o grau de adequação da rede existente na cidade ao projeto do SUAS. Dessa forma é possível termos já de início um panorama sobre a realidade da rede e portanto uma percepção clara do grau de complexidade da tarefa colocada.

Alguns dados são de grande relevância para depreender o desafio que é a implantação do SUAS na cidade. Vejamos um quadro sintético da realidade da rede assistencial de Juiz de Fora:

Tabela I
Principais características da Rede Socioassistencial de Juiz de Fora

Variável	Característica
Pouco esclarecimento quanto ao público alvo	29% pouco
Maiores áreas de atendimento	<ul style="list-style-type: none"> • Criança e adolescente • Idoso • Portador de Deficiência
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e maior grau de institucionalização	ONG'S – 58% Associação de Moradores – 50%
Conselho Municipal do Idoso e inscrições das instituições	Associação sem fins lucrativos 50% em média
Conselho Municipal de pessoa Portadora de Deficiência com forte institucionalização	ONG's e Associação sem fins lucrativos 71%

¹³ CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS DA UFJF. **Identificando a rede de Assistência Social de Juiz de Fora**. 2008. A pesquisa realizada e teve como metodologia a avaliação da rede seguindo critérios de *gestão, financiamento, metas, institucionalização, adequação ao SUAS, avaliação de pessoal, atendimento, condições do local de funcionamento*. Todas essas variáveis foram calculadas e estipuladas através de um índice geral de avaliação da rede.

Conselho Municipal de Assistência Social	ONG's e Associação sem fins lucrativos 54% em média
Projeto escrito de funcionamento com destaque para instituições	63,7% <ul style="list-style-type: none"> • Criança e adolescente • Idoso • Portador de Deficiência
Meta quantitativa de atendimento	Com 53% para: <ul style="list-style-type: none"> • Criança e adolescente • Idoso • Portador de Deficiência Sendo o restante 39,4%
Principais Origens	Religiosa – 54% Laica e civil – 23% Setor Privado – 11%
Maturidade segundo o tempo de funcionamento	70% acima de dez anos de funcionamento
Forma dominante de financiamento	43% doações
Troca de experiência e as mais compartilhadoras	65% ONG's e Associação sem fins lucrativos
Relação com a AMAC e órgãos municipais	40%
Relação com empresas	28%

Tabela II

Rede Socioassistencial e Interface com o SUAS

Questionamento	Detém Informação (%)	Não detém Informação (%)
Implantação do SUAS	36,5%	63,5%
Gestão do SUAS	18%	82%
Controle Social do SUAS	20%	80%
Financiamento do SUAS	16,4%	83%
Norma Operacional Básica – NOB/SUAS	17%	83%
Plano de Assistência Social	20,6%	79%
Recursos Humanos do SUAS	18,3%	82%
Se a entidade está adequada ao SUAS	-----	47% não sabe ou não respondeu

Fonte: CPS, 2008

Como podemos observar no quadro existem uma série de problemas que cercam a rede assistencial e por conseqüência a implantação do SUAS neste aspecto. Inicialmente podemos destacar um traço histórico da rede assistencial de Juiz de Fora: a maior parte das organizações é de cunho

religioso-caritativo. As ONGs são a grande maioria das entidades inscritas nos conselhos, revelando o papel decisivo que tais organizações assumiram neste processo. Outro fator que atrai a atenção e que interfere diretamente no processo de implantação do SUAS é que a maior parte dos responsáveis pelas entidades desconhece maiores informações básicas sobre a implantação do SUAS, como as normas básicas, a gestão, financiamento, e até mesmo o Plano Nacional de Assistência Social, que determina as diretrizes a serem seguidas pelos entes envolvidos com a política de assistência.

Diante deste dilema, a dificuldade expressa por parte das entidades envolvidas na prestação de políticas assistenciais, é necessário que busquemos outras formas de perceber como os diversos atores envolvidos lidam com estas questões. Este será o próximo objetivo.

5.3 O Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora (CMAS-JF)

Os conselhos de direito são produto de diversos debates políticos que se estenderam ao longo do processo de redemocratização do Brasil e da busca por novos paradigmas de participação política.

O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (KOWARICK, 1973; SINGER e BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000), em um dos países com o maior número de práticas participativas. O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2002a; BAIOCCHI, 2005; SINTOMER, 2005). Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades (AVRITZER, 2006) surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da Assistência Social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados "Planos Diretores Municipais". Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de

20.000 habitantes. Assim, temos hoje no país o que podemos denominar de uma infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho. (AVRITZER, 2008, P.2)

A partir da aprovação da LOAS, os conselhos municipais de Assistência Social tornam-se espaços privilegiados de deliberação e fiscalização de políticas e recursos da Assistência Social no âmbito municipal. É neste espaço onde ocorre a interação entre os diversos atores (estado, sociedade, técnicos e usuários) envolvidos na política assistencial. Basicamente por dois motivos: em primeiro lugar, cabe aos conselhos credenciar entidades que buscam o certificado de filantropia que garante benefícios fiscais e permite que as mesmas possam receber recursos públicos. Em segundo lugar, compete aos conselhos municipais o controle sobre os Fundos Municipais de Assistência Social. Os conselhos tornam-se peças centrais no financiamento tendo em vista que a partir da LOAS as transferências de recursos públicos são realizadas fundo a fundo. O conselho tem o controle de um importante instrumento que é o financiamento e isso contribui para que seja portanto um espaço efetivo de poder.

O Conselho Municipal de Juiz de Fora (CMAS-JF) foi criado pela Lei 8925 de 20 de setembro de 1996, com caráter deliberativo e controlador das ações da assistência em todos os níveis. Suas atribuições básicas, seguindo os preceitos da LOAS são: “aprovar a política municipal de Assistência Social; Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência; (...) atuar na formulação de estratégias para a execução da política de Assistência Social; gerir, o Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e aplicação de recursos; (promulgada pela Câmara Municipal em 17/10/1996) em; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município; definir e aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de Assistência Social públicos e privados, no âmbito municipal; (...); zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social; convocar, ordinariamente, a cada 02 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição

de avaliar a situação de Assistência Social, e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; efetuar o registro de entidades assistenciais e aprovar programas e projetos de Assistência Social das organizações governamentais e não governamentais; cancelar o registro das entidades assistenciais que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos e não obedecerem aos princípios e diretrizes da Lei 8742/93; definir e aprovar os critérios de concessão e valores dos benefícios eventuais além daqueles aprovados em Lei; definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e entidades que prestem serviços de Assistência Social no âmbito municipal; apreciar previamente contratos e convênios referidos no inciso anterior.¹⁴

Um recente estudo sobre o CMAS-JF (DONISETE, 2007) apresenta elementos que muito contribuem para minha pesquisa. Donisete aponta que elementos importantes acerca da função do conselho tem ganhado destaque como o caráter de representatividade na eleição dos membros da sociedade civil, a garantia de paridade entre os entes que envolvidos na política de Assistência Social, os espaços de capacitação dos membros, a formação de comissões temáticas que visam debater assuntos mais específicos dentro do conselho. Resumidamente é possível afirmar que os conselhos contribuem “como instrumentos facilitadores na construção da passagem de uma concepção tradicional à moderna dimensão de assistência onde esta deve ser assegurada a aqueles que dela necessitam” (DONISETE, 2007, P.118).

Porém para a autora isso por si só não garante a participação e o controle social necessários já que o estado brasileiro sempre foi “pródigo em estratégias de controle dos setores populares”. É central perceber a frágil e difícil relação entre os membros deste tipo de conselho e a administração municipal. A idéia de pactuação muitas vezes é frustrada¹⁵ já que dentro destes

¹⁴ LEI Nº 8925 - de 20 de setembro de 1996. Íntegra em:

<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022742>

¹⁵ O debate sobre os limites e possibilidades de novas formas de democracia e de participação política tem sido objeto de estudos nos últimos anos, focando principalmente os desafios em processos de interação entre estado e sociedade onde o debate sobre representação e a busca por *accountability* se faz presente. Cf. SCHMITTER, Philippe. **Perspectivas da democracia no mundo contemporâneo: mais liberal, pré-liberal ou pós-liberal?** In:

espaços o poder público procura manter o controle e seu poder para garantir seus objetivos em relação a política de Assistência Social.

5.4 O dilema e os atores: capacidade de superação e construção na implantação do SUAS

Como visto anteriormente dois elementos estão claros acerca da implantação do SUAS em Juiz de fora: em primeiro lugar existe um problema latente quando se trata da rede assistencial da cidade. A maior parte das entidades que prestam serviços tem problemas acerca da compreensão do SUAS, já que desconhecem o sistema, e tem dificuldade de se adaptar as normas estabelecidas pela NOB. Ainda dentro deste quesito é importante salientar que a maior parte dessas entidade ainda se caracterizam como entidades tradicionais da filantropia e da caridade, distanciando-se da perspectiva de Assistência preconizada pela Constituição de 1988 e pela LOAS. Em segundo lugar, quando nos referimos ao palco onde se travam os debates, a fiscalização, o planejamento e a elaboração das diretrizes, no caso os conselhos, mais precisamente aqui o CMAS-JF, percebemos elementos virtuosos como a participação por parte da sociedade civil nas mais diversas formas. Mas conforme o estudo anteriormente apresentado a idéia de pactuação e de equilíbrio ainda esbarra nas dificuldades das disputas de interesse entre poder público e sociedade civil.

