

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
Programa de Pós-Graduação
Mestrado em Serviço Social

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Título:

A Política de Assistência Social implantada em municípios emancipados na década de 1990: a experiência dos municípios de pequeno porte associados à AMERP.

Mestranda: Cleide Cardoso da Silva

Orientadora: Prof^a Dr^a Édina Evelin Casali Meireles de Souza

Banca Examinadora: Prof^o Dr. Serafim Fortes Paz

Prof^o Dr. Ana Maria Costa Amoroso Lima

Juiz de Fora, setembro de 2007

Dedicatória

À todos aqueles que estiveram presentes durante toda esta trajetória de busca pelo conhecimento, amigos, família e professores. Alguns silenciosamente, outros afetosamente e muitos com dedicação inigualável, deixando a este trabalho a imagem da construção coletiva.

Agradecimentos

Não poderia iniciar sem lembrar de todos que tornaram realidade este sonho agora concretizado. A Deus pela dom da vida e graça da força. A minha família pelo dia a dia compartilhado. Aos amigos pelas horas de alegria e de tristezas, em especial às amigas Rosa, Néia, Renata e Juliana pela presença marcante em minha vida. À Professora Édina, orientadora e amiga, por não deixar que eu desistisse quando tudo parecia impossível. Aos professores do mestrado por manter acesa em mim a chama do conhecimento. Aos “atores sociais” dos municípios pesquisados que contribuíram para pensarmos e refletirmos sobre os caminhos da assistência social. Com muito carinho aos amigos de Rosário da Limeira que por tantas vezes carregaram “pedras” para me auxiliar, ao Walter Gomes, Rosana, Cláudio e Nilson obrigada pelo apoio, a Rosely grande companheira e exemplo de vida.

Resumo

SILVA, Cleide C. A Política de Assistência Social implantada em municípios emancipados na década de 90: a experiência dos municípios de pequeno porte associados à AMERP. (Dissertação). Juiz de Fora (MG): Faculdade de Serviço Social; UFJF: 2007

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que tomou como objeto a Implantação da Política Nacional de Assistência Social em municípios recém emancipados. Seu objetivo central foi entender como a Política Nacional de Assistência Social ao longo do anos de emancipação municipal vem sendo implantada nesses municípios e quais as perspectivas para a implantação do atual Sistema Único de Assistência Social vivenciadas por eles. Para isso buscamos identificar e caracterizar o perfil dos atores sociais partícipes deste processo; levantar quais os vínculos existentes entre os elementos políticos e administrativos que sustentam a implantação da política; verificar os mecanismos de participação popular para a implantação da política de Assistência Social e, caracterizar os tipos de interesses ideológicos que estiveram presentes durante todo o processo. Como conceituação teórica buscamos referenciar a construção do Estado brasileiro, enfocando sua trajetória de reformas políticas-administrativas, abordando desde a construção do federalismo brasileiro até as redefinições que nortearam as emancipações pós-Constituição de 1988. Além disso abordamos a discussão referente ao processo de descentralização e municipalização das políticas sociais, com destaque para a gestão pública destas políticas, até chegar na implantação do Sistema Único de Assistência Social nos municípios. A pesquisa foi realizada em dois municípios da Zona da Mata Mineira - Rosário da Limeira e São Sebastião da Vargem Alegre – E como recurso metodológico utilizamos a entrevista semi-estruturada com quatro grupos de atores sociais: conselheiros, vereadores, gestores e prefeitos, totalizando 34 (trinta e quatro) entrevistas. Além das entrevistas realizamos observação das reuniões dos conselhos municipais de assistência social de ambos, bem como a leitura das atas das mesmas. À luz da coleta de dados traçamos o perfil dos atores sociais envolvidos no processo de implantação da Assistência Social no município, a constituição dos instrumentos necessários à implantação da política e, a dinâmica de funcionamento e os processos da construção da política de Assistência Social, finalizando com as perspectivas para a implantação do Sistema Único de Assistência Social naquelas localidades. Caracterizar todos estes aspectos nos conduziu a entender a Assistência Social como uma política pública que ainda exige a superação de vários obstáculos para sua efetiva implantação e desvinculação de conceitos como clientelismo e assistencialismo.

Palavras Chaves: Assistência Social, Política Pública, Gestão Pública, Descentralização, Municipalização.

Abstract

This is concerned with a qualitative research that the aim purpose is the Implantation of National Politic of Social Assistance (Política Nacional de Assistência Social) in cities emancipated recently. Its purpose was understand how the National Politic of Social Assistance had been implanted in these cities during these years and what are their prospects for the implantation of the Unique System of Social Assistance (Sistema Único de Assistência Social). For this reason, we tried to identify and to characterize the profile of the informing social actors of this process; pointing out the bonds between the politicians and administrative elements that support the implantation of the politics; to verify the mechanisms of popular participation for the implantation of the Politics of Social Assistance and, to characterize the types of ideo-politicos interests that had been included during all the process. As theoretical conceptualization we tried to refer to the construction of the Brazilian State, focused on the trajectory of politico-administrative reforms approaching since the construction of the Brazilian federalism until the redefinitions that had guided the 1988 Pos-Constitution emancipations. Moreover we approached the discussion about the process of decentralization and municipalization of the Social Politics, showing the public management of these politics up the Implantation of the Unique System of Social Assistance in these cities. The research was done within two cities of Zona da Mata Mineira – Rosário da Limeira and São Sebastiao da Vargem Alegre – and as a methodological resource we used the semi-structured interview with four groups of social actors: counsellors, councilmen, managers and mayors, totalizing 34 (thirty-four) interviews. Besides interviews, we observed the meetings of City Councils of Social Assistance in both cities, as well as reading the acts of the same ones. After the collection of data we defined the profile of the social actors involved in the process of the Implantation of the Social assistance in the city, the constitution of useful instruments for the Politic Implantation, operation dynamics and the construction process of the politic of Social Assistance, ending with the prospects for the Implantation of the Unique System of Social Assistance in those cities. Characterizing all these aspects drove us on to understand the Social Assistance like a public politic that still demanding improvement on for the strength implantation and disassociation with concepts like clientele and assistencialism.

Key Words: Social Assistance, Public Politic, Public Management, Decentralization, Municipalization.

Sumário

Introdução	08
I Capítulo – O Estado Brasileiro	13
1.1 – O Estado Brasileiro: de sua formação à sua reforma	13
1.2 – A reforma do Estado: descentralização e democratização pós- 1988.....	31
II - Capítulo – A gestão pública das políticas sociais: implicações da Reforma do Estado	41
2.1 – Políticas públicas: os desafios da gestão.....	41
2.2 – Política de Assistência Social: Gestão Descentralizada e Participativa.....	50
III – Capítulo – O processo de implantação da Política de Assistência Social em municípios emancipados na década de 90: um olhar crítico e reflexivo	68
3.1 – O chão onde se gesta a Política de Assistência Social: Local da Pesquisa.....	68
3.2 – Análise histórico-reflexiva do processo de implantação da Política de Assistência Social nos municípios de Rosário da Limeira e São Sebastião da Vargem Alegre – MG.....	72
3.2.1 – Rosário da Limeira e São Sebastião da Vargem Alegre: Caracterizando os Municípios pesquisados.....	72
3.2.1.1 – Conhecendo Rosário da Limeira.....	72
3.2.1.2 – Conhecendo São Sebastião da Vargem Alegre.....	76
3.3 – Configurações do processo: uma análise do conteúdo das entrevistas e dos documentos.....	77
3.3.1 – Perfil dos que fazem a Política de Assistência Social.....	81
3.3.2 – A Constituição dos instrumentos para a implantação da Política de Assistência Social.....	92
3.3.3 – Dinâmica de funcionamento e os processos de efetivação da Política de Assistência Social.....	100
3.4 – Perspectiva em relação ao SUAS.....	106
IV – Considerações Finais	109
V - Referencia Bibliográfica	118

Anexos – Roteiros de Entrevistas.....	122
Anexo 1 – Roteiro de entrevista aplicado aos conselheiros atuais e anteriores - A constituição do conselho enquanto instrumento para a implantação da assistência social.....	123
Anexo 2 – Roteiro de entrevista aplicado aos gestores (secretários) atuais e anteriores - Perfil dos órgãos gestores da assistência social.....	126
Anexo 3 – Roteiro de entrevista aplicado aos prefeitos atuais e anteriores – Perfil dos órgãos gestores da assistência social.....	128
Anexo 4 – Roteiro de entrevista ser aplicada aos vereadores atuais e anteriores -participação do legislativo na implantação da assistência social.....	130
Anexo 5 – Roteiro para leitura das atas e observação direta das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social.....	133

TABELA DE QUADROS E GRAFICOS

Quadro 01	Mapa da Zona da Mata Mineira
Quadro 02	Perfil dos Municípios constituintes da AMERP
Quadro 03	Perfil dos Municípios - Gestão da Assistência Social/SUAS
Quadro 04	Mapa de Rosário da Limeira
Quadro 05	Mapa de São Sebastião da Vargem Alegre
Quadro 06	Concepções sobre atribuições do CMAS
Quadro 07	Conhecimento sobre o Plano M. de Assistência Social
Quadro 08	Conhecimento sobre o Fundo M. de Assistência Social
Quadro 09	Avaliação das ações da Assistência Social
Gráfico 01	Atores Entrevistados
Gráfico 02	Escolaridade
Gráfico 03	Permanência no Cargo – Conselheiros
Gráfico 04	Permanência no Cargo – Vereadores
Gráfico 05	Opinião sobre o CMAS
Gráfico 06	Implantação do CPF
Gráfico 07	Desconhecem as Propostas do SUAS

A Política de Assistência Social implantada em municípios emancipados na década de 1990: a experiência dos municípios de pequeno porte associados à AMERP.

Introdução

Este estudo terá como foco o processo de implantação da política pública¹ de assistência social realizada em municípios emancipados na década de 90, buscando identificar quais os elementos que estiveram presentes e deram sustentação à esse processo e sobre quais perspectivas caminham na direção da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A escolha em realizar a pesquisa de análise do processo de implantação da política de assistência social em municípios de pequeno porte e recém emancipados, parte da experiência que tenho na condição de gestora da assistência social desde o ano de 2003, no município de Rosário da Limeira e, assistente social no município de São Sebastião da Vargem Alegre, ambos localizados na Zona da Mata mineira e categorizados pelo IBGE como municípios de pequeno porte. Além dessas experiências profissionais a motivação pela temática advém também do contato constante estabelecido com os outros gestores dos municípios vizinhos através de reuniões do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social (COMGEMAS) e União Regional dos Conselhos Municipais de Assistência Social (Urcmas) e também através da Associação dos Municípios do Médio Rio Pomba (AMERP)².