Como este dilema interfere na implantação do SUAS, ou seja para um novo patamar para a política de Assistência Social em Juiz de Fora? Para buscar elementos que me permitam tecer algum tipo de conclusão neste momento, percorrerei dois caminhos: o primeiro será de atualizar alguns dados acerca dos debates travados no CMAS-JF. Para isso analisaremos as atas das reuniões ordinárias do conselho no período de agosto 2007 a maio de 2009 para termos uma melhor noção do avanço ou não dos debates estabelecidos e de como este conselho lida com os novos desafios apresentados pela nova política de Assistência Social. Ciente das limitações deste primeiro passo, em

um segundo momento, com objetivo de obter informações qualitativas acerca deste processo apresentarei o resultado de um conjunto de entrevistas em profundidade com os membros do CMAS-JF para que seja possível ter um panorama mais claro sobre como neste momento os mesmos operam com relação às transformações em curso na Assistência Social.

5.5 Analisando a atuação CMAS-JF através das atas de reuniões

Ao partir para análise de documentos como atas de reunião é necessário o reconhecimento das limitações que estas fontes oferecem. Porém tal interregno não nos impede de fazer os questionamentos corretos a estas fontes.

Tornou-se necessário, portanto, delimitar o que procuro nestes documentos. Aponto três elementos: 1) quais são os debates recorrentes no cotidianos do conselho neste corte temporal escolhido, 2) como se dá a interação entre as diversas formas de representação nestas reuniões (estado, sociedade e prestadores de serviços) e por fim, 3) como a implantação do SUAS e fatores correlatos aparecem nas reuniões.

O primeiro fator marcante quando observamos as atas do CMAS-JF é o debate acerca dos certificados de filantropia. Como já apontado, uma das atribuições dos conselhos é certificar entidades para que as mesmas possam receber recursos do poder público. Fica notório que este debate passa a ser predominante na maior parte das vezes em que o conselho se reuniu. Muitas vezes algumas reuniões limitam-se a esta pauta. A dinâmica do conselho é a seguinte: a Secretaria de Política Social do município através de uma Comissão de Avaliação emite um parecer acerca da adequação das entidades ou não em relação a legislação que regula a política de assistência. Dentro do conselho, uma das comissões é responsável por apresentar este resultado e o plenário por sua vez aprova ou não a emissão do certificado.

A certificação das entidades é tão fundamental na vida cotidiana do CMAS-JF que o mesmo se vê diante uma situação complexa que é a o seu grau de responsabilidade diante da viabilidade de toda a rede assistencial da cidade. Caso as entidades percam os certificados, ficam impossibilitadas de receber recursos fundamentais para sua existência. Sendo assim o CMAS-JF

abriu um precedente importante. Mediante a necessidade de garantir certificação às entidades, em 2008, o conselho cria um certificado provisório com validade de 6 meses (ao invés do permanente que dura um ano), que garante as entidades tempo para se adaptarem totalmente as normas exigidas pela LOAS e pelo SUAS. Apesar das atas das reuniões mostrarem que tal medida gerou debate e polêmica, inclusive com dúvidas acerca da legitimidade e viabilidade jurídica, ficou clara a compreensão de governo e sociedade civil que tal medida é fundamental para garantir o funcionamento da rede assistencial na cidade.

O ano de 2008 ainda é palco de debates importantes para a implantação do SUAS, como por exemplo a criação dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). O poder público comparece ao conselho com objetivo de explicitar os objetivos do CRAS bem como contextualizar seu papel no novo sistema. Fica claro por parte da maioria dos conselheiros que ainda existem muitas dúvidas sobre o papel deste órgão dentro da lógica do SUAS.

O ano de 2009 é marcado sinteticamente por dois grandes debates no CMAS-JF: a implantação do SUAS, com ênfase no papel dos CRAS, e a mudança institucional da prefeitura que passou por mudanças, com a criação da Secretaria de Assistência Social (SAS). O papel da AMAC dentro da política de Assistência Social no município bem como seu futuro passam a ser debatidos com certa frequência no conselho.

Cabe destacar que aparecem nos debates do CMAS-JF em alguns momentos a preocupação de conselheiros com a ampliação do controle social do SUAS, além dos parâmetros técnicos necessários para o acompanhamento da implantação. Um dos pontos claros de debate é acerca da necessidade da presença permanente do técnico da prefeitura para auxiliar na avaliação das entidades e de questões jurídicas que envolvem todos processos de financiamento e de certificação. É possível perceber que existem divergências entre poder público municipal e sociedade civil acerca de dados, formas de avaliação e critérios sobre a rede assistencial e a situação de pobreza no município.

Avaliando de forma global as ações e debates do CMAS-JF podemos perceber o quão é decisivo no cotidiano do conselho a sua atribuição de certificar as entidades e controlar os recursos da assistência. Tal atribuição gera muitas vezes engessamento e dificuldades de superação de questões

essencialmente técnicas. Cabe destacar também que fica claro pela atuação de parte das entidades presentes que o conselho muitas vezes é enxergado exclusivamente como espaço de certificação, não sendo usado de outra forma.

No caso dos debates acerca da política de Assistência propriamente dita é perceptível que o poder público tem maior controle sobre o processo principalmente pelo fato de ter o domínio técnico e burocrático do mesmo. Isso cria uma situação contraditória, onde na maioria das vezes os representantes da sociedade civil ficam sempre na posição de “espera” ou seja quase sempre permanecem aguardando um posicionamento da administração acerca da implantação de programas e dados sobre as mudanças advindas do SUAS.

É notória a limitação que as fontes até aqui analisadas apresentam. Mais a frente terei a oportunidade de avaliar com mais precisão algumas características acerca deste conselho. mas os dados já apresentados até aqui nos permitem vislumbrar que apesar de algumas desigualdades nas características da ação tanto de governo e de sociedade civil, o conselho resiste ainda como um espaço de debates privilegiado.

Como vimos até aqui, dois dilemas estão claros: a situação da rede assistencial e as contradições acerca dos mecanismo de participação e gestão do SUAS, a situação se dramatiza dadas as questões institucionais da gestão da política de Assistência Social através das prefeitura (AMAC x SAS). O próximo passo desta pesquisa é perceber portanto como esses atores envolvidos tem lidado neste momento com estes dilemas afim de termos um panorama ao máximo atualizado e objetivo sobre o processo de implantação do SUAS em Juiz de Fora.

5.6 Atores envolvidos na implantação do SUAS: ação e concepção

Para investigar este processo foram feitas uma série de entrevistas de profundidade com os membros titulares do CMAS-JF. O objetivo das entrevistas era de detectar as características da atuação dos conselheiros mediante as tarefas imediatas colocadas pela agenda da Assistência, principalmente quanto a implantação do SUAS em Juiz de Fora. Um roteiro foi elaborado através de um questionário semi-estruturado que permitisse uma

melhor avaliação das questões colocadas. Cabe destacar que a estrutura do conselho se desenha da seguinte forma: uma diretoria composta por presidente, vice-presidente, primeiro secretário e segundo secretário, uma secretaria executiva e uma equipe técnica com três técnicos cedidos pela prefeitura, além de um estagiário. Os conselheiros dividem-se entre governamentais, entidades e usuários, com membros titulares e suplentes representantes da Secretaria de Governo, Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SPDE), Secretaria de Educação (SE), Secretaria de Saúde, Departamento de Proteção Social Especial (SAS), Departamento de Avaliação e Gestão (SAS), Departamento de Proteção Básica (SAS) e pela Fundação Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA). Os CRAS tem representação no CMAS-JF, sendo que cada um deles (leste, sul e norte) tem um representante governamental e um da categoria de usuários. Os profissionais da área de Assistência tem dois assentos, e as organizações de usuários por sua vez tem três. Já as entidades prestadoras de serviço tem quatro cadeiras titulares no conselho.

Os dados acerca dos conselheiros foram todos obtidos junto ao conselho através de solicitação formal. Houveram inúmeras dificuldades na construção desta base empírica da pesquisa. Em primeiro lugar cabe destacar que muitos dos conselheiros resistiam em um primeiro momento à idéia de serem entrevistados pro acreditar que estariam sendo avaliados e por temerem não corresponderem a uma suposta expectativa. Outra dificuldade foi a de encontrar alguns dos conselheiros em seus respectivos contatos, fornecidos pelo conselho. Alguns ou se encontravam em férias, ou apresentavam indisponibilidade de horário para realizar as entrevistas.

Ainda sim foi possível obter um conjunto significativo que nos permitirá a frente avaliar a atuação do conselho diante esta tarefa de implantação do SUAS Juiz de Fora.

5.6.1 Avaliando os dados das entrevistas

Foram entrevistados um total de 12 conselheiros durante os meses de agosto e setembro de 2009. Do total de 12 conselheiros entrevistados, 6 são homens e 6 são mulheres. Sobre a escolaridade, 8 dos entrevistados tem formação superior enquanto os outros 4 tem formação técnica (ensino médio). Apenas 1 dos entrevistados são aposentados. Um dado importante: 6 dos entrevistados estão em seu primeiro mandato como membros do CMAS-JF, 4 estão em seu segundo mandato, 1 no quinto, e 1 no sétimo.

Alguns dados importantes puderam ser quantificados neste processo de entrevistas e são significativos para esta pesquisa. Quando o assunto é o conhecimento acerca do SUAS e fatores como a legislação, os preceitos básicos, 5 dizem ter um conhecimento profundo sobre o sistema, 1 alega ter um conhecimento muito bom, 2 tem um conhecimento bom, e 4 dizem conhecer pouco sobre o SUAS.