¹ Para este estudo tomaremos como Política Pública as ações públicas que surgem como respostas a necessidades sociais que têm origem na sociedade e que são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (Raicheles e Wanderley, 2004), embora a literatura sobre políticas públicas apresente múltiplos e diferenciados modos de interpretá-las.

² A sigla AMERP refere-se à Associação dos Municípios do Médio Rio Pomba. É uma associação que congrega atualmente 15 municípios da Zona da Mata mineira, com sua sede na cidade de Muriaé (MG), tendo como objetivo promover o desenvolvimento econômico, político e social dos municípios a ela associados através de assessorias, suporte técnico e articulação política.

Observamos, rotineiramente, que os municípios brasileiros de pequeno porte³ trazem em sua estrutura uma formação sócio-histórica que traduz um processo brasileiro de desenvolvimento e industrialização direcionado aos grandes centros em detrimento dos demais.

Os municípios objetos desse estudo até a década de 1990 eram considerados vilarejos, distritos e até mesmo comunidades rurais de outros centros urbanos tendo sido emancipados e transformados em cidades seguindo o movimento de recuperação das bases federativas do Brasil e, do processo de descentralização e municipalização que nos anos de 1980, foram intensificados. Essa situação nos municípios investigados - e em tantos com características basicamente rurais⁴ - não têm possibilidades de arrecadar recursos próprios, pois, não contam com atividades econômicas significativas, além de contarem com um percentual expressivo de pobreza. Diante disso, quase sempre dependem integralmente das transferências do Fundo de Participação dos Municípios do Governo Federal e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços repassado pelo governo estadual, confirmando que o processo de transformação em município e a política de descentralização trazida pela Constituição de 1988, não aumentou o grau de independência política e ou financeira destes pequenos novos municípios.

“Nossos pequenos municípios (73%), em sua maioria, padecem da ausência de recursos próprios para dar conta de políticas locais de desenvolvimento. São absolutamente dependentes de transferências federais e estaduais”. (Sposati, 2006:127)

³ Segundo a Política Nacional de Assistência Social/2004 e IBGE, os municípios de pequeno porte são divididos em duas categorias, a saber: municípios de pequeno porte 1 aqueles cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média) e que possuem cerca de 45% da população em zona rural; municípios de pequeno porte 2 aqueles cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média), com cerca de 30% da população concentrada na zona rural.

⁴ A Política Nacional de Assistência Social/2004 ressalta que os municípios de pequeno porte I apresentam 45% de sua população vivendo em áreas rurais e esses municípios representam 73% dos municípios brasileiros.

Como política pública, a Assistência Social tem como principais pressupostos a partir da Política Nacional de Assistência Social/2004, a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade e, tem sido implantada seguindo também o processo da descentralização e municipalização. Entender quais os elementos que compuseram e fundamentaram sua implantação nos municípios escolhidos é o que pretendeu esse estudo, aliado à busca de identificação dos caminhos que trilharão dentro da nova perspectiva que se apresenta na proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Política Nacional de Assistência Social lançada em 2004, elaborada com a participação de vários atores sociais através das conferências municipais, estaduais e nacional realizada em 2003, trouxe uma (re)orientação do processo de efetivação da Política de Assistência Social, como a introdução de marcos de reflexão que passaram a nortear a implantação do Sistema Único de Assistência Social, tais como as questões territoriais, demográficas e de concentração de pobreza. Essas questões tornam-se relevantes para uma discussão mais aprofundada, visto que são questões intrinsecamente associadas à efetivação da assistência social nos municípios pequenos e fundamental também para pensar as políticas sociais não mais apenas como estratégia de acomodação de conflitos e sim como campo de disputa política e instrumento de transformação social.

O Sistema Único de Assistência Social implantado a partir das deliberações da IV Conferência de Assistência Social tem a importante tarefa de ruptura com todo este legado de precarização e focalização sobre o qual a assistência tem sido pautada.

Neste contexto de redefinição de competências, a Política Nacional de Assistência Social (2004) *“traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades sócio-territoriais na*

sua configuração”, assim compreender os municípios como chão onde se gesta a política de assistência social torna-se cada vez mais relevante.

A partir desta lógica percebemos que a consolidação da Assistência Social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios, que vão desde a superação da condição de pobreza de grande parcela da população, passando pela efetiva aplicação de recursos públicos em programas sociais, até o fortalecimento do sistema descentralizado e participativo. Além de romper com traços culturais que sempre estiveram presentes na condução da assistência social, clientelismo, assistencialismo e paternalismo.

Esse desafio é posto do maior ao menor município brasileiro, entretanto, nos municípios menores esse desafio é agravado, uma vez que o reconhecimento da Assistência Social como direito de cidadania, dever e responsabilidade do Estado, encontra-se distante do direcionamento político dado por grande parte dos executivos locais. Comumente, eles priorizam ações pontuais reproduzindo a lógica assistencialista e paternalista, postura que permanece mesmo diante de exigências legais apontadas pelos diversos instrumentos federais existentes, como Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto do Idoso, da Criança e do Adolescente, Política Nacional da Assistência Social, etc. Compreendendo estas questões a PNAS *busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar clara suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidades do Estado.*

Outro importante desafio a considerar na análise da implantação e operacionalização da Assistência Social, refere-se à participação popular no controle social. A experiência profissional vem nos mostrando a grande dificuldade encontrada no funcionamento dos conselhos municipais e atuação dos conselheiros. Essas questões se tornaram mais desafiantes quando se tem nacionalmente um movimento em direção à implantação de um Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que visa congrega em ações conjuntas e complementares a

Política Nacional de Assistência Social, redefinindo e redistribuindo competências entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), reforçando a participação popular no controle, fiscalização e deliberações na gestão da política.

Muitos são os obstáculos que se opõem a uma ação planejada e efetiva, isto é, condicionar os investimentos públicos e os esforços da administração pública, bem como, regular os investimentos privados, visando seguir diretrizes construídas democraticamente, ao longo de um período que deve abranger várias gestões municipais.

Assim sendo as conclusões do presente trabalho reafirmaram e elucidaram os desafios e dificuldades inerentes à implantação do SUAS nos municípios de pequeno porte e que serão devidamente aprofundados na apresentação dos resultados do nosso processo de investigação.

II - Capítulo I – O Estado Brasileiro

1.1 - O Estado Brasileiro : de sua formação à sua reforma

O Estado Brasileiro em sua história foi marcado por fortes períodos autoritários intercalados com fases onde a expressão democrática se fazia mais ou menos presente. Porém, com maior intensidade, se tem períodos de longa permanência de regimes autoritários e centralizadores, pois, *na sua história política o Estado já foi oligárquico, populista e militar* (Ianni, 1988). Desta forma o Estado Brasileiro não pode ser compreendido sem que se considere seu passado colonial escravista e seu presente marcado pela dependência das economias dominantes do mundo atual.

No período colonial do Brasil sobre o controle da Coroa Portuguesa tivemos um Estado como uma unidade política centralizada na figura do rei e de seus conselheiros, com uma legislação constituída por determinações particulares e casuístas (Paula, 2005) onde o poder central focava-se na arrecadação de tributos, deixando a organização da administração em segundo plano, sendo que a rede fiscal confundia-se com a apropriação de rendas, monopólios e concessões. Outra importante característica deste período associado ao Estado é o fato de que os cargos públicos não eram profissionalizados, pois como nos esclarece Paula (2005), estes pertenciam aos nobres ou eram adquiridos pela burguesia enriquecida. Sendo assim, as esferas políticas e econômicas se confundiam, transformando a busca do poder político através da posse de um patrimônio.

Esse processo estabeleceu um sistema patrimonialista que tornou a organização governamental num bem a ser explorado no plano do interesse particular. Segundo Amoroso (2006), a administração colonial:

“Favoreceu o estabelecimento das relações dos governantes com o setor privado, configurando-se como o tempo das desigualdades e dos privilégios que deixaram pesada herança negativa ao longo da história do Brasil, principalmente no que diz respeito à relação do Estado com a sociedade na esfera dos direitos”. (p. 9).

Os estudos realizados pela referida autora ressaltam ainda que todo o período colonial brasileiro foi marcado pelo peso do controle da Coroa Portuguesa na condução das ações governamentais, *criando facilidades negociais com o setor privado estampou a gênese do patrimonialismo no período colonial e a sua permanência hereditária no Estado Brasileiro* (Amoroso, 2006:9).

A independência em 1822 trouxe uma mudança de regime político que, apesar de ser visível mais especialmente no plano formal do que no concreto, iniciou a constituição do Estado Nacional e a organização da Administração Pública Brasileira. Neste momento buscou-se romper com o estatuto colonial. A partir da criação das condições de expansão da burguesia com a “valorização social do alto comércio”, a desagregação do regime escravocrata-senhorial e a formação de uma sociedade de classe no Brasil.

A independência foi considerada por Fernandes (1981) como a primeira revolução social no Brasil, instaurando a formação da sociedade nacional e do Estado nacional⁵. Esse processo foi orientado pelo liberalismo que projetava o Estado e sociedades nacionais como uma conquista para o futuro, associando o Brasil às nações que “controlavam o mercado externo e as estruturas internacionais de poder”.

⁵ Fernandes apresenta dois elementos que perpassou a Independência e a formação da sociedade nacional, um conservador e outro revolucionário: o revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial e o elemento conservador tinha o propósito de preservar e fortalecer as condições que não engendrassse o padrão de autonomia necessário à construção de uma nação. É o que ele chamou de antagonismo entre Velho e Novo (1981).

A implantação de um Estado Nacional independente, contudo, não nasceu e nem correspondeu às mudanças reais na organização governamental. Ao contrário, o Estado preenchia funções de manutenção das estruturas sociais que privilegiava o prestígio social das elites agrárias e, ao mesmo tempo, fomentava o aparecimento de condições tanto econômicas quanto culturais e sociais, que formasse um substrato da sociedade nacional.

O Estado seguindo ainda muito forte a influência do regime monárquico, manteve-se organizado a partir da presença de elementos patrimonialista:

"A Administração Pública Patrimonialista corresponde ao Primeiro Modelo Administrativo do Estado Brasileiro. A denominação patrimonialista advém do fato de que esta condição organizativa e de gestão do Estado espelhava determinadas características de seu tempo histórico como as práticas despóticas de apadrinhamento, nepotismo e clientelismo, próprias dos representantes políticos e administrativos, que incorporavam a esfera pública estatal como patrimônio espacial privado" (Amoroso, 2006:11)

Com a instauração do regime republicano em 1889, o velho mandonismo local dos proprietários de terras assume novas feições devido à criação do regime político de base representativa no Brasil. O poder local dos latifundiários passou a ter que conviver com mecanismos eleitorais, obrigando o fenômeno do coronelismo⁶ a uma adaptação à essa nova realidade.

A figura do "coronel" muito comum durante os anos iniciais da República principalmente nas regiões do interior do Brasil, era representada por um grande fazendeiro que utilizava seu poder econômico para garantir a eleição dos candidatos que apoiava, mantendo pouco alterado o cenário político que se mantinha sob seu comando implícito. Para

⁶ Para Coronelismo ver Leal, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978

garantir esse poderio, os "coronéis" se utilizavam de outros "recursos" como compra de votos, votos fantasmas, troca de favores, fraudes eleitorais e violência.

Neste período constituiu-se o Estado Federativo no Brasil⁷. O sistema federal, de acordo com Santos (1996), encontrou no Brasil um sistema político marcado pela centralização político-administrativa, que historicamente tem concentrado os poderes na União. Assim o federalismo no Brasil, desde o início do período republicano com a Proclamação da República, onde as províncias tornaram-se Estados Federativos, correspondeu a um processo político desenvolvido a partir do governo central e não da vontade existente entre os estados-membros.

No início do século XX, podemos ainda, identificar as formas de regime autoritário e centralizador do Estado Brasileiro, sendo que foi na década de 1930, que vários autores, como por exemplo Nunes (2003), ressaltou o início de uma trajetória do Estado no Brasil onde esses elementos ganhou força e hegemonia. Este período que vai de 1889 a 1930, conhecido como a República Velha, foi marcado pelo domínio político das elites agrárias mineiras, paulistas e cariocas.

A partir de então o Brasil firmou-se como um país exportador de café, acompanhado de um salto significativo da indústria, mas, a presença marcante do fenômeno do clientelismo⁸

⁷ “O princípio de organização estatal baseado no federalismo supõe a divisão dos poderes no âmbito de uma nação, de modo que os governos central, regionais e locais sejam cada um dentro de sua esfera, integrados embora independentes. Nesta pluralidade de centros de poder é conferida ao Governo Federal, que tem competência sobre o território geral da federação, uma quantidade mínima de poderes, indispensáveis para garantir a unidade política e econômica e aos Estados Federados, que têm competência cada um sobre o próprio território, os demais poderes. (Santos, 1996:11)

⁸ Segundo Edson Nunes, 2003, a noção de clientelismo foi originalmente associada aos estudos de sociedades rurais. O clientelismo, no contexto dessas sociedades, significa um tipo de relação social marcada por contato pessoal entre o coronel (patrão) e camponeses. Onde esses encontram-se em posição de subordinação, pois não possuíam a terra. Uma expressão característica do clientelismo é o *voto mercadoria*, ou seja, a relação de barganha, em torno de vantagens materiais, entre o eleitor e o cabo eleitoral (uma espécie de líder local, que cuida dos interesses de seus representados, principalmente junto às "autoridades públicas".

ainda constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país. Paula (2005) lembra que

(...) “a herança colonial contribuiu para que a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público se tornasse traços distintivos da administração pública brasileira que persistiram durante a República Velha (1889 -1929) e a era Vargas (1930-45)”. (p.106)

Em 1930, ocorreu a eleição para presidência elegendo Getúlio Vargas representando o fim da República Velha e início da Era Vargas. Seus quinze anos de governo caracterizaram-se pelo nacionalismo e populismo e, sob seu governo, foi promulgada a Constituição de 1934, ocorreu o fechamento do Congresso Nacional em 1937 e a instalação do Estado Novo.

No período pós 1930, um processo de centralização política desenvolveu-se paralelamente à instauração dos regulamentos corporativistas, retirando dos estados e municípios quase todos os meios para o exercício da política clientelista e transformando o governo federal no mais poderoso ator político do período (Nunes 2003).

Mesmo com a presença forte da herança colonial patrimonialista da administração pública, houve neste período as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público compondo um conjunto de medidas em busca de um Estado moderno e uma burocracia pública profissionalizada. Essas ações foram introduzidas com a criação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), departamento responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal (Paula, 2005).

De 1937 em diante, quando se consolidou a ditadura de Getúlio Vargas, as normas corporativistas intensificaram-se fortalecendo a centralização. No entanto, centralização e

corporativismo não conseguiram destruir o clientelismo, ao contrário, geraram novos recursos para sua prática com recursos agora administrados pelo governo federal.

No período entre 1945 a 1964 os governos que se sucederam não alteraram o quadro de formação do Estado brasileiro. Diniz (2001) destaca que neste período, os governos democráticos que se sucederam no poder não realizaram nenhum experimento de vulto no tocante à reforma do Estado, preservando-se, em suas grandes linhas, o padrão anterior. Contudo, nessa mesma época a administração pública brasileira sofreu forte influência das ideologias desenvolvimentistas.

Segundo Paula (2005), a consolidação do desenvolvimentismo no Brasil esteve relacionada à disseminação das teses da Comissão Econômica Para a América Latina - Cepal⁹ de que o país deveria adotar uma política de desenvolvimento industrial em substituição às importações, a ser implementada pelo Estado em conjunto com a burguesia industrial nacional. O Estado enquanto detentor do papel central da administração pública deveria abandonar sua posição populista para se tornar empresarial.

Porém, rapidamente este modelo mostrou-se em crise e um novo modelo de desenvolvimento baseado em formas de dependência tecnológica e financeira surgiu guiado pelas empresas monopolistas internacionalizadas e pelo setor financeiro internacional vinculado ao mercado interno, que passaria a exercer uma grande influência sobre as decisões nacionais (Paula, 2005). Esse modelo iniciado com a chegada de Juscelino Kubitschek à presidência do Brasil em 1956, mostrava-se ajustado aos interesses do capital internacional.

⁹ Criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas a Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL) tinha como objetivo incentivar a cooperação econômica entre os países membros. Propunha através de suas teses que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano. A teoria do subdesenvolvimento elaborada pela CEPAL alcançou grande sucesso na América Latina. (Colistete, 2001)

O'Donnell (apud Paula, 2005) elenca as características dessa fase do desenvolvimentismo, fase essa que contribuiu para a emergência do Estado burocrático-autoritário: a organização da dominação exercida pela burguesia oligopolizada e transnacionalizada; promoção da transnacionalização da estrutura produtiva e a desnacionalização da sociedade; focalização em organizações nas quais os especialistas desativam politicamente o setor popular e normalizam a economia; despolitização das questões sociais, tratando-as em termos de critérios supostamente neutros e objetivos de racionalidade técnica.

Esse formato de organização do Estado compunha o paradigma do público estatal, onde o Estado se consolidou como o grande sujeito das questões públicas e estabeleceu sua gestão como uma responsabilidade exclusiva da burocracia estatal, prevalecendo este paradigma até o final da década de 1970.

Nos anos que se seguiram o projeto nacional-desenvolvimentista permaneceu como referência de administração pública, assegurando o Estado como principal promotor do desenvolvimento, mas enfrentou um longo período de repressão, autoritarismo e arbitrariedade comandado pelos governos militares que se revezaram no poder. O governo militar impôs em janeiro de 1967, uma nova Constituição para o país, aprovando neste mesmo ano a Constituição de 1967, confirmando e institucionalizando o regime militar e suas formas de atuação.

Em 1967, assume a presidência o general Arthur da Costa e Silva, após ser eleito indiretamente pelo Congresso Nacional, com um governo marcado por protestos e

manifestações sociais¹⁰ e em 1969, a Junta Militar eleita para o período de agosto a outubro de 1969 escolhe como novo presidente o general Emílio Garrastazu Médici. Seu governo é considerado o mais duro e repressivo do período, conhecido como "anos de chumbo" realçando a repressão à luta armada e fazendo crescer uma severa política de censura colocada em execução.

Durante esse período de 1969-1973, o país cresceu rapidamente na área econômica e foi identificado como a época do Milagre Econômico. O PIB brasileiro cresceu a uma taxa de quase 12% ao ano, enquanto a inflação beirava os 18%. Com investimentos internos e empréstimos do exterior, o país avançou e estruturou uma importante base de infra-estrutura gerando milhões de empregos pelo país. Porém, todo esse crescimento teve um custo altíssimo, produzindo uma dívida externa elevada para os padrões econômicos do Brasil.

Passada a euforia do Milagre Econômico, como bem analisa Paula (2005), iniciou-se o recrudescimento acerca do questionamento relativo à eficiência do planejamento estatal e da atuação da burocracia pública.

Em 1974, quando assume a presidência o general Ernesto Geisel começa um lento processo de transição rumo à democracia. Seu governo coincide com o fim do milagre econômico e com a insatisfação popular. A crise do petróleo e a recessão mundial

¹⁰ A partir desse período a oposição ao regime militar cresce no país a UNE (União Nacional dos Estudantes) organiza, no Rio de Janeiro, a Passeata dos Cem Mil. Em Contagem (MG) e Osasco (SP), greves de operários paralisam fábricas em protesto ao regime militar. A guerrilha urbana começa a se organizar. Formada por jovens idealistas de esquerda, assaltam bancos e seqüestram embaixadores para obterem fundos para o movimento de oposição armada. No dia 13 de dezembro de 1968, o governo decreta o Ato Institucional Número 5 (AI-5). Este foi o mais duro do governo militar, pois aposentou juízes, cassou mandatos, acabou com as garantias do habeas-corpus e aumentou a repressão militar e policial. DORICO, Gianpaolo e VICENTINO, Cláudio, 1998.

interferiram na economia brasileira, no momento em que os créditos e empréstimos internacionais diminuíram. Geisel anuncia a abertura política lenta, gradual e segura, e a oposição política começou a ganhar espaço. A expressiva vitória do MDB também nas eleições em 1978, acelerou o processo de redemocratização. O general João Baptista Figueiredo decretou a Lei da Anistia, concedendo o direito de retorno ao Brasil para os políticos, artistas e demais brasileiros exilados e condenados por crimes políticos, mas manteve-se a repressão clandestina dos militares descontentes.

Nos últimos anos do governo militar, o Brasil apresentou vários problemas. A inflação era alta e a recessão também. Enquanto isso a oposição ganhou terreno com o surgimento de novos partidos e fortalecimento dos sindicatos. Apesar do movimento das "Diretas Já" e de sua não aprovação pelo Congresso em 1985, o Colégio Eleitoral escolheu o deputado Tancredo Neves como novo presidente da República. Inicia-se neste momento uma nova fase do Estado Brasileiro conhecida como a Nova República.

Com o falecimento de Tancredo Neves assume o vice-presidente José Sarney, sob intensa ebulição social, envolvendo desde os excluídos e marginalizados até os mais bem sucedidos econômica e socialmente. Com a variedade dos anseios e com seus diversos projetos nacionais teve de seguir ritmos políticos ligados às peculiaridades brasileiras e ao quadro internacional de um capitalismo em rápida globalização, (Dorico e Vicentino 1998:433).