Quando o assunto é o conhecimento sobre a LOAS, 5 caracterizam seu conhecimento como muito bom, 1 como bom, e 6 alegam conhecer muito pouco sobre a LOAS.

Acerca destes dados acima citados cabem algumas avaliações qualitativas que merecem ser discutidas. Nas observações feitas pelos entrevistados sobre o conhecimento sobre a LOAS E o SUAS são claras algumas distinções: o SUAS aparece com mais clareza devido ao debate mais intenso e atual. A dificuldade de ampliar os conhecimentos sobre a legislação em geral é seguida de algumas justificativas que merecem aqui serem analisadas. Por exemplo na fala da entrevistada “A”, representante governamental, que se queixa da falta de preparo e de qualificação anterior para assumir uma cadeira no conselho: “quando me chamaram (..) a gente não tem muita noção, do que é isso, quando eu entrei lá, eu achei o trabalho que eles fazem sério (...) não era o que a gente pensava o que seria, o que passam pra gente. (Citando o que disseram a ela) ‘não tem problema não, pode ser conselheira, você vai lá de vez em quando’, é o que passam pra gente, né. ‘é só assinar’. E eu não achei não. Por isso eu to querendo ter conhecimento, eu to por fora e por isso to querendo ter conhecimento das coisas de tudo que eles trabalham (...) por que eu vi que realmente eles fazem um trabalho sério”.

Esse tipo de fala aparece de forma recorrente entre conselheiros que representam órgãos governamentais. Além da falta de um diálogo dentro dos setores de trabalho, muitos se queixam do acúmulo de funções e das dificuldades em participar de forma efetiva do cotidiano do conselho devido as limitações técnicas e de conhecimentos, como fica claro da fala da entrevistada “B”, representante governamental: “ a gente que não tem esse entendimento todo do SUAS (...) eu não tenho muito entendimento do conselho de Assistência, as reuniões pra gente ‘fica’ uma coisa muito confusa, são muitos conselheiros, as reuniões, são reuniões pesadas, e muito específicas, com resoluções voltadas para as entidades, coisas muito voltadas para as entidades, quando a gente não participa de comissão, quando você chega na reunião ordinária ou extra-ordinária, você ‘bóia’(...) a gente fica um pouco perdido nas reuniões do conselho de assistência”...

Fica claro e notório portanto uma dificuldade clara do estado em preparar seus representantes para o cotidiano do conselho. Alguns dos entrevistados representam seus setores em mais de um conselho, aumentando ainda mais a dificuldade de uma atuação efetiva. Quando o assunto é a interface da política de assistência com as demais políticas que tem representação no conselho através dos órgãos governamentais, a resposta é unânime, todos acreditam que não conseguem de forma satisfatória levar elementos de suas áreas de trabalho para o diálogo no conselho. Uma das falas de um entrevistado é significativa ao perceber que este é um problema que nasce dentro dos próprios órgãos: “eu acho que (a interface) ainda é muito superficial, eu acho que de fato pra elas acontecerem, as ações tinham que ser concentradas também nas secretarias, as ações deliberadas nas conferências deveriam fazer partes dos PPAs das secretarias...(B, governamental)”

Porém esse não é um problema que se limita a atuação governamental nos conselhos, quando se trata da atuação não-governamental alguns elementos são reveladores das dificuldades que a dinâmica da própria assistência, revelados na fala de um dos entrevistados que ao explicar as limitações dos seus conhecimentos sobre a legislação da assistência e dos preceitos afirmados pela PNAS diz que “acaba que lá eu me envolvo mais com a parte do convênio que eu tenho firmado, que a minha entidade tem firmada com a prefeitura” E completa: “o que mantém muitas pessoas próximas (ao CMAS) na minha percepção é a questão de ter acesso a informações com

relação a possibilidades de financiamentos, a forma de prestação de contas, acessos a documentos, para conseguir um certificado (C, representante não-governamental)”.

Esse fato vai de encontro com as informações já reveladas pelas atas do conselho que mostram que muitas das vezes os representantes governamentais limitam suas intervenções a assuntos relativos exclusivamente a recursos, certificados, inscrição e convênios.

Quando indagados sobre a importância do CMAS-JF no contexto social e político de Juiz de Fora as respostas variam dentro de um campo de percepção onde aparecem a necessidade da discussão de políticas públicas, a normatização da política de assistência, e o estabelecimento de convênios e recursos. Os conselheiros são unânimes mais uma vez ao acreditar que mesmo que com todos os problemas já citados o conselho tem sido um ator fundamental e cumprido seu papel ainda que com limitações razoáveis.

Sobre aquela que eles acreditam ser a função mais importante do conselho as repostas variam, mas o que aparece em primeiro lugar é o controle social. A maior parte dos conselheiros acredita ser esta função fundamental que o conselho desenvolve mediante a política de assistência no município, apesar de que apenas alguns se arriscam a conceituar este termo. A percepção da idéia de controle social está vinculada na maioria das falas a idéia de participação, regulação e acesso a informações no cotidiano do conselho através dos mais diversos atores. Outras respostas passam pela idéia de que o conselho deve atuar como elo entre estado e sociedade civil principalmente no estabelecimento de convênios. Outra resposta recorrente é a de que o conselho tem como função mais importante a de estabelecer diretrizes para as políticas de assistência do município, seguido da função de fiscalizar entidades que tem parcerias e recebem recursos públicos. Aparece também como elemento fundamental do conselho a implantação do SUAS e a concepção da política de assistência como um todo.

Um fator importante que merece destaque é a situação de representatividade dos usuários do sistema no conselho. Apenas 2 dos entrevistados fizeram algum tipo de menção aos usuários e as dificuldades de integrá-los efetivamente a este sistema de representação. Quando o assunto era “qual o maior dilema hoje a ser enfrentado pelo CMAS-JF?”, apenas 1 citou a inclusão dos usuários na construção do SUAS.

Um dos fatores mais interessantes e representativos obtidos através das entrevistas é quando o assunto é a relação entre a representação governamental e não-governamental no cotidiano do conselho. É quase unânime a idéia de que um conselho deve ser um espaço “blindado” como nos mostra a fala do conselheiro L, representante governamental: “o conselho é um espaço de embate, de debate, as vezes é um espaço de conflito, nem sempre é um espaço de consenso, então nesse sentido é importante que esses dois segmentos estejam atentos a proposição de políticas públicas para um coletivo, e não de defesa de políticas partidárias”, Porém ainda que avessos as influências do jogo político partidário e adeptos da idéia de que o conselho deveria ser um espaço impermeável a essas mudanças políticas, e que tal construção deve dar-se através da ampliação do tão citado controle social, fica latente a percepção da maioria dos membros de que as mudanças numa administração municipal interferem diretamente para bem o para mal no cotidiano do conselho. Metade dos entrevistados acredita que ainda falta avançar muito nesta relação mas a maioria acredita que as mudanças políticas recentes contribuíram para um melhor funcionamento do conselho e conseqüentemente melhoraram a capacidade de trabalho entre a representação governamental e não-governamental. Como na fala do entrevistado C, representante não-governamental, ao ser indagado de como avaliava esta relação nos dias de hoje : “isso depende muito da própria gestão do município, hoje eu considero a relação conselho/município uma relação boa, pode melhorar, não vejo nada excelente, mas em comparação com anos anteriores, teve um avanço muito grande.(C, representante não-governamental)”. Para muitos conselheiros é latente a forma que uma gestão municipal pode controlar um conselho ou engessa-lo em sua atuação cotidiana: “hoje em dia existe uma relação boa, o governo tem sido mais transparente, tem contribuído mais, as informações tem chegado de forma mais clara (...) mas já foi complicado demais”. Outra fala do conselheiro governamental “M”, ilustra bem isso: “Eu acho que hoje a relação é muito boa, principalmente as questões relativas ao governo, no que tange a política de Assistência Social, tem sido colocadas de forma transparente, diferentemente do que já aconteceu em outros anos. Então isso dá uma maior possibilidade de dialogar com a sociedade civil e permite uma relação melhor. Eu avalio como muito boa essa relação nos dias de hoje.”

Para alguns, as dificuldades desta relação não se limitariam a questão política, mas sim aos interesses de entidades prestadoras e serviço que ainda se aproximariam do conselho exclusivamente devido a possibilidade de obtenção de recursos.

Um fator interessante que pode apontar uma superação de concepções passadas sobre a assistência e de penetrabilidade do SUAS no debate atual em Juiz de fora é o papel que os CRAS tem assumido. Metade dos entrevistados percebem a experiência dos CRAS como algo fundamental e importante no cotidiano da assistência no município. Estes entrevistados citam o CRAS como o elemento mais importante nas transformações recentes do SUAS. Para alguns o CRAS trouxe um novo elemento de dinâmica aos conselhos, já que os seus coordenadores passaram a ter acento no conselho e trouxeram novas perspectivas para o cotidiano da assistência.