De acordo com Diniz (2001), o Brasil teve duas experiências relevantes de reforma do aparelho de Estado, antes da chamada Nova República em 1985. Ambas foram efetivadas sob regimes fortemente autoritários e enfatizaram questões administrativas como o redesenho organizacional do aparelho de Estado, a reestruturação das carreiras no setor público, a

profissionalização dos servidores, o desenvolvimento de técnicas adequadas de planejamento e a gestão orçamentária e estratégica (Paula, 2005:114). A primeira dessas reformas realizada pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945) quando assumiu o poder após a vitória da Revolução de 1930, à frente de uma ampla coalizão comprometida com um projeto modernizante, que culminou com a ditadura estado-novista (Diniz 2001). A segunda dessas experiências realizada pelo primeiro governo do regime militar (1964-1985), introduzida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967.

Além do contexto autoritário presente nas duas experiências, o ponto convergente deste esforço reformador está relacionado à dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado, que envolveu questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, a hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, a articulação entre as diversas agências do poder Executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda à classificação de cargos e carreiras (Diniz 2001).

Não houve, nesses casos uma preocupação com o aperfeiçoamento dos demais poderes e muito menos não houve a articulação e o equilíbrio entre estes. Atribui-se ao Executivo e às agências administrativas a competência pela formulação e implementação das políticas públicas. Ou seja, não houve nenhuma preocupação com a questão da representatividade e da participação, sendo essa, contudo, uma característica da trajetória do Estado no Brasil.

Diniz (2001) relaciona as conseqüências que a prática de implementação de reformas do Estado teve no Brasil sob regimes autoritários. Em primeiro lugar, destaca que os longos períodos de fechamento do sistema político criaram condições para a consolidação de uma modalidade de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus

poderes. Essa iniciativa causou o isolamento da instância presidencial, a falta de espaço institucional para a interferência das forças políticas, a intolerância em face do conflito, a inoperância dos mecanismos de controles mútuos e sérios obstáculos para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade.

Em segundo, aponta que a consolidação do estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, reforçou a supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas, e abriu caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo nacional e sua inserção externa.

Prossegue a autora (id.ibid.) que a valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política. Uma outra consequência refere-se à primazia dos valores voluntaristas e personalistas, contribuindo para a formação de uma cultura política deslegitimadora da ação dos partidos e do Congresso na promoção do desenvolvimento do país.

A idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de um Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais. De outra forma, contribuir para gerar resistências e dificultar a implantação e o funcionamento efetivo dos mecanismos de cobrança e prestação de contas dado a instabilidade das instituições representativas.

Finalmente, cabe mencionar o debilitamento da dimensão legal do Estado pelo alto grau de instabilidade do marco jurídico, onde se presenciou o desrespeito sistemático à ordem

legal constituída, tornando-se recorrentes os atos arbitrários de mudança brusca das leis, sempre que esse recurso parecia conveniente aos interesses das forças que detinham o controle do poder.

Com a chegada da Nova República, segundo Ianni (1988), o Estado não se desprende de seu passado, destacando que durante sua história o poder do Estado Brasileiro cresceu, mas a maioria do povo não se reconhecia na atuação política dos governos, mantendo-se alheios aos princípios da democracia e, elementos políticos como o clientelismo¹¹ continuaram presentes e atuantes.

A redemocratização de 1985 caracterizando o início da Nova República seguiu o mesmo processo dos outros momentos históricos: buscou-se instalar uma nova ordem política sem que fossem derrubadas as elites da ordem anterior. Assim, incluía uma significativa mudança política sem que ocorresse a ascensão de uma nova classe social ao poder. O fim dos anos da ditadura marcou a subordinação das novas forças à tutela dos que já compunham o governo, reforçando paternalismo e sujeição.

De acordo com Ottmann (2006), quando se busca focar o processo de redemocratização no Brasil, vários autores enfatizam que práticas como o populismo, o personalismo, a patronagem e o clientelismo ainda são vigentes na vida política, até mesmo

¹¹ Uma grande dificuldade para o avanço de um debate construtivo acerca da presença de elementos políticos "tradicionais" na democracia brasileira reside na ambigüidade conceitual da terminologia empregada. Tal é o caso do uso do termo "clientelismo", que na literatura recente se tornou polivalente para exprimir categorias como "populismo", "patrimonialismo", "personalismo" e "patronagem" Uma interpretação recorrente do clientelismo tende a identificar como o seu fundamento não a estrutura social capitalista, mas a herança de um passado pré-capitalista. Assim, nos países do "Terceiro Mundo", a herança colonial seria o fator determinante da presença do clientelismo na democracia moderna. O clientelismo assegurou o predomínio social e político do chefe local sobre seus parentes e aderentes e foi a base através da qual se construiu a centralização política de um Estado "moderno" e familiar ao mesmo tempo. (Goetz Ottmann 2006)

no âmbito das experiências de democracia participativa. Segundo a autora muitos argumentam que essa persistência de elementos políticos "tradicionais" inibe o surgimento de instituições democráticas mais sólidas e de uma cultura política mais democrática.

“ Nas análises mais contemporâneas, "tradicional" geralmente se refere à ausência de instituições modernas que regulem o poder dos políticos e dos funcionários públicos, ao passo que "moderno" significa predominância de procedimentos legal-rationais na administração pública, um autêntico espírito representativo nas instituições políticas e uma efetiva preocupação com o universalismo e o "bem comum" na cultura política. A persistência dos elementos tradicionais, argumenta-se, reforça o viés elitista da democracia brasileira, enfraquece a estabilidade do sistema democrático, fere princípios liberais fundamentais, como universalismo e devido processo legal (due process), e sedimenta estruturas patrimonialistas (Ottmann, 2006: ...)

Um marco na reflexão referente a questão das propostas de Reforma do Estado dentro do processo de redemocratização foi a promulgação em 1988, de uma nova Constituição que vigora até os dias atuais e que ficou conhecida como a Constituição Cidadã devido às suas características democráticas e de garantias de direitos civis, políticos e sociais. Porém esse período ainda foi marcado por fortes traços conservadores, tais como descreve Behring (2003:143) de ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil e de manutenção de prerrogativas do executivo pelas medidas provisórias. A Constituição de 1988 foi promulgada em meio a um movimento mundial de implantação de reformas liberalizantes onde se propunha principalmente, a redução do Estado, questão essa que não estava referendada na nova Carta Constitucional. Contudo os governos que se seguiram contrariaram os princípios constitucionais implantando tais medidas, revertendo um quadro que poderia ter mudado os rumos do país no sentido de avanços principalmente, na área social.

“O país se redemocratizou, uma nova Constituição foi promulgada em 1988 e uma agenda de reformas econômicas estruturais foi implantada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais (Santos Junior, 2001: 30)

Estas medidas foram iniciadas durante o governo de Fernando Collor através de eleição direta em 1989 com o apoio de consideráveis setores conservadores assustados com a possibilidade de um governo de esquerda e de grande parte da população que via em sua candidatura uma possibilidade de mudanças modernas no país. As medidas seguiram a proposta neoliberal já em andamento em vários países¹² e posteriormente foi concretizada por seu sucessor Fernando Henrique Cardoso.

Durante o governo do presidente Collor presenciou-se o resgate de um comportamento autoritário e centralizador, misturando o ideário neoliberal com o patrimonialismo (Amoroso, 2006), recorrendo insistentemente a Medidas Provisórias para a implantação de seu Plano de Ações, caracterizados por corte de gastos nas áreas sociais e desrespeito à Constituição de 1988.

Prossegue a análise da referida autora (id. ibid) de que a reforma do Estado brasileiro posto em prática por Collor esteve baseada no questionamento da Constituição de 1988, que ele identificava como regressiva e populista, bem como na desarticulação do papel do Estado enquanto provedor de direitos. Com sua chegada ao poder, desencadearam-se as primeiras medidas de redução do Estado e ruptura com os modelos intervencionistas e de desenvolvimentismo característicos dos governos anteriores. De acordo com Diniz (2001) a idéia reformista, que se propôs foi a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves

¹² A partir de 1989 organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Monetário Internacional, desempenharam relevante papel na adesão dos países latino americanos aos modelos liberais de reforma e de gestão pública. Suas orientações têm origem nas reformas realizadas por países como o Reino Unido que seguiram orientações para o mercado e que geraram um conjunto de medidas para a implantação das reformas, entre as medidas estão: a redução do tamanho do Estado, privatização das estatais, desregulamentação da economia, ajuste estrutural do déficit público. (Paula, 2005:112:113)

representados pela sobrevivência da antiga ordem, além de se vincular ao ideário neoliberal com a centralização e reforço do poder do mercado.

Após seu *impeachment* em 1992, em meio a uma série de escândalos e irregularidades configurando uma crise de governabilidade, assume a presidência seu vice Itamar Franco completando o mandato, indicando como Ministro da Fazenda, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que em 1995 assume a presidência da República dedicando os seus dois mandatos, 1995-1998 e 1999-2002, à Reforma do Estado com o propósito de implantar o Modelo de Administração Pública Gerencial do Estado¹³ de cunho estritamente neoliberal.

Essa vertente gerencial de reforma do Estado posta em andamento pelo governo FHC foi gestada e executada por meio de uma série de medidas de ajustes, com políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado, com o objetivo de diminuir o déficit fiscal, reduzindo o gasto público, tendo como pano de fundo a redução da intervenção estatal e transformar o cidadão de direitos em cidadão consumidor.

Limitada por uma visão restritiva de cunho administrativo na avaliação de Diniz (2002), a reforma do Estado no governo de Fernando Henrique foi capturada pela meta do ajuste fiscal e incapacidade de realizar a ruptura desejada.

Esse processo de reforma do Estado nos anos de 1990 integrou nas palavras de Santos Junior (2001:29), *um movimento que está em curso em grande parte dos países em desenvolvimento, no quadro das transformações associadas à globalização e à implementação das transformações macroestruturais*, orientadas pela lógica neoliberal de implantação de reformas liberalizantes e desregulamentação dos mercados. Prossegue

¹³ Para melhor compreensão do Modelo de Administração Pública Gerencial do Estado ver : Bresser Pereira, A Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. MARE-ENAP, 1996.

afirmando que os autores de orientação neoliberal defendem a adoção das reformas de liberalização do mercado e políticas de privatização nos países em desenvolvimento como caminho para a estabilização e o crescimento econômico.

Porém, paralelo a esse modelo de reforma do Estado encontramos outra vertente em andamento que vários autores denominam de democrática ou societal. Herdando as idéias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, inspiram-se nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil tais como os conselhos gestores e o orçamento participativo e nas políticas implementadas pelos governos das frentes populares nos anos de 1990.

De acordo com Paula (2005), o projeto de erigir uma gestão pública social ganhou nova dimensão com a vitória da aliança popular-nacional nas eleições presidenciais de 2002. Para a autora as duas vertentes – gerencial e societal - respaldam-se na implantação do processo de descentralização defendendo um novo modelo de gestão pública, oposta ao estilo burocrático de gestão, buscando a ampliação da democracia por meio de uma maior inserção e participação da sociedade na administração pública.