E por fim a maior parte dos conselheiros, durante as entrevistas, apresentaram preocupações muito próximas das já aqui levantadas, como a dificuldade de regulamentação da rede sócioassistencial, a dificuldade de acesso a informações e de capacitação dos conselheiros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil passou por transformações significativas em toda sua política social durante o século XX. Saímos de uma situação de liberalismo total para um modelo de “cidadania regulada” e construímos um modelo onde a previdência social sempre foi um elemento forte e central. A política de assistência historicamente no Brasil foi relegada aos mais pobres como um instrumento de contenção de demandas sociais e de maiores convulsões. Funcionou durante décadas como a política direcionada às contradições do mercado formal de trabalho brasileiro, que sempre se caracterizou por excluir uma grande parcela dos trabalhadores. Isso criou uma aberração em nossa história, o modelo assistencial LBA, onde o estado atuou em segundo plano, legando às entidades caritativas o papel principal de intervir no quadro de pobreza.

Além das dificuldades de construir um modelo de assistência brasileira é claro o papel que os sistema políticos exerceram sobre os rumos da política de assistência. O estabelecimento de governos autoritários, principalmente a ditadura militar brasileira, contribuíram para o fortalecimento de uma visão tecnocrática da política e extremamente focalizada, com a percepção da assistência como a política direcionada exclusivamente às emergências e aos miseráveis.

As lutas políticas no país, fundamentalmente na década de 1980, foram fundamentais para iniciar um debate importante para a mudança da concepção da assistência que culminaria na constituição de 1988, onde passamos a conceituar de uma nova forma a política de assistência, assumindo em primeiro lugar a responsabilidade do estado na resolução das contradições da economia de mercado e seus efeitos. A necessidade de democratização faz com que a constituição passe a preconizar a idéia de participação popular na elaboração e fiscalização das políticas públicas.

Porém a década de 1990 impõe novas dificuldades para o estabelecimento efetivo desta nova forma de política de assistência. Os anos de neoliberalismo representaram cortes substanciais nos investimentos do estado. O governo FHC sinaliza com a adoção de um modelo assistencial novamente baseado no conceito de solidariedade, e apoiado no chamado

“terceiro setor”, tornando o estado brasileiro um mero coordenador destas relações.

É com esta carga passada que começa a se construir um novo sistema de assistência no Brasil, baseado na LOAS, e que busca retomar o papel do estado como principal agente financiador e executor das diversas políticas de assistência. Este sistema é o SUAS.

Como vimos anteriormente os dilemas do SUAS não são pequenos, assim como a capacidade do atual governo em reverter o quadro anterior também não tem sido tarefa simples. Ainda persistem elementos complicadores das políticas anteriores, bem como a efetivação da nova política ainda esbarra nas limitações da atual política fiscal. Do ponto de vista institucional, que sem dúvida é o eu mais avançou, o Brasil ainda busca unificar suas legislações acerca da política de assistência, bem como transformar as estruturas administrativas recém criadas em estruturas de estado. Ainda caminhos para a criação de uma estrutura burocrática direcionada a este trabalho, que hoje tramita no congresso, com um projeto de lei que visa criar uma carreira de servidores direcionados para o trabalho na assistência.

A cidade de Juiz de Fora vive esses dilemas claramente. Assim como outras cidades que tem o mesmo porte sua rede sócioassistencial historicamente é composta por entidades caritativas de cunho religioso e sua estrutura administrativa tem tido dificuldades de encontrar uma adequação correta e efetiva.

Isso fica claro nas mudanças sofridas na estrutura da prefeitura nos últimos trinta anos e no caso muito específico gerado pela criação e papel assumido pela AMAC, uma associação civil que assumiu o papel de órgão executor das políticas no município.

A implantação do SUAS encara alguns desafios que podem ser destacados através das diversas pesquisas aqui realizadas. Em primeiro lugar é necessário citar a grande dificuldade que a cidade enfrenta em regular sua rede sócioassistencial. A rede enfrenta graves problemas jurídicos e de adequação para que se possa atingir uma relação de prestação de serviços de qualidade que mereçam os recursos públicos preconizados pelo SUAS. Mesmo com todo desenvolvimento do debate do SUAS as entidades que prestam serviços de assistência ainda mantém as mesmas formas conservadoras de relação com o poder público.

Dentro deste ponto cabe destacar que a não-regulação é um elemento perigoso para todo o sistema. A não-aplicação de regras claras provoca um ciclo vicioso já que para muitos governos ele facilita a instrumentalização das entidades que passam a depender exclusivamente do estado. Para alguns governos essa é a garantia de prestação de serviços baratos, uma espécie de terceirização perversa, que conta ainda com uma omissa participação das entidades no controle social e garante a esses governos um total controle das decisões sobre a política de assistência.

Em segundo lugar é notório o problema do acesso desigual aos recursos de poder já destacada no início deste trabalho ainda nos levantamentos acerca da questão teórica sobre a perspectiva neo-institucionalista . Como mostram as entrevistas e as atas das reuniões do conselho persiste ainda uma grande dificuldade da representação não-governamental em ter acesso de forma adequada às informações sobre recursos financeiros, elaboração dos PPAs, e a informações jurídicas sobre os processos relacionados à política de assistência. Esse talvez seja o maior elemento de desigualdade que prevalece neste debate. O estado sempre terá mais elementos para o controle dos processos que envolvem a elaboração e a execução das políticas, criando assim um poder de cooptação e de poder, que mais uma vez amplia sua capacidade instrumentalização dos demais atores. Trata-se de um problema muito maior do que o problema de Juiz de fora, sem dúvida, já que a constituição dos conselhos é tratada de forma uniforme por uma única legislação. Mas no caso de cruzarmos este problema com o anterior, relacionado a regulamentação da rede, ele se torna ainda mais significativo.

Em terceiro, está o problema que envolve a capacidade dos governos em articular no seu interior sua participação interdisciplinar no conselho. Este problema se mostra grave já que boa parte dos setores simplesmente ignoram a necessidade de um debate interno mais profundo para escolha de seus representantes. No caso de Juiz de Fora é nula a articulação dos órgãos com a política de assistência. O problema se agrava já que boa parte dos representantes participam de vários conselhos e não recebem nenhuma forma de capacitação anterior para otimizar sua participação. Não foi relatado por nenhum dos entrevistados algum espaço onde os debates do conselho fossem reportados aos superiores e demais funcionários do setor, e nenhuma experiência de debate interno sobre as possibilidades de interface foi citado.

Ainda mais grave: é unânime entre os conselheiros que a interface é frágil ou nula.

Em quarto destaca-se a dificuldade de compreender o conselho como espaço político por excelência. A maioria dos entrevistados acredita que a função mais importante do CMAS-JF é o controle social, mas tem dificuldade de explicar de forma objetiva qual seriam as características deste controle social. A maior parte das declarações tratam o controle como fiscalização de recursos de entidades ou de ações da prefeitura. Me parece estar muito forte neste caso uma perspectiva que oferece um olhar negativo sobre a política partidária, já que quase a totalidade dos conselheiros mostram preocupação com a partidarização das questões debatidas no conselho. Porém um número significativo dos conselheiros acredita que as mudanças nas relações entre conselho e estado se deram devido às mudanças político-partidárias. Essa contradição nos mostra que o controle social que o conselho busca supera os limites do próprio conselho e que a percepção de boa parte dos conselheiros pode estar se construindo de forma diferente como uma experiência política cotidiana.

Em quinto, é necessário destacar que a representação do usuário ainda é um grande problema. Todas dificuldades se multiplicam quando se trata de garantir que o usuário da assistência consiga participar e ter poder de interferir neste debate.

Como nos mostra DRAIBE (1989) ainda são latentes os desafios para a construção do *welfare* brasileiro. Essas dificuldades se revelam na dificuldade de ampliação da participação política, na garantia da representatividade da população expressa na pouca participação dos usuários nas redes, a dificuldade dos governos em garantir a participação democrática nos conselhos através da ampliação dos recursos de poder à população e seus representantes.

Ainda é notório nos debates levantados pelos diversos atores envolvidos a dificuldade de ampliação do patamar do direito à Assistência Social como um direito universal, tal qual preconizado pela Constituição Federal e pela LOAS. Resiste ainda que de forma residual a perspectiva da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) em embate claro com a idéia de “controle social”. Prova maior disso é que o CMAS-JF ainda tem como grande desafio trazer para seu cotidiano os usuários do sistema que está por construir.

Esses cinco elementos acima citados não nos impedem de perceber elementos virtuosos no processo estudado. Apesar das dificuldades citadas podemos perceber nas atas e nas falas dos entrevistados que os elementos relacionados a implantação do SUAS tem sido debatidos ainda que com dificuldade. Independente de qualquer dificuldade que o conselho enfrente a percepção deste espaço como um espaço democrático e importante para o debate da assistência é claro. Apesar da dificuldade de alguns conselheiros em garantir uma participação efetiva, é unânime a idéia de que o conselho é um espaço sério onde os debates ocorrem de fato. A noção de que este é o espaço que deve conduzir a política de assistência no município também esta consolidada.

Os atores diretamente envolvidos neste processo mostram capacidade de compreensão clara sobre diversos problemas relacionados aos dilemas da implantação do SUAS em Juiz de Fora. Trata-se portanto de uma experiência que tem sido pedagógica e política para todos e que na vivência do cotidiano tem evidenciado os seus dilemas. Cabe portanto uma atuação firme dos sujeitos envolvidos, na constatação destes problemas e na sua superação, envolvendo uma percepção de que este é mais do que nunca uma questão política e que isso não deve ser tratado como uma minoração do tema e que as possibilidades de superação dos mesmos começam muito antes das reuniões do conselho ou dos prédios do poder público.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H., SANTOS, W.G., COIMBRA, M. A. **Política Social e combate a pobreza**. Jorge Zahar Ed. 4ª. Edição. Rio de Janeiro, 1988.

ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo**. IN: SADER, Emir & GENTILI, Pablo. *As políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opinião Pública*, Volume 14, Nº. 1, Campinas, Junho de 2008.

BRASIL, Ministério da Saúde. **A Construção do SUS; histórias da reforma sanitária e do processo participativo**. Brasília, 2006

CONDÉ, Eduardo S. **Laços na diversidade: a Europa social e o welfare em movimento**. Unicamp, Tese de Doutorado, 2004.

_____. **Diversidade em processo: as políticas públicas em perspectiva**. IN: *Teoria e Cultura*. Editora da UFJF, 2006.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência Social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira**. LTr: São Paulo, 2001.

DONISETE, Denise Alencar. **Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora**. Trajetória híbrida, impactos ideo-políticos e prático-operativos. Tese de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UFJF, 2007.

DRAIBE Sônia. **A reforma dos programas sociais brasileiros: panoramas e trajetórias**. Paper apresentado no GT12 do XXIV Encontro Anual da ANPOCS.

_____. **“O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas”**. In: ANPOCS. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice, 1989

DURIGHETTO, Maria Lucia. **Sociedade Civil e democracia; um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007

ESPING-ANDERSEN. G. **Social Foundations of Pos-industrial Economies**. Oxford University Press, 1999.

_____. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Uma genealogia das teorias e modelos do estado de Bem-Estar Social**. BIB, Rio de Janeiro, Número 46, Segundo semestre de 1998, pp. 39-71.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FERREIRA, Ana Maria. **Política de Assistência Social e programas de transferência de renda**. Particularidades da realidade de Juiz de Fora. Tese de Mestrado. Faculdade de Serviço Social da UFJF, 2007.

FLEURY Sônia. **Dilemas da coesão social**. IN: Brasil: a caminho da equidade; Nueva Sociedad: Buenos Aires, 2007.

GENRO, Tarso. **Esquerda em processo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

HALL, Peter and SOSKICE, David. **Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford University Press, 2001.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade**. Trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1999.

LENIN, V.I. **Estado, ditadura do proletariado e poder soviético**. Belo Horizonte: Oficina dos Livros, 1988

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, julho de 2005 (Versão final).

MELO, Marcus André B. C. **Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil**. Revista Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Editora Vértice e ANPOCS, 1991. P. 262-286.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica a razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State?** Cambridge Studies in comparative politics. Cambridge University Press, 1994;

- POLANYI, K. **A grande transformação**, Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977
- POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985
- PRZERWOSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. São Paulo: Relume Dumará, 1995.
- SADER, Emir. **Estado e política em Marx**. São Paulo: Cortez, 1993
- SKOCPOL, Theda & AMENTA, Edwin. **States and Social Policies**. Ann. Rev. Social, 1986. 12: 131-57
- SANTOS, Wanderley Guilherme **Cidadania e justiça**. A política Social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.
- SPOSATI, A. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. **Os direitos dos (des)assistidos sociais**. São Paulo: Cortez, 1989
- TIEZZI, Sérgio. **A organização da política social do Governo Fernando Henrique**. IN: São Paulo em perspectiva, numero 18. p49-56. São Paulo: Fundação Seade, 2004.
- VIANNA, Luiz Werneck. **A classe operária e a abertura**. São Paulo: Cerifa, 1983.
- VIANNA, Maria Lucia & GERSCHMAN, Silvia. (org) **A miragem da pós-modernidade**. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.
- WRIGHT, Erik. *Et alli*. **Reconstruindo o marxismo: ensaios sobre a explicação e teoria da história**. Rio de Janeiro, Vozes, 1993. Capítulo 7, **Assimetrias Causais**
- _____. **What is so bad about Capitalism?** In: Envisionig Utopias. <<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/>>

ANEXOS**ANEXO I****Questionário semi-estruturado para entrevistas****Roteiro de entrevista**

Data: ___/___/_____

Pesquisa “Implementação do SUAS em Juiz de Fora” Tiago Rattes de Andrade

Percepção dos membros do CMAS-JF

Sociedade Civil___ Governo___

Entidade que representa:_____

Há quantos mandatos no
conselho?_____

Profissão:_____

Formação:_____

Idade:_____

Sexo:___

- 1) O Sr(a) conhece o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)?
- 2) O que o Sr(a) destacaria como elemento importante do SUAS?
- 3) O Sr(a) conhece a LOAS?
- 4) O que o Sr(a) destacaria como ponto fundamental na LOAS?
- 5) Na sua opinião qual a importância do Conselho de Assistência Social?
- 6) Como Sr(a). avalia a relação entre estado e sociedade civil no âmbito do CMAS-JF?
- 7) Como o Sr(a) avalia o papel das entidades prestadoras de serviço no CMAS-JF

ANEXO II

Entrevistas transcritas

Entrevista 1

Nome fictício: A

Representante Governamental

Sexo feminino

Formação Superior

Primeiro Mandato no conselho

(Começa a falar antes das perguntas) Quando me chamaram para ser conselheira eu não tinha muita noção, né...quando eu cheguei lá eu achei o trabalho que eles fazem sério, um trabalho, sabe? Não era o que a gente pensava o que seria, não... o que passam pra gente, não. 'tem problema não, pode ser conselheira, você vai lá de vez em quando', é o que passam pra gente, entendeu? É só ir lá de vez em quando, é só assinar. E eu não achei isso não. Por isso que eu estou querendo ter conhecimento, eu estou por fora e por isso to querendo ter conhecimento, de tudo que eles fazem, de todo esse trabalho, por causa disso. Por que eu vi que realmente eles fazem um trabalho.

E nesse tempo que você tem participado como você avalia o seu conhecimento sobre o SUAS?

Eu tenho pouco conhecimento. As coisas lá tem sido muito debatidas. Esse debate tem acontecido de forma muito séria lá. Eles tentam incluir todo mundo no debate, por exemplo na comissão de orçamento, hoje por exemplo teria uma reunião lá dessa comissão. Nisso lá dentro do conselho eles colocam tudo, como está e tal, o que fazer dentro das instituições. Quando eles vão fiscalizar quais as entidades que vão receber ou não, eles levam a sério isso mesmo, mostram o que pode ou não, as normas. Você deve ter percebido que eu não sei usar as palavras, eu sei o que é mas ainda não consigo explicar.

Como você avalia seu conhecimento sobre a LOAS?

Também é pouco, ainda estou aprendendo muito. São tantas tarefas que fica difícil...

Nessa vivência sua, como a Sra. avalia a importância ou não do CMAS-JF?

As pessoas aqui (no setor representado) não tem muita noção dessa importância, como eu disse elas mandam você ir. Isso teria de ser passado pra todo mundo, deveria ser mais claro.

Como você enxerga a atuação dos outros conselheiros, você acha que eles enfrentam as mesmas dificuldades que você?

Eu acho que encontram, mas eles vão mais a procura de esclarecimentos, tipo 'vamos lá, vamos debater lá' e só vamos aprovar tudo, vamos participar. Mas não é só isso, e eu acho que o conselho está tentando mostrar isso lá dentro pra gente. Por exemplo, toda semana tem reunião das comissões, aí tem gente que começa a faltar pra ser jubilado e não ter mais que ir nas reuniões. Ou seja a pessoa vai pro conselho e não tem noção, né? É um problema sério...

E como uma representante governamental, como você avalia a relação entre governo e sociedade civil dentro do conselho?

Em relação ao pouco tempo que eu vi eu acho que há um entrosamento entre eles sim, na hora da reunião do conselho lá, na plenária, tanto governamental quanto instituição, tudo é falado, eles expõem, nunca vi nada de debate hostil, assim, entre eles, entendeu?

Como você avalia o papel das entidades que prestam serviços e participam do conselho?

Pelo que eu conheço eu estou admirada, acho muito importante o serviço que eles prestam. É um atendimento muito grande, algo que me deixou impressionada. Realmente eu fiquei admirada com tanta entidades que são auxiliadas.

Qual seria a função mais importante que o conselho desempenha na sua opinião?

Seria exatamente fazer o elo entre estas instituições e melhorar as instituições, por exemplo, orçamento, parte social, tudo, o conselho aprova e estuda sobre isso, nas comissões.

Você acredita que como representante de seu setor você consegue promover alguma interface com a área da assistência?

Eu não consigo por falta de conhecimento, mas é possível contribuir. Na prática acontece por que a gente lida diariamente com o povo. Mas acho que a gente

poderia ser mais orientada em relação a isso. O setor teria de orientar mais sobre a importância do conselho.

Entrevista 2

Nome fictício: B

Representante Governamental

Sexo feminino

Formação Superior

Segundo mandato no conselho

Como você avalia seu conhecimento sobre o SUAS?

Conheço, mas é como eu te falei, eu não tenho uma análise muito profunda, o conselho de assistência é pra mim uma coisa muito superficial. Por que ano passado eu trabalhei na comissão de, eu esqueci o nome da comissão agora, é a comissão que eu estou agora, e eu não estou tendo tempo de me dedicar do jeito que eu gostaria. E o trabalho que eu fiz ano passado foi em relação ao Selo Social, então eu trabalhei no sentido de implantar todo procedimento do selo. Essa foi a minha participação efetiva no conselho até aqui.

Você conhece a LOAS? Como você avalia seu conhecimento sobre a LOAS?

Muito superficial, muito superficial...

Neste tempo que você participa do CMAS-JF o que você destacaria como função mais importante do conselho?

É um espaço... por que na verdade a gente que não tem entendimento todo, né? Ainda mais na minha área que é (...), eu não tenho experiência com assistência, as reuniões pra gente, fica uma coisa muito confusa, por que são muitos conselheiros, né, então as reuniões são reuniões pesadas, e muito específicas, com resoluções voltadas para as entidades, então fica uma coisa muito voltada para as entidades, quando a gente não participa de comissão, quando você chega na reunião ordinária ou extraordinária, você 'bóia', por que é muito voltado mesmo para questão da entidade e então assim, a gente fica

um pouco perdida ale, então você tem que estar participando de comissões pra você entender, né...

Você acredita que exista a interface das políticas no conselho, no seu caso, você consegue promover esse debate?

Eu acho que ainda é muito superficial, eu acho que de fato pra ela acontecer, as ações tinham que ser contempladas também nos PPAs das secretarias, algumas deliberações das conferências, eu acho que isso tinha que ser mais trabalhado e realmente algumas ações fazerem parte dos PPAs das secretarias, aí sim, eu acho que poderia ser mais essa interface com o governo, com as secretarias, por que os secretários, o superintendente, de fato eles não tem conhecimento do que acontece numa plenária. Tem algumas coisas que a gente passa para o secretário, mas a maioria das coisas que acontecem no conselho o secretário não fica sabendo.

Quando você foi indicada para o conselho, o órgão pelo qual você foi indicada, deu algum suporte?

Deu, deu sim, só que é muito difícil você participar, principalmente o conselho de assistência, por que a demanda de trabalho, não só da assistência, a demanda é muito grande, então pra gente poder se dedicar deveria ter mais tempo na semana, é muito complicado conciliar.

Como você enxerga a relação entre estado e sociedade civil, dentro do conselho?

Eu acho que hoje é mais harmônico, eu acho que antes tinham muito aquela coisa de sociedade civil, poder, eu que participei da criação do conselho de criança e adolescente, tinha aquela coisa de governo, de domínio, e hoje eu percebo que a coisa é bem mais tranqüila. E na verdade a gente sabe que o governo sustenta muito os conselhos, né...

Sobre as entidades e o papel que eles cumprem dentro do conselho, como você enxerga?

Como eu te disse no conselho de assistência eu não tenho muito... eu não posso te falar com precisão, por que na verdade eu conheço ainda muito pouco. Mas uma coisa que eu posso falar e que eu vejo, é que as entidades que estão ali nem sempre estão representando a sociedade civil, ela representa a entidade, ela está buscando alguma coisa pra entidade. Ela está sempre buscando, não digo vantagens, ela tá buscando ou projetos, fundos...

Entrevista 3

Nome fictício: C

Representante não-governamental

Sexo Masculino

Formação Superior

Segundo Mandato no conselho

Como você avalia seu conhecimento sobre o SUAS?

Eu considero meu conhecimento de bom para médio, mas pode melhorar muito. Alguns documentos eu não tenho noção na integralidade, documentos norteadores, como é o caso da NOB/SUAS por exemplo. Eu vejo que este debate acontece, mas muito aquém das minhas expectativas e das necessidades para a implantação de um sistema único como esse. Tenho um debate sim, sobre os CRASs, sobre o monitoramento das entidades, mas muito aquém.

Qual elemento você destacaria como fundamental no SUAS?

Acaba que lá eu me envolvo mais com a parte que tem haver com o convênio que eu tenho firmado, que minha entidade tem firmada com a prefeitura, que no caso seria a proteção social básica, mais precisamente a questão sócio-educativa.

E a LOAS, como você classificaria seu conhecimento sobre a LOAS?

É regular... o cotidiano do conselho ainda carece de muitas melhorias, Ali você sabe onde procurar as informações.

Na sua opinião qual papel mais importante do CMAS-JF você destacaria?

Eu acho que é o de tratar de políticas públicas, eu percebo que muitas vezes isso não é realizado, pode melhorar e aperfeiçoar bastante. É a função de dar o norte, em termos do que a população carece e deseja em termos de políticas públicas de Assistência Social.

Eu acho que é importante ele ter os próprios gestores da assistência, agora o que mantém muito as pessoas próximas ali, na minha percepção, é a questão de ter acesso a informações em relação a possibilidades de financiamento, prestação de contas, acesso a documentos pra conseguir um certificado, e

hoje, muitas vezes até pra conseguir um convênio com o SUS, você depende de ter o certificado do CMAS-JF. Não é obrigatoriedade, mas em algumas linhas de financiamento na saúde é necessário essa vinculação com o CMAS-JF.

Como você avalia a relação entre estado e sociedade civil dentro do conselho?

Como eu te falei eu estou há dois mandatos, eu peguei uma transição de governo municipal, e vejo que depende muito da própria gestão do município, hoje eu considero uma relação conselho/município uma relação boa. Pode melhorar muito, pode aprimorar, nada é excelente, mas em comparação com anos anteriores teve um avanço muito grande na relação sociedade civil com o município.

Como você avalia o papel das diversas entidades que prestam serviços e participam do conselho?

Eu vejo como sendo fundamental o papel das entidades na prestação de serviços para a Assistência Social. As entidades vem prestando serviços que muitas vezes o município não tem condições, as vezes técnica de logística ou de infra-estrutura pra estar executando. E as entidades executam esse papel, então quando tem algum convênio firmado, não é um favor que faz a instituição, é um reconhecimento a um trabalho que está sendo desenvolvido e provavelmente não estaria sendo desenvolvido se não fosse essa entidade.

Entrevista 4

Nome fictício: D

Representante governamental

Sexo feminino

Formação Superior

Primeiro mandato no conselho

Como você avalia seu conhecimento sobre o SUAS?

Olha só, eu fui adquirindo um conhecimento mais pela prática do que pela formação, por que assim, na época que eu fiz minha faculdade a gente não

tinha o SUAS, a gente estava começando a construir a política pela LOAS, aí quando eu me formei eu me especializei na área de saúde. Então mais especificamente há 8 anos atrás eu comecei a trabalhar na Assistência Social. Aí eu acompanhei muito essa tramitação da PNAS do SUAS, acompanhei mesmo na prática, então o conhecimento que eu adquiri foi estudando na prática, meio autodidata mesmo. Eu avalio como um conhecimento bom.

O que você destacaria como elemento importante dentro do SUAS?

Eu acho que ter se formado um sistema, um sistema único. Por que até então o que a gente tinha, uma política baseada na LOAS de 1993, que até aumentou algumas das ações na Assistência Social, mas eu acho que o sistema único ter se tornado um sistema, o que aconteceu, a política não ficou mais de responsabilidade apenas das organizações governamentais, ela incluiu no seu bojo e nessa sistemática toda as organizações não-governamentais também. Então o grande avanço, o grande salto que nós estamos dando, mas que ainda não foi dado é a questão da gente conseguir formar um sistema e que nesse sistema, tanto governamental quanto não governamental entre, na mesma regularização, na mesma normatização.

Como você avalia seu conhecimento sobre a LOAS?

Eu avalio como bom também.

Qual seria o ponto de destaque da LOAS na sua opinião?

Da LOAS eu acho que o principal foi a criação do Benefício de Prestação Continuada para idosos e deficientes, um dos pontos foi esse, eram duas faixas da população que ainda estavam muito excluídas e sem amparo legal. E o outro ponto foi a criação da própria lei que faz com que nesse ponto da história da Assistência Social ela se torne uma política pública.

Qual a importância e o papel do CMAS-JF hoje?

Olha, eu vou te falar até com base nesse mandato agora que é o que eu estou exercendo como conselheira. Eu acho que nós estamos num momento importantíssimo do conselho hoje, ele tem um papel de uma dimensão que talvez ele não tenha tido até agora, num sentido, principalmente através das comissões, como a comissão de normas e avaliação, nessa criação da rede SUAS, neste papel de consolidar essas entidades não-governamentais, como parte dessa rede SUAS, no sentido de monitorar, avaliar, fazer com que isso realmente passe pelo crivo da assistência, passe pelo crivo do conselho. É um

momento, eu avalio como um dos momentos mais importantes do conselho em Juiz de Fora. Esse papel que é o do controle social de fato, é o mais importante.

Como você vê a relação entre estado e sociedade civil dentro do CMAS-JF?

Eu acho o seguinte, ainda há uma segmentação, que o exercício ainda não está afinado. Tanto o discurso quanto o exercício ainda não está afinado. Ainda falta um conhecimento maior sobre a política de Assistência Social e um conhecimento melhor sobre as entidades, falta ainda, o grande desafio para esse exercício ficar adequado é esse nivelamento de conhecimento, que ainda não há. E o principal, a gente precisa descobrir uma maneira do usuário da Assistência Social estar mais presente, por que a gente já deu um salto, inclusive no CRAS tem representante do usuário, mas não tem freqüentado as reuniões. Então eu acho que os dois desafios: é nivelar o conhecimento do público governamental e não-governamental, e principal, trazer de maneira efetiva o usuário.

Entrevista 5

Nome fictício: E

Representante governamental

Sexo feminino

Formação Superior

Segundo Mandato no conselho

Como você avalia seu conhecimento sobre o SUAS?

Pouco. É muito diferente da área que eu trabalho aqui. Apesar de ser uma área que tem muito haver com a assistência. O conselho contribui muito pra ampliar meu conhecimento, o problema é que eu participo de três conselhos que tem públicos parecidos. Então a gente acaba sendo muito absorvida, a gente acaba quase que perdida. Tem interface com todas áreas, mas agente acaba focando mais na nossa área. A minha experiência tem sido interessante, eu to aprendendo mais do que tudo.