Considerando estas duas vertentes acerca da discussão sobre a Reforma do Estado nos anos de 1990, precisamos compreendê-las no contexto da crise global do capitalismo e de sua absorção pelas organizações internacionais como o Banco Mundial e FMI. As principais diretrizes destes organismos internacionais recomendaram que a Reforma do Estado passasse a ser orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos públicos, principalmente na área social. As agências de cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial, têm articulado uma "aliança tecnocrática transnacional" no sentido de racionalizar os investimentos nessa área, diminuindo

o papel do Estado e fortalecendo as ações de natureza privada, dando hegemonia à vertente gerencial de reforma do Estado.

Segundo Simionatto (2006), a aceitação dessas diretrizes exigiu a implantação de programas de ajustes estruturais necessários ao fortalecimento das políticas macroeconômicas a partir de três elementos básicos: redução dos gastos públicos, realocação de recursos necessários ao aumento de superávits na balança comercial e reformas visando a aumentar a eficiência do sistema econômico. Estas orientações, que se colocaram como exigências para a inserção das economias nacionais no processo de globalização capitalista, incidiram diretamente sobre as políticas públicas de caráter social, na medida em que impuseram cortes nos orçamentos e redução do gasto público. O Estado passou a ser entendido não mais como o provedor de serviços públicos, mas, como promotor e regulador, devendo estabelecer suas funções de acordo com sua capacidade.

A hegemonia do pensamento neoliberal desde então, reforçou a primazia do paradigma tecnocrático, segundo o qual, independentemente do regime político em vigor, eficiência governamental seria a resultante de um processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório e a eficácia de gestão, reduzida à noção de insulamento burocrático.

Desta forma, a preservação da racionalidade burocrática implicaria na meta de neutralizar a política e reforçar a autonomia decisória de elites enclausuradas na cúpula burocrática. Portanto, o que se observou não foi propriamente o enfraquecimento do Estado, expressão, aliás, muito pouco elucidativa, mas sim, o fortalecimento desproporcional do Executivo, pela concentração de poder decisório nesta instância, cada vez mais controlado pela alta tecnocracia, enfraquecendo os suportes institucionais da democracia (Diniz, 2001).

De acordo com essa tendência, impôs-se também um dado diagnóstico acerca da crise de governabilidade que ciclicamente, afetou diversos países latino-americanos, em decorrência não só das oscilações do mercado internacional, mas também, do fracasso dos experimentos de estabilização econômica levados a efeito, a partir de meados dos anos 1980. A percepção da ineficácia dos governos no tratamento de problemas críticos, como a inflação e o endividamento externo, gerou sentimentos de desconfiança e perda de credibilidade das autoridades e instituições governamentais.

Visto como uma alternativa para todo esse processo implantado por Collor e FHC, foi eleito em 2002 para mandato presidencial 2003-2006, Luiz Inácio Lula da Silva, que até então era considerado como um candidato de esquerda capaz de promover mudanças necessárias e urgentes nas áreas sociais e econômicas, com a expectativa de que a vertente societal de reforma do Estado se tornasse a marca do governo federal .

Entretanto análises elaboradas por alguns autores entre eles Amoroso (2006), acerca do primeiro governo de Lula, indicam que ainda não foram alteradas as bases sob as quais vêm sendo promovidas as mudanças no Brasil, pois assiste-se ainda a presença do FMI no ditame das reformas. Além de não terem sido implantadas nenhuma ação contra a herança neoliberal de FHC, percebe-se que o governo Lula assumiu apenas a administração da crise herdada, tendo avançado pouco para superação da mesma. Em sua análise, a referida autora indica que este comportamento à frente da gestão pública do Estado brasileiro, possibilita qualificá-lo como um governo fortemente conservador na política econômica, nas reformas previdenciária tributária e nos discursos desmobilizadores dos movimentos sociais.

1.2 - A Reforma do Estado: descentralização e democratização pós- 1988

As transformações ocorridas na estrutura administrativa do Estado ao longo dos últimos anos têm motivado várias discussões em torno da gestão das políticas públicas e do papel dos governos na provisão dos direitos sociais. Essas transformações ganharam impulso na década de 1980, quando se buscava redesenhar a estrutura administrativa do Estado através de sua reforma e construção de uma nova ordem democrática. Neste período o Estado Brasileiro passou por profundas mudanças, tanto políticas quanto institucionais.

Com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, o país optou pela forma descentralizada da gestão política e administrativa de cada um de seus entes federados apesar das divergências encontradas entre vários autores sobre o conceito de descentralização. Souza (2002) aponta alguns problemas não resolvidos sobre esta questão onde, para cada princípio a favor da descentralização, pode-se igualmente identificar outro que o contrarie. As vantagens e as limitações são em geral apresentadas em termos normativos, sem relacioná-las com o contexto político e econômico mais amplo gerando, portanto, uma despolitização do debate. Além disso, a linguagem associada a esta concepção passa pelas questões da “eficiência”, “efetividade” e “controle”, sugerindo, implicitamente, que países centralizados carecem dessas três capacidades.

De fato, a literatura vem tratando a descentralização como uma política concedida do centro para as esferas subnacionais, o que não se aplica a países como o Brasil, onde a decisão de expandir a descentralização foi tomada pelos constituintes de 1988. Percebe-se também, uma forte tendência de ignorar os níveis intermediários de governo, focalizando apenas as relações entre o centro e as esferas locais, além do fato de não existirem garantias de que os benefícios de políticas descentralizadoras sejam equitativamente distribuídos.

Souza (2002) acrescenta que a descentralização não ocorreu no Brasil em um vazio político-institucional. Segundo ela, a descentralização promoveu novos conflitos entre diferentes grupos sociais, afetando a distribuição de poder político e de bens a diferentes grupos da sociedade local e entre diferentes níveis de governo.

Quando descreveu os momentos da descentralização no Brasil a autora afirma que a análise desse processo deve considerar três dimensões: 1) o processo pelo qual a descentralização foi introduzida na agenda da redemocratização; 2) seu processo decisório; 3) sua operacionalização em contexto de heterogeneidade, principalmente regionais.

Prossegue esclarecendo que apesar de o primeiro momento se relacionar com a redemocratização não significa que a descentralização tenha resultado apenas da Constituição de 88. Ao contrário, várias medidas e fatos anteriores a 1988 indicavam que a descentralização seria um resultado provável em resposta a vários fatores como a reação ao regime ditatorial centralizador; ao fato de que a descentralização sempre esteve associada à redemocratização em momentos de retorno à democracia tal qual ocorreu em 1946; e por fim, à promessa de tornar os governos mais eficientes e mais acessíveis às demandas dos cidadãos locais.

Em relação ao processo decisório sobre a descentralização, este esteve condicionado pelo intenso conflito de interesses entre regiões e entre os estados e municípios¹⁴. Esse fato reforça a visão sobre a decisão de descentralizar muito mais como uma decisão política do que administrativa. Em relação à sua operacionalização em um país tão heterogêneo como o Brasil, Souza (2002) acrescenta que os governos locais respondem de forma diferenciada à descentralização, principalmente no que se refere à implementação de políticas sociais, devido

¹⁴ Um ponto crucial para o entendimento de porque a descentralização ocorreu no Brasil de forma tão intensa e acelerada quando comparada com outros países situa-se na conflitualidade dos interesses políticos e pressão dos atores subnacionais, Souza(2002).

a grande presença das elites políticas do regime anterior, e que em quase todos os casos estão substituindo o governo federal em várias funções.

Esse debate, também presente em países com democracia estáveis¹⁵ permitiu vislumbrar a descentralização como uma alternativa às estruturas centralizadas colocadas pela construção dos Estados de Bem-Estar Social. Em outros países a noção de descentralização esteve mais direcionada para o federalismo enquanto autonomia política de etnias sub-representadas politicamente em Estados unitários.

No caso do Brasil, esses dois fenômenos - descentralização e federalismo - ocorreram quase ao mesmo tempo, pois, durante a década de 1980, a reforma das instituições políticas recuperou as bases federativas do Estado brasileiro e a partir de 1990, implementou-se um extensivo programa de descentralização, em especial na área das políticas sociais.

De acordo com Arrechet (2002), o processo simultâneo dessas medidas tem deixado a falsa impressão de que representam a mesma coisa, pois, ao contrário de países do ocidente europeu, na trajetória de construção do Estado nacional no Brasil, a associação entre autoritarismo e centralização esteve sempre presente, mas, a experiência brasileira foi também, perpassada pela desigualdade e marcada pela heterogeneidade regionais e locais.

Com a democratização e a descentralização introduzidas com a Constituição de 1988, a natureza das relações no interior do Estado alteraram-se profundamente. Governadores e prefeitos têm agora sua autoridade política derivada não mais do governo central, mas do voto popular direto. Arrechet (1999) irá dizer que paralelamente a esse movimento, governadores

¹⁵ Como descreve Arreche(2002), na França, esperava que a descentralização agisse como instrumento de radicalização democrática com propósito de ampliar os canais de participação política (Rosanvallon, 1993 apud Arreche 2002). Já na Itália, a descentralização estava relacionada à vitalização dos governos regionais, esvaziados em seus poderes por Estados unitários excessivamente centralizados (Putnam, 1996 apud Arreche 2002).

e prefeitos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais, uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos estaduais e municipais.

Segundo Pova e Guimarães (2004) de um lado ocorreu a diminuição do papel da intervenção do governo central, enquanto de outro, presenciou-se a valorização dos governos locais reconhecidos como aqueles capazes de dar respostas às novas questões econômicas e sociais. Foram então introduzidas mudanças que visaram o fortalecimento e a autonomia dos municípios com o processo de municipalização das políticas sociais e da descentralização administrativa.

Nestas condições, a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais tem-se realizado sob as bases institucionais de um Estado federativo e descentralizado, o que significa dizer que o modo pelo qual os governos locais assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquele sob o qual elas foram assumidas no regime militar.

Para Nogueira (1997) entretanto, a descentralização encontrou legitimidade na Constituição de 1988 quando essa definiu um novo arranjo federativo com transferência de decisão, função e recursos do governo federal para os estados e municípios e quando a definiu como descentralização participativa, ou seja, trata-se do desejo de transferir encargos e co-responsabilizar a sociedade civil na gestão pública. Para o autor:

“A descentralização, que se vinha afirmando desde o final dos anos 70, adquiriu características particulares: não se trata mais de uma descentralização meramente técnica, fiscal ou administrativa, mas de uma descentralização que também se quer de natureza política, já que se pretende colada à participação da sociedade” (p.8).