Como você avalia seu conhecimento sobre a LOAS?

Tenho um certo conhecimento. Eu tenho meus códigos, eu tenho os documentos em casa, uma coletânea de leis, mas tenho que ampliar muito o conhecimento..

Como você avalia a importância do CMAS-JF?

Eu acho que tem total importância, entende? O conselho é muito estruturado e tem uma grande mobilização, como foi por exemplo a conferência municipal, uma prova de que existe uma organização e um grande debate. Eu fiquei impressionada com o nível de participação e de mobilização nesta última conferência.

O conselho chama a participação e a mobilização de todos os segmentos, os representantes, exerce esse controle social. Um chamado a participação.

Como você avalia a relação entre estado e sociedade civil dentro do conselho?

Até o momento que eu tenho enxergado é que existe uma harmonia, não tem tido conflitos. O estado tem chamado pra conversar, as duas representações; tem tido um nível de contribuição dos dois.

Como você avalia o papel das entidades que participam do CMAS-JF?

Eu não tenho embasamento suficiente para esclarecer isso. Teria que ter mais conhecimento para dizer isso, uma participação mais ativa no conselho. Uma coisa que a gente coloca muito, é que a nossa participação governamental, não é tão profunda. Eu participo mais das reuniões para ser um canal entre a secretaria e o conselho, mas num nível mais superficial, não é como aquelas pessoas que vivem diretamente na assistência.

Entrevista 6

Nome fictício: F

Representante governamental

Sexo feminino

Formação Superior

Primeiro Mandato no conselho

Como você avalia seus conhecimentos sobre o SUAS?

E bom. Na verdade todos nós ainda estamos conhecendo, ainda estamos estudando, eu acho uma proposta muito desafiadora, né? Segue a proposta do SUS, ele tende futuramente a ser universal, né? Temos que trabalhar para que isso aconteça. E eu acho que é um modelo muito bom pra gente estar seguindo, eu gosto da proposta.

Qual ponto você destacaria como importante dentro do SUAS?

Eu acho que primeiramente a descentralização, o controle social, que dá mais transparência às ações, principalmente na Assistência Social que é uma área que a gente tem trabalhado muito pra mudar essa ótica da filantropia, passar mesmo pelo nível do direito que o cidadão tem. Então eu acho que com a descentralização e com o controle social, com a participação popular também, eu acho que isso aí legitima muito o SUAS, né...

E o seu conhecimento sobre a LOAS, como você define?

Eu tenho conhecimento também, por que eu me utilizo da LOAS em todas as minhas ações.

E qual elemento você destacaria na LOAS?

Eu destacaria a LOAS inteira, ela foi um ponto de partida para o SUAS. E esse lei é muito importante pois ela veio colocar pra gente a questão da pessoa quando ela necessita da Assistência Social ela não venha passar por nenhuma situação vexatória e também dela assegurar o Benefício de Prestação Continuada, o BPC, como um direito a todo idoso que não puder prover o seu sustento e a toda pessoa portadora de deficiência, é uma forma de estar garantindo a dignidade e a cidadania a essa pessoa, por que antes elas eram excluídas mesmo da sociedade. Então são esses dois pontos que mais me chama a atenção.

Na sua opinião qual seria a importância hoje do CMAS-JF?

Eu vejo o conselho como um avanço muito grande em termos da transparência das ações, tanto do planejamento, da execução da Assistência Social, ele nos permite uma discussão entre todos segmentos, o estado, os prestadores de serviço. Eu sinto ainda uma falta de participação da sociedade civil, mas eu acho que o conselho esta atuando dentro do que ele tem que atuar, dentro da proposta do conselho e eu acho que ele tem cumprido seu papel. Claro que a gente sabe que tem que avançar em termos de capacitação da rede, em

termos de inclusão de algumas entidades, a gente sabe que não depende só do conselho, só do CRAS, a gente sabe que dando essa capacitação não significa que essa entidade vai estar aderindo aos princípios da política. Tem instituição que não quer, mas eu acho que o conselho tem brigado muito pra que sejam cumpridas.

O papel do conselho é fazer parcerias, priorizar e fiscalizar as entidades para que elas atuem no âmbito da Assistência Social para que elas atendam o público da assistência dentro dos princípios da Política Nacional de Assistência Social e para que seja um atendimento eficaz.

Como você avalia a relação entre estado e sociedade civil dentro do conselho?

Olha, é bem complicado falar isso, em termos de Juiz de Fora está bem complicado isso. Eu acho que em termos de administração, em termos de prefeitura, a gente está tendo muita liberdade para fazer o que tem que ser feito, cumprir a legislação, e olhar o interesse das entidades. Para quem está acompanhando o conselho, para quem vem em todas as plenárias, em todas as comissões, está muito claro. Agora ainda existem muitas entidades que acreditam que ainda prevalece a indicação, o apadrinhamento. Tem muito a caminhar, por que está no começo de uma nova administração, com a implantação do SUAS que traz uma nova ótica da assistência, o compromisso é grande e tem que ser amadurecido até pelos profissionais mesmo, mas eu acho que isso está caminhando e o conselho não tá deixando a desejar não.

Entrevista 7

Nome fictício: G

Representante não-governamental

Sexo masculino

Formação: ensino médio (técnico)

Segundo mandato no conselho

Como o Sr. avalia seus conhecimentos sobre o SUAS?

É uma matéria muito, no meu entendimento, até vinha lendo agora... é muito artigo, é muita lei, você lê uma lei, de repente a outra modificou, outra vem e altera. Então nós temos a lei de responsabilidade fiscal, você tem a LOAS, você tem PPA, então você precisa estar muito bem entrosado para discutir certos assuntos. Mas ultimamente nós temos tido um avanço muito bom nessa área, com as orientações técnicas aqui da equipe do conselho.

Como o Sr. avalia a importância e o papel do CMAS-JF?

Avaliar o conselho? Olha... pelo período que eu acompanho é de altos e baixos. Por que a gente teve um período aqui, quer dizer, algumas coisas deixando a desejar, hoje como o conselho tem um período que é a presidência da sociedade civil e outro do governo, a gente acha que tem uma certa diferença. E neste período agora que é o período do presidente da sociedade civil, então eu considero que tem tido um avanço melhor, apesar de ter muita coisa ainda pra avançar.

Como o Sr. avalia a importância e o papel do CMAS-JF hoje em dia?

Olha, num contexto geral, toda ela é importante. Mas tem as prioridades, como eles dizem aí, as metodologias, a distribuição da verba para a assistência ao menos favorecido, eu acho que seria o mais importante, resumindo, assistência a criança, ao idoso.

Como o Sr. avalia a relação entre estado e sociedade civil dentro do conselho hoje?

Eu vejo da seguinte forma: os representantes governamentais tem mais assistência, em reuniões, mais conscientização, não sei se é isso que eu poderia dizer, do que a sociedade civil. A sociedade civil precisa ser muito trabalhada para ter mais apresentação, mais conscientização do que nós precisamos. Eu não sei se é questão de tempo, nos conselhos as vezes tem problema de horários nas reuniões, ai fica vazio. Nas comissões por exemplo, tem deficiência. Não há o numero legal para fazer as reuniões.

Como o Sr. avalia o papel das entidades dentro do conselho?

Eu enxergo que tem muita dificuldade. A comunidade que nós representamos, a gente tem algum respaldo, mas a população ainda não se conscientizou do que é um trabalho de beneficência, ainda deixa muito a desejar, viu? Há necessidade de um trabalho melhor até das diretorias. Pois tem problema de documentação.

Entrevista 8

Nome fictício: H

Representante não-governamental

Sexo masculino

Formação Superior

Quinto mandato no conselho

Como o Sr. avalia o seu conhecimento sobre o SUAS?

Olha, dentro da política hoje eu conheço praticamente todo o sistema e avalio que ele está sendo implementado até de forma precária.

O que o Sr. avaliaria como elemento importante dentro do SUAS?

Eu acho que é justamente a descentralização dos serviços, da política.

Sobre a LOAS, como o Sr. avalia seu conhecimento?

Olha, eu conheço muito bem a LOAS, praticamente ela toda, né.

Dentro da LOAS, qual ponto você destacaria como fundamental?

O ponto mais fundamental da LOAS é justamente o controle social.

Qual a importância do CMAS-JF na sua opinião?

Eu acho ele extremamente importante, aliás eu acho ele a peça fundamental da efetivação da política, né? Eu acho que a gente ainda não atende as expectativas da sociedade por que ainda existem muito as discussões político-partidárias e isso afeta muito o conselho. A função mais importante do conselho é a implantação dessas políticas. É através da pressão que o conselho faz é que consegue efetivar essas políticas.

Como o senhor avalia a relação entre estado e sociedade civil no conselho?

Olha, eu acho que ainda está um pouco distante essa relação, meio fantasiosa. Não há o respeito devido a esse poder da participação popular nas discussões.

Como o senhor avalia o papel das entidades dentro do conselho?

Eu acho uma participação fraca ainda, as entidades, vamos dizer assim, tem uma forma bem tímida de participação, elas trabalham de forma muito individual ainda, sem participar efetivamente da discussão das políticas.

Entrevista 9

Nome fictício: I

Representante não-governamental

Sexo feminino

Formação Superior

Primeiro Mandato no conselho

Como a senhora avalia seu conhecimento sobre o SUAS?