Esse período de mudanças contribuiu para desencadear a discussão sobre o novo papel do Estado, que passou a ser reconhecido como Estado-Mínimo¹⁶, respeitando a característica básica de priorizar o crescimento econômico por meio de medidas de ajuste, em detrimento de uma intervenção social (Raichelis, 2000).

No Brasil, uma das principais resultantes de implantação do processo de descentralização após 1988, foi o crescente fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização e na municipalização das políticas públicas (Santos Junior, 2001: 29).

Há que se ressaltar que a partir desse período, houve um movimento no sentido de recuperar as bases do Estado federativo¹⁷, com a reconsideração do papel de estados e municípios perante a União, redefinindo o pacto federativo que passou a ter como eixo a descentralização das definições políticas, recursos financeiros e fundamentalmente, serviços nas instâncias descentralizadas em Estados e municípios.

Foram retomadas as eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal alterando profundamente a natureza das relações intergovernamentais, onde a autoridade política de governadores e prefeitos não emana mais da autoridade do governo central, mas do voto popular e direto.

¹⁶ Pereira (1998) apud Pova e Guimarães (2004), o Estado mínimo tem a função de coordenar a economia por meio do controle do mercado, promovendo diretamente o desenvolvimento econômico e social e atuando como regulador e facilitador ou financiador, a fundo perdido, do desenvolvimento social, cujo objetivo continua sendo a proteção dos direitos sociais.

¹⁷ De acordo com Arrechet (2002), a distinção entre Estados Federativos e unitários diz respeito às formas de distribuição da autoridade política dos estados nacionais. Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. E os Estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade política central. Em tese, portanto, a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos.

Souza (2005) ressalta que essa mudança encontrou referendo no fato da Constituição de 1988 apresentar diferenças fundamentais em relação às constituições anteriores. Uma delas é que a Carta Constitucional não foi produto de um texto desenhado por especialistas, especialmente juristas, como aconteceu em 1891 e em 1934, nem se espelhou em constituições anteriores como em 1946. Outra diferença é que as constituições anteriores formam o resultado de um processo de ruptura política que já ocorrera, ao passo que em 1988, sua elaboração ocorreu ainda como parte do processo de transição democrática. E por fim destaca que a inovação, mais diretamente relacionada com o federalismo, é que aos constituintes foi permitido decidir sobre a manutenção ou não do sistema federativo, proibido na convocação das constituições anteriores.

Dados importantes para a compreensão desse processo instalado com a Constituição de 88, segundo Souza (2005), referem-se ao fato de que esta diferenciou-se das anteriores principalmente nos seguintes aspectos: primeiro, na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; segundo, na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativos e Judiciários e, pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos; terceiro, pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários.

No entanto, ela ressalta que a última constituição brasileira manteve algumas características das constituições anteriores tais como: a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantidas nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e finalmente a

impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal. (Souza, 2005).

Além da autonomia política ocorreu também a descentralização¹⁸ sobre recursos fiscais ampliando a parcela dos tributos federais transferida aos governos dos entes federados. Assim o Brasil após a Constituição de 1988¹⁹, tem sua autoridade política de cada um dos seus níveis de governo soberana e independente das demais. Ao contrário de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito ou governador é autoridade soberana em sua circunscrição.

No plano local a institucionalidade democrática está determinada pelo regime nacional. A reforma institucional implantada no Brasil não se limitou às determinações legais das novas constituições, mas teve um prosseguimento através de um conjunto de leis e políticas, federais e estaduais, que promoveram e promovem a descentralização municipal das políticas sociais. (Santos Junior, 19).

Nas palavras de Santos Junior (2001) a redemocratização é uma nova agenda de reformas econômicas e estruturais com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais e a crescente transferência de responsabilidades e

¹⁸ A descentralização, ainda em Arrechet (2002) diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo. Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegações de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independente de sua autonomia política e fiscal.

¹⁹ Segundo Tomio, a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato ao status de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo. O arranjo federativo brasileiro transformou o país na única federação com três níveis políticos constitucionalmente autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios.

competência do governo central para os governos locais. Trata-se do fortalecimento da esfera local de governo, valorização essa que integra, contudo, um movimento de esfera global ligado à globalização e à implantação das reformas macroestruturais²⁰ que visa além de outras questões transferir do âmbito do Estado para o setor privado a responsabilidade pelas execução políticas públicas, num processo contínuo de redução do papel do Estado. Nesta lógica o local é compreendido como a esfera em que os problemas são melhores reconhecidos devido à proximidade com as comunidades, permitindo encontrar soluções mais adequadas no sentido de identificar tanto as necessidades do grupo, como as potencialidades e vocações locais e os recursos existentes para enfrentá-los, sendo que para sua viabilidade é necessário o estabelecimento de parcerias entre o Estado, o mercado e a sociedade civil..

Prossegue o referido autor (id. ibid) afirmando que novos problemas surgiram desse processo, pois a diminuição do papel dos governos está associada à transferência do comando das empresas estatais para o setor privado, com o discurso da necessidade de aumentar a eficiência. Ainda destaca que os defensores da redução do papel do Estado Nacional, paradoxalmente vêm revalorizando o papel dos governos locais considerando-os como capazes de dar respostas ao novo cenário social:

“A proposta de municipalização aparece no contexto sóciopolítico dos anos 1980, quando o déficit público do país chegou a patamares insustentáveis, surgindo como alternativa de modernização das idéias neoliberais, propondo transferências de responsabilidades, sob o discurso de partilha de responsabilidades e abertura de canais de participação” (Baretta, Martins. 2004:66).

²⁰ De acordo com Santos Junior as transformações econômicas no plano global busca a inserção competitiva das economias nacionais no movimento de globalização, os governos nacionais vêm implantando reformas liberalizantes e desregulamentando os mercados (Santos Junior 2001: 29 e 30).

Contudo a descentralização e a municipalização atingiram os municípios de maneira bastante diversificada devido a capacidade de cada um se adaptar à dinâmica política e social internas dos mesmos e, principalmente, pela proposta política de cada gestão. Segundo Baretta e Martins (2004), vários municípios intensificaram ações clientelistas rejeitando as propostas de participação popular e tecnicismo na gestão das políticas, mas ressaltam que algumas experiências têm contribuído com novos arranjos institucionais e modelos diferenciados de gestão das políticas públicas:

“A municipalização não pode acontecer sem planejamento e sem infra-estrutura. Requer um amadurecimento técnico, administrativo e operacional de cada município para o enfrentamento de novas responsabilidades, a fim de garantir a realização de seus objetivos de maior participação política da sociedade civil, maior flexibilidade nas ações e maior capacidade de respostas às demandas da população. A municipalização pressupõe o desencadeamento de um processo implícito de sensibilização e aprendizagem de todos os gestores das políticas sociais e políticos” (Baretta e Martins. 2004:66).

De acordo com Arrechet (2000) a municipalização encontrou mais dificuldades para sua efetivação devido às desigualdades do Brasil e a emancipação de vários municípios pequenos, particularmente devido ao despreparo técnico e administrativo dos gestores municipais para enfrentar essa nova realidade de autonomia e responsabilidade dos governos locais. De acordo com Santos Junior experimentou-se:

“Introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, notadamente vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores da sociedade civil, que se

efetivam em um processo crescente de municipalização das políticas sociais e de descentralização administrativa” (2003: 30)

A idéia de descentralização municipal tem sido utilizada para referir-se ao processo de municipalização política e descentralização administrativa. Essa noção se identifica com a idéia democrática contemporânea onde descentralizar é democratizar:

“Reformas, descentralização, dependência, parceria entre o setor público e o privado, governabilidade e competitividade: esses são os elementos do círculo dos dilemas da gestão local, na perspectiva neoliberal (Santos Junior 2003: 38).

Contudo, há controvérsias, pois, na visão neoliberal, a descentralização municipal tem sua sustentação na idéia de que são reformas necessárias à inserção competitiva das cidades, considerando que a finalidade política da descentralização seria fortalecer a capacidade institucional dos municípios para aumentarem o desempenho macroeconômico tendo como referência a inserção do local no contexto global, para o que se propõe a adoção do modelo de parceria entre os setores público e privado. Laurell (1997) acrescenta ao debate reafirmando que a descentralização neoliberal tem como objetivo, principalmente, permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização e não de democratizar a ação pública.

Desta forma temos dois caminhos por onde trilha o processo de descentralização: aquele que se direciona para a redemocratização onde as três esferas de governo (Governo Central, Estados e Municípios) compartilham responsabilidades com participação da sociedade através do controle e fiscalização e, aquele que conduz a descentralização privilegiando a produtividade econômica e transferência das responsabilidades para a sociedade, num afastamento contínuo do Estado da coisa pública.

III - Capítulo II – A gestão pública das políticas sociais: implicações da reforma do Estado

2.1 – Políticas públicas: os desafios da gestão

No quadro político apresentado nos anos de 1980, levantou-se debates acerca das políticas públicas sobre a perspectiva de sua democratização e redefinição de seu caráter, bem como a democratização dos processos decisórios da definição das prioridades e modos de gestão das políticas e programas sociais.

A descentralização e democratização implantadas com a Constituição de 1988, alteraram o modo de gestão pública das políticas sociais, a partir da introdução de novos elementos fundamentais como a articulação entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), a relação participativa da sociedade em cada uma delas, a gestão dos fundos via a democratização com a implantação dos conselhos alterando como consequência a relação estado-sociedade:

“Ao longo dos anos 90, assistimos à crescente transferência de atribuições de gestão das políticas sociais do âmbito federal para o âmbitos estaduais e municipal de governo” (Santos Junior, 2001: 19).

A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, na divisão de responsabilidades e no co-financiamento entre as três esferas de governo e sociedade civil.

Porém, a gestão pública enquanto gestão de ações públicas como respostas às necessidades sociais que têm origem na sociedade e que são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (Raicheles e Wanderley, 2004) enfrentam na

atualidade grandes desafios²¹ gerados a partir das mudanças conjunturais e ideológicas que têm afetado diretamente o Estado e a administração pública, principalmente ao modelo pensado pelo projeto neoliberal, que propôs implantar um gestão pública de caráter gerencial voltada para o atendimento das exigências do mercado.

Paula (2005) elenca entre as características deste novo modelo de gestão pública gerencial o reforço à propositiva da descentralização do Estado; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulamentação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e utilização de idéias e ferramentas do setor privado.

Grau (1998) ressalta que a compreensão da relação Estado - gestão pública passa necessariamente pelo entendimento daquilo que se apresenta como público e por Estado. O termo público pode ser abordado segundo a autora, em dois sentidos - normativo e topográfico. No sentido normativo refere-se ao que é de todos e de interesse de todos; no sentido topográfico refere-se ao espaço sob o qual se realiza. Dessa forma, podemos compreender o público como o espaço onde se decide o que deve ser para todos.

Já o Estado é considerado o espaço sobre o qual se realiza o público através dos serviços públicos. Tais serviços podem ser compreendidos como uma estrutura mediadora entre o Estado e o público.

Entretanto, Grau (1998) chama a atenção para o fato de que o Estado deve ser tomado como espaço de realização do público somente na medida em que passa a representar a sociedade e criar as possibilidades para que ela se desenvolva. Em contrapartida, o público remete para a auto-realização da sociedade e, portanto, aponta para a possibilidade de que as

²¹ Grau (1998) considera que dentre os desafios da gestão pública na atualidade destaca-se o quadro de poder que se configura na administração pública e o caráter dos atores que intervém nesse quadro.

necessidades coletivas autonomamente sejam satisfeitas a partir da sociedade, mas sem que isso implique que o Estado abdique de suas responsabilidades.

Contudo o público não é algo pronto e acabado, mas sim, construído pelos atores políticos e sociais de cada época e de acordo com interesses dos grupos hegemônicos no poder em cada fase histórica. O público no sentido estatal na história brasileira:

“Foi marcado pela dominação oligárquica da troca como favor, base de um entranhado clientelismo. Por outro lado, até os dias de hoje, o pacto das oligarquias com as chamadas elites modernas vem assegurando a estabilidade do poder vigente. Numa simbiose típica, persistem relações de troca de favores políticos por benefícios econômicos e de favores econômicos por benefícios políticos. Mesclam-se o velho e o novo, sem rupturas radicais” (Raicheles e Wanderley, 1998:17).

O sentido normativo do público vem sendo ofuscado pela apropriação do aparelho do Estado e pelo corte corporativo. Grau (1998) apresenta a possibilidade de recuperar este sentido, ressaltando que essa possibilidade relaciona-se com alterações nos três eixos nos quais se baseiam as privatizações do Estado: a centralidade do Estado na institucionalidade econômica; as assimetrias que se observam na representação política e social; e o padrão burocrático-clientelista da administração pública. Ainda chama a atenção para o fato de que apesar de alguns desses eixos estarem em transformação, a não alteração significativa em todos os eixos inviabiliza o fortalecimento da sociedade e possibilita que a conformação do Estado democrática fique ameaçada.

A gestão de políticas públicas, entendidas como linhas de ação coletiva que concretiza direitos sociais por meio dos quais são distribuídos e redistribuídos bens e serviços em resposta às demandas da coletividade (Pereira 1996) embora de competência do Estado,

envolvem relações de reciprocidade e antagonismos entre governo e sociedade. Mesmo reconhecendo a primazia do Estado na condução das políticas públicas observa-se que a participação da sociedade nos processos de definição e controle da sua definição é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública (Raicheles e Wanderley, 2004) porém, para isso, torna-se necessário a construção de uma nova idéia de interesse público que torne a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade e reduza a tendência do Estado de monopolizar as esferas de decisão política.

Assim, o processo de democratização visa superar a condição histórica que subordina a sociedade civil frente ao Estado através da democratização da relação entre eles, via organização e representação dos interesses coletivos na esfera pública. A partir de então, imprime-se a dimensão política, considerando que todos têm o direito à participação na vida pública e reconhecendo também que o conflito é parte integrante do processo de representação dos interesses, e é na cena pública que os conflitos enquanto correlação de forças deve tornar-se visíveis para que possam confrontar-se e para que se estabeleçam os consensos e alianças.

Neste sentido compreender a esfera pública remete para a noção de esfera pública enquanto comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos a participar da vida pública (Raicheles e Wanderley, 2004). Nas palavras de Grau:

“Uma administração pública reconstruída em função do reforço e da ampliação da esfera pública possibilita a auto-organização social, uma vez que propicia a co-produção dos bens e serviços públicos. Mas, além disso, focalizadas as responsabilidades sociais do Estado, a administração pública não abdica, mas fortalece seus papéis de regulação sobre a economia, o financiamento dos serviços sociais e, inclusive, a prestação

dos serviços públicos nos quais está comprometida com a preservação de valores públicos indelegáveis” (Grau, 1998:281).

No contexto dos anos de 1980 quando se buscou recuperar as bases federativas do Brasil e de descentralização da gestão das políticas públicas, a sociedade civil ganhou visibilidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política. O (re)ordenamento institucional tem viabilizado a revalorização da participação popular e do poder local.

Os movimentos sociais, sindicatos, associações, partidos políticos, instituições governamentais e privadas, plenários populares e outros, fizeram um movimento para dar visibilidade social a tais propostas de democratização e para ampliação de direitos em todos os segmentos da vida social. Dessa forma a Constituição de 1988 reflete as lutas travadas no campo político e social para ampliar a participação da sociedade nas decisões políticas, traduzidas, principalmente, segundo Santos Junior (2001), na instituição das bases normativas de um regime político no qual a população é amplamente conclamada a ter papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local através do estabelecimento dos conselhos de gestão por setor das políticas sociais. Tais conselhos representam a participação de novos sujeitos e também são oposição às práticas clientelistas uma vez que representa um elemento novo incorporado à gestão pública a partir da lógica da descentralização presente na Constituição Federal em seus artigos 194 e 204 que trata da política de Seguridade Social²².

Porém, ao discutirmos a questão da participação popular na esfera pública, devemos nos remeter a um contexto sócio-político-econômico que traduz um processo histórico de construção e reconstrução do próprio aparato Estatal, por se tratar de um debate recente no debate das políticas públicas. É somente a partir do processo de descentralização político-

²² A Seguridade Social foi introduzida pela CF de 1988 e é composta pelo Tripé Saúde, Previdência e Assistência Social.

administrativo e de transferência de responsabilidades para as esferas estaduais e municipais, iniciado com a Constituição de 1988, que se cria um espaço institucionalizado e legalmente constituído para a participação dos diversos atores sociais no direcionamento estatal.

No contexto dos anos 1990 onde houve um fomento à participação da sociedade, poderíamos dizer que a descentralização fundamenta o princípio da democratização favorecendo a responsabilidade dos governos locais e da sociedade civil. Dentro da nova perspectiva de gestão administrativa, em que se pretende resgatar a sociedade civil de uma condição secundária frente às decisões políticas, tem-se o estabelecimento de um outro padrão de relações entre os sujeitos sociais e as instituições políticas, diante de aspirações democráticas mais abrangentes, decorrentes das lutas constantes pela democratização do Estado.

Nogueira (1997) chama atenção para essa combinação “descentralização participativa” dizendo que descentralização e participação não necessariamente são complementares, uma vez que a descentralização pode ser imposta ou estabelecida e a participação depende de fatores histórico-sociais e também de amadurecimento político-ideológico e organizacional. Ainda ressalta que a participação da comunidade nem sempre se efetiva, porque acaba sendo manipulada por oligarquias ou grupos de interesse. Para o autor:

“A implementação de um modelo de gestão descentralizada e participativa está longe de ser uma operação simples, que dependa exclusivamente de boas doutrinas, refinadas tecnologias gerenciais, recursos metodológicos modernos ou mesmo de uma impetuosa vontade política” (Nogueira, 1997:09).

Como forma concreta de ampliar a participação popular na gestão das políticas públicas foram criados os Conselhos de gestão setorial destas, representando um espaço de

debate político para o estabelecimento dos mecanismos de negociação na relação política entre governos e cidadãos e, para exercício do controle socializado das ações e deliberações governamentais transformando tanto o Estado quanto a sociedade. Conselhos consultivos ou deliberativos setoriais têm se constituído num modelo de recorte público/privado que se tem reproduzido nas administrações municipais, materializando, de maneira pontual e localizada, propostas de governo participativo.

Neste contexto, os Conselhos surgiram como canais institucionais de participação da sociedade, como parte fundamental do processo de consolidação da democracia no Brasil. Raichelis (1998) aponta alguns dos mais significativos elementos constitutivos do espaço conselhistas: a visibilidade social exigindo a transparência nos discursos e ações dos sujeitos participantes das decisões e para os implicados nessas decisões, o controle social que permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras conduzindo as negociações e o acompanhamento da implementação das decisões segundo critérios pactuados com a representação de interesses coletivos com a constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas; da democratização através da ampliação dos fóruns de decisões políticas, incluindo novos sujeitos sociais, possibilitando que diferentes interesses passem a ser qualificados e confrontados, promovendo uma interlocução pública capaz de articular acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas; e a cultura pública que implicam o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura de apropriação do público para o privado, ou seja, no caso da assistência, implica na superação da tutela, possibilitando aos usuários uma autonomia para que se coloquem enquanto sujeitos portadores de direitos legítimos.

Portanto, os Conselhos têm como espaços de atuação as esferas do consumo e da distribuição de bens, serviços e equipamentos públicos, podendo interferir na esfera do

processo de produção e gestão desses bens e, na qualidade dos serviços públicos prestados, principalmente nas áreas sociais, como as da educação, saúde, habitação e transporte coletivo. Se representativo, os Conselhos poderão alterar progressivamente a natureza do poder local à medida que se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público.

Os Conselhos, entretanto nasceram desacreditados por vários sujeitos sociais por terem sido promulgados no contexto de reformas do Estado de caráter neoliberal. Porém, se o Estado e as políticas neoliberais desconstróem o sentido do público retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os Conselhos passaram a ter a possibilidade de reaglutinação desses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada.

Nesta direção, estes poderão ser tanto instrumentos valiosos para constituição de uma gestão democrática e participativa, significada pela incorporação de novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais, como, contraditoriamente, poderão ser adotar uma postura de estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas em nível global para transferência de escassos recursos para a comunidade.

Muito embora os Conselhos vêm representando um campo de participação da sociedade civil na esfera pública como conquista dos movimentos sociais, não se pode atribuir a eles a condição de único campo viável de participação política e como modelo de sociedade civil organizada, pois, em muitos casos ainda encontram-se perpassados por interesses políticos centralizadores e autoritários, retirando-lhes a autonomia e até mesmo neutralizando suas ações e decisões.

Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado de caráter neoliberal, os Conselhos se situam numa conjuntura de redução do Estado na esfera de implantação das políticas públicas e transferência da responsabilidade social para a sociedade. Assim no Brasil, a sociedade civil vem se construindo a partir de uma conflitualidade multifacetada, segundo Paoli e Telles (2000), que busca a redução do Estado e a despolitização da relação deste com a sociedade civil, e principalmente, busca a impossibilidade de construir entre Estado e sociedade civil arenas públicas que dêem visibilidade aos conflitos, às demandas sociais e aos direitos como medidas de negociações e deliberações que afetam a vida coletiva.

Desta forma, a hegemonia neoliberal no contexto brasileiro vem redirecionando os espaços de representação da sociedade sobre o Estado para ações corporativas, desqualificadas e despolitizadas, pulverizando a organização coletiva e enfraquecendo a construção do espaço público enquanto esfera de participação. Trata-se de um projeto global de caráter conservador que reduz a dinâmica da sociedade civil ao mercado.