Olha, a gente tem que buscar as informações, é de grande importância para a política, mas eu ainda tenho pouca informação. Por isso é importante a participação da sociedade civil por que a gente só tem esse conhecimento quando a gente vem pra essa instância. Fora isso você fica totalmente alheio ao que é o SUAS. A gente não tem esse conhecimento.

Você destacaria algum elemento dentro do SUAS?

Eu não teria algo específico pra dizer. Como eu disse antes eu ainda não tenho muita bagagem pra discutir muita coisa. Essa mobilização popular é o que eu gosto, trazer a sociedade civil pra dentro das discussões, eu acho que é o que a gente precisa mesmo.

Como a senhora avalia seu conhecimento sobre a LOAS?

Pouco conhecimento, infelizmente a gente tem muitas funções e acaba tendo dificuldade de aprender com detalhes.

Qual a função e a importância do CMAS-JF na sua opinião?

É a própria política. Quando eu cheguei aqui tinha uma visão totalmente equivocada de conselho, eu achava que conselho era lugar de buscar recurso, ou seja, eu ia lá pra buscar recurso. Hoje eu vejo a importância e a responsabilidade que a gente tem como conselheira de estar discutindo o que você propõe e a sua responsabilidade, por que as vezes o conselheiro não tem essa responsabilidade, ele pensa 'vou me candidatar e chegar lá e aprovar tudo'.

Como a senhora avalia a relação entre estado e sociedade civil dentro do conselho?

Hoje é boa. Uma relação muito boa. Agora esse ano melhor ainda. Essa relação de informações, tem tido mais apoio do governo, a solicitação de

informações, tem tido retorno maior. Apesar da pouca participação da sociedade civil, tem sido interessante.

Como a senhora avalia o papel das entidades dentro do conselho?

Eu acho que a gente tem muita vontade, mas a participação ainda é muito pequena, a gente tem que abrir mais esse leque, trazer a sociedade civil pra dentro dos conselhos. Muitas entidades nem sabem da existência do conselho.

Entrevista 10

Nome fictício: J

Representante não-governamental

Sexo masculino

Formação: ensino médio (técnico)

Primeiro Mandato no conselho

Como o senhor avalia seu conhecimento sobre o SUAS?

Na verdade por ser o primeiro mandato eu agora que estou penetrando no terceiro setor e vi a necessidade da busca de conhecimento, no que tange a PNAS, haja vista a LOAS, o SUAS.

E sobre a LOAS, como o senhor avalia seu conhecimento?

Toda essa legislação que regula a Assistência Social eu na verdade busquei esse conhecimento quando adentrei o conselho. Então eu tenho um bom conhecimento sobre o SUAS e a LOAS, assim como em relação a PNAS.

O que você destacaria dentro da LOAS?

Na verdade eu gosto muito do instrumento regulador, que me chama atenção num todo, que me preocupa, é buscar, é efetivar, o que traz a LOAS. Eu acho fundamental é conhecimento, por que a informação está aí pra todos, internet e tal. Mas de nada vale a informação, se não transforma-la em conhecimento e do conhecimento produzir as mudanças. São essas mudanças que eu venho buscar.

Como o senhor avalia a importância do CMAS-JF hoje?

Olha, a importância do conselho hoje, deve ser reconhecida por todos conselheiros, na verdade eu estava antes até falando sobre isso: a importância

do conselho perante o executivo. Ele é muito importante para a construção da política e para efetivação do SUAS. Eu vejo a necessidade dos conselheiros tomarem conhecimento de tal importância que é a gestão a fiscalização e exercer de fato o controle social, com a gestão da política, do fundo, enfim exercer de fato o controle social. Houve em Juiz de Fora um avanço no último ano. É marcante. O conselho saiu do patamar de subalternização. Ele é vinculado, mas não é subordinado. A importância do conselho tá implícita no controle social. Ele não deve ser só pra repassar recursos.

Como o senhor avalia o papel das entidades no conselho hoje em dia?

Infelizmente ainda hoje, a atuação ds entidades da sociedade civil, ainda hoje eu falava sobre isso, essa falta de participação das entidades nas comissões temáticas. É onde na verdade elas vão enriquecer o conhecimento sobre a política nacional. Infelizmente muitas entidades participam somente para a manutenção do seus convênios ou para celebrar seus convênios. E me preocupa muito da entidade não estar sendo nem o porta-voz do usuário que é o protagonista da política nacional.

Como o senhor enxerga a relação entre estado e sociedade civil dentro do conselho?

Eu até coloquei para você antes, eu vejo como avanço. Eu, no meu caso, eu represento uma entidade e busco ser uma entidade cidadã, efetivar isso. Extrapolar a relação capital-trabalho, na luta pelo direito do familiar dos assistidos, na luta pelo direito a educação, aos direitos.

Entrevista 11

Nome fictício: L

Representante governamental

Sexo masculino

Formação Superior

Sétimo mandato no conselho

Como o senhor avaliaria o seu conhecimento sobre o SUAS?

Eu acho bem profundo, eu acompanho bem a evolução, toda a legislação, toda a normatização da PNAS, me considero muito bem informado sobre o SUAS.

Qual elemento você destacaria importante do SUAS?

Para mim o mais importante é a organização do sistema, principalmente na organização por redes de proteção: a rede de proteção social básica e especial. E o mais importante disso é o equipamento público colocado a disposição, no caso o CRAS.

Como o senhor definiria seu conhecimento sobre a LOAS?

Muito bom, eu acompanho, inclusive a nova LOAS que saiu agora, a “LOAS anotada”, a normatização do artigo terceiro que define o que seja a entidade de Assistência Social. A gente tem acompanhado com muita ênfase o projeto de lei do SUAS que já passou inclusive pela câmara, que engloba tanto a LOAS, quanto o SUAS e o PNAS.

O que o senhor destacaria como ponto fundamental na LOAS?

Na LOAS exatamente isso. A organização e a regulamentação da assistência como política pública, enquanto dever do estado e direito do cidadão. Acho que essa é a grande destaque. E a competência dos conselhos acerca do controle social.

Qual é o papel e a importância que o senhor enxerga no CMAS-JF?

O conselho é um ator fundamental na organização desse serviço e principalmente na divulgação das ações e no controle social de tudo aquilo que é praticado. Mas ainda, o trabalho é longo, é muito árduo para que haja uma participação efetiva das entidades não só inscritas mas que outras se inscrevam para participarem da formulação da políticas públicas, por que as entidades ainda tem aquela visão de que o conselho é mero espaço só pra obtenção de recursos, e não é, conselho é um espaço de controle social, de formulação de política e de fiscalização.

Como o senhor avalia a relação entre estado e sociedade civil?

O conselho é um espaço de embate, de debate, as vezes é um espaço de conflito, nem sempre é um espaço de consenso, então nesse sentido é importante que esses dois segmentos estejam atentos a proposição de políticas públicas para um coletivo, e não de defesa de políticas partidárias.

Entrevista 12

Nome fictício: M

Representante governamental

Sexo Masculino

Formação Superior

Primeiro Mandato no conselho

Como o senhor avalia seu conhecimento sobre o SUAS?

Bom, um bom conhecimento.

O que o senhor destacaria como elemento importante no SUAS?

Eu acho que a própria concepção dele, através do Centro de Referência em Assistência Social e os CREAS são o grande avanço na criação deste sistema, como porta de entrada para o SUAS. E essa porta que permite você conhecer as demandas da sociedade e isso permite um planejamento de forma mais consciente.

Como o senhor avalia seu conhecimento sobre a LOAS?

Tenho um bom conhecimento.

E qual ponto você destacaria como fundamental na LOAS?

Acho que a LOAS tem um grande mérito que é organizar o sistema, ela cria o conselho de assistência, o plano de assistência, ela dá as bases para o SUAS. Isso tudo tá expresso na LOAS e além dos requisitos básicos para receber convênios, para o recebimento dos recursos via fundo nacional, estadual... Isso permite maior controle social, abre espaço para maior fiscalização da sociedade.

Como o senhor avalia o papel e a importância do CMAS-JF hoje?

Eu acho que a grande contribuição do conselho é formular a política mesmo. Um ponto positivo é o que estamos vivendo, nós aprovamos novos parâmetros para os convênios de 2009 e um dos parâmetros é que os CRASs encaminhem para o conselho a sua demanda dentro de suas áreas de atuação. Então eu acho que o conselho tem interagido...

Como o senhor avalia a relação entre estado e sociedade civil dentro do conselho?

Eu acho que hoje a relação é muito boa, principalmente as questões relativas ao governo, no que tange a política de Assistência Social, tem sido colocadas

de forma transparente, diferentemente do que já aconteceu em outros anos. Então isso dá uma maior possibilidade de dialogar com a sociedade civil e permite uma relação melhor. Eu avalio como muito boa essa relação nos dias de hoje.

ANEXO III**TERMO DE CONCORDÂNCIA
SOBRE UTILIZAÇÃO DE DADOS PARA PESQUISA**

Eu, _____, autorizo Tiago Rattes de Andrade, acadêmico do Mestrado em Ciências Sociais da UFJF a utilizar dados obtidos através de entrevista sobre a “Implantação do SUAS em Juiz de Fora”, desde que seja preservado o meu anonimato, bem como qualquer referência que dê personalidade às informações.

Juiz de Fora, ____ de _____, de 2009

Entrevistado