As velhas classes dominantes vêm tentando obter consenso e legitimação hegemônica para o projeto de sociedade liberal-corporativo cuja expressão ideológica é o neoliberalismo. Apesar do fortalecimento da tendência liberal e da crise dos projetos socialistas aparentarem um ambiente ideológico favorável ao avanço do projeto neoliberal, a luta entre esse modelo de projeto societário e democrático ainda não está decidida, e dependerá da posição dos atores na arena política e dos papéis que assumirem na esfera pública. Sendo assim a tarefa da esfera pública ou espaço público é, segundo Paoli e Telles (2000), a construção de uma medida pública que quebrem o reinado absoluto dos privilégios e, ao mesmo tempo construa o particularismo das carências e dos movimentos sociais que as expressam transformando demandas em interesses gerais.

2.2 - A Política de Assistência Social: Gestão Descentralizada e Participativa

A Política Social²³ no Brasil, durante o século XX, passou por vários momentos distintos, como descreve Vieira (1997). O primeiro denominado de período de controle da política que se refere à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista; o segundo período denominado de política do controle que compreende o período da ditadura militar iniciada em 1964 até a constituinte de 1988. Nesses períodos a Política Social manteve seu caráter fragmentário, setorial e emergencial sempre pensada e implementada na lógica de dar sustentabilidade e legitimidade aos governos que buscavam bases sociais para manter-se no poder.

Com a penetração do Welfare State em esfera mundial no período pós-1945, foram institucionalizadas as Políticas Sociais, principalmente em relação aos direitos trabalhistas, resultantes das reivindicações dos trabalhadores. Podemos nos remeter à idéia de alterações das atribuições do Estado no que diz respeito à proteção social, modificando o contexto em que essa política de proteção restringia-se à relação contratual de trabalho, de modo que as demais questões sociais existentes ficavam à cargo da filantropia, em especial, da Igreja.

Já num terceiro momento pós-1988, passou a ser considerado o período em que mais as Políticas Sociais encontraram acolhimento em uma constituição, como nos campos da educação, saúde, assistência social, previdência social, trabalho, infância, e também, a abertura à participação popular na gestão dessas políticas.

²³ Na visão tradicional a política social é entendida como um conjunto sistemático de ações do estado que têm como finalidade diminuir as desigualdades sociais geradas pela acumulação capitalista, já na perspectiva marxista as políticas sociais ganham o status de concessões e conquistas que incorpora a perspectiva da luta de classes. (Pastorini 1997). Neste estudo tomamos emprestado o conceito marxista.

O contexto neoliberal na década de 1990 trouxe, contudo, um quadro diferente das contradições, acumulação e legitimação, onde as desigualdades passaram a ser cada vez mais naturalizadas e, nesse movimento, os conflitos e as desigualdades repassadas para a sociedade, que nesse quadro se apresenta fragmentada.

Neste sentido, as Políticas Sociais a partir da década de 1990 orientaram-se sob o prisma do indivíduo, voltando-se para aqueles mais frágeis, humildes ou com menor poder de pressão, tornando-se alvos de uma assistência focalizada, de caráter paliativo e emergencial, ou nas palavras de Soares (2000) nem consumos coletivos nem direitos sociais.

A partir desse novo contexto, as Políticas Sociais perderam sua condição de direitos historicamente conquistados através do conflito entre as classes, reassumindo o caráter de bem-estar e assistencialismo àqueles comprovadamente carentes. Afinal, de acordo com o ideário neoliberal que a partir de 1990 norteou o redirecionamento das Políticas Sociais, a sociedade é concebida como um mero agregado de indivíduos que realizam seus interesses individuais e, sobre esse prisma, as ações que interferem na realização desses interesses não podem ser legitimadas pelo Estado uma vez que é no mercado que os indivíduos se realizam.

Entretanto, esse modelo não vem se mostrando eficiente enquanto estratégia de redução do déficit público, nem tampouco tem conseguido dar conta das necessidades mais básicas dessa parcela da população. Aumenta-se a desigualdade e ao mesmo tempo, há uma crescente perda da noção de cidadania, onde os indivíduos já não reconhecem, ou são impedidos de reconhecer a condição de direito.

Outro elemento relevante na discussão é a crescente defesa do processo de privatização que tem como pano de fundo a redução da intervenção estatal e o fato de transformar o cidadão de direitos em cidadão consumidor.

Assim as Políticas Sociais brasileiras que há décadas vêm passando pelo sucateamento do aparelho Estatal têm contribuído para o crescimento de demandas sociais e pela

naturalização da idéia de eficácia do setor privado em detrimento do setor público. A proteção social conforme postulada na Constituição de 1988, vem sendo mediada pela ação do Estado como um direito social que garante a universalização via separação das políticas de previdência, saúde e assistência. Porém estas, por sua vez, passaram a ser agenciadas pelo mercado, reguladas pelo Estado e transformadas em objeto de consumo mercantil de parte dos trabalhadores assalariados e de assistência social para os pobres.

De acordo com Behring (2003), as Políticas Sociais no Brasil preconizadas na Constituição de 1988, entraram nos anos de 1990, com o discurso ideológico apontado pela orientação neoliberal de serem paternalistas, geradoras de desequilíbrio, com custo excessivo do trabalho, devendo serem acessadas somente via mercado, perdendo assim, visão de direito social. Essa mesma orientação político-econômica tem levado à desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, onde esse tem se tornado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital, transferindo do âmbito do Estado para a sociedade a responsabilidade pela execução das Políticas Sociais via liberalização de recursos públicos. Ou seja:

“Para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência, e a mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil” (Behring 2003: 65).

Segundo a autora observa-se nesse processo *a emersão de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada*, ou seja, através da distribuição e disputa dos poucos recursos públicos para ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais. É uma espécie de clientelismo modernizado, na

relação entre Estado e organizações da sociedade civil, que constitui também espaços de construção de adesão e cooptação.

Nestes termos, o enfrentamento da desigualdade social caminha no sentido da cultura da solidariedade social embutida nas denominadas redes de proteção social, de políticas de combate à pobreza, de comunidades solidárias e programas de assistência social focalizados.

Santos (1987) ressalta que a sociedade resultante desse processo será permeada por desigualdades, porém, segundo ele, estas desigualdades aparecem como fatos naturais, que não competem ao Estado por meio de sua intervenção, remediar, e sim, ao mercado e ao setor privado.

De acordo com esse autor as Políticas Sociais, enquanto ação governamental, não vêm se configurando como estratégias de reduzir disparidades sociais. Justifica sua análise elucidando que elas assumem este papel quando se processam mudanças na composição da elite política, o que não vem acontecendo no Brasil, ao contrário, a elite política brasileira está cada vez mais consolidada e fortalecida em sua hegemonia.

No Brasil a burguesia busca acabar de vez com o Estado de Bem-Estar, e conseqüentemente por fim também ao conjunto de direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, com a proposta de num movimento de retorno, devolver ao mercado a regulação de questões como educação, saúde, etc. Esses direitos, claramente, não interessam à burguesia, mesmo considerando que em algumas conjunturas ela até os tolere e busca usá-los em seu favor.

Na política de Assistência Social enquanto Política Social todas essas alterações também foram sentidas: fragmentação das ações, clientelismo, desresponsabilização do Estado, etc. principalmente por ser esta uma área que devido à sua histórica composição, sempre esteve associada ao campo da benemerência ou da filantropia, ambos produtos da ação da sociedade. Porém essas alterações esbarram na Constituição de 1988, que

introduziu e imprimiu nessa política um caráter de direito e cidadania com o propósito de superar o patrimonialismo e clientelismo que tanto marcam as relações políticas no país e presentes há anos na gestão da política pública da Assistência Social. Embora tais traços não sejam exclusivos da política de assistência social (pode se perceber também na saúde, educação, etc) são nela mais acentuados devido à sua própria condição histórica. Temos, portanto um expressivo desafio quanto aos caminhos a serem percorridos pela Assistência Social, visto que, segundo Augusto de Paiva (2006):

“(...) a assistência social, como área de política social, encontra maiores desafios na busca de alcançar o estatuto efetivo de política pública afiançadora de direitos , restrita que sempre esteve em desempenhar exclusivamente a função de paliativos, cujos propósitos restringe-se à distensão de conflitos e situações extremas de destituição, as chamadas situações de vulnerabilidade e de risco social.” (2006:10)

Relevante destacar que a Constituição de 1988 integrou a Assistência Social à Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, configurando-lhe um novo estatuto, passando a ser entendida como direito de garantia de mínimos de proteção extensivos a todos os cidadãos, sem a necessária e anterior condição de vínculos ao mercado de trabalho.

“A Constituição Federal, no seu Título VIII, que trata da ordem social, dedicou o Capítulo II à Seguridade Social. O art. 194 estabelece que o Poder Público deve organizar a Seguridade Social com os seguintes objetivos: I) universalidade da cobertura e do atendimento; II) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV) irredutibilidade do valor dos benefícios; V) equidade na forma de participação no custeio; VI) diversidade da base de

financiamento; e VII) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados". (Boschetti e Salvador, 2006:28)

Porém a materialização da Seguridade Social esteve sempre dependente da capacidade estatal de garantir recursos necessários à sua sustentabilidade orçamentária e financeira, o que mesmo com incorporação de impostos e contribuições sociais não representou ainda a consolidação efetiva da Seguridade Social apresentada na Constituição de 1988, pois segundo Boschetti e Salvador (2006) *a desconstrução da idéia de seguridade social e do seu orçamento começou já em 1990, quando a legislação que regulamenta a seguridade social traçou os rumos da separação das três políticas, com leis específicas para cada uma: saúde, previdência e assistência social.*

No caso da assistência social, a sua implantação foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, a assistência social foi incorporada ao campo dos direitos, da universalidade dos acessos e da responsabilidade estatal:

"No desenho do Estado social contemporâneo, a Assistência Social aparece explicitamente como componente básico das políticas de seguridade social ofertada pelo Estado enquanto direito inalienável dos segmentos da população que não possuem poder de compra de um seguro social" (Carvalho 2000:145)

Lopes (2006) alerta para o fato de que, embora a assistência social tenha ganhado estatuto de política pública regulamentada pela LOAS que abrangeu seu significado configurado-a como direito de qualquer cidadão brasileiro aos benefícios, serviços e projetos socioassistenciais, a LOAS não significou a *superação da concepção conservadora e uso histórico da assistência social no campo do assistencialismo, clientelismo e benemerência*

eleitoreiro. Acrescenta ainda, que no Brasil, a opção neoliberal no início dos anos 1990 seguiu um padrão clássico e conservador para cumprir os dispositivos conquistados, priorizando a exoneração das responsabilidades sociais do Estado para com a coletividade e descaracterização dos direitos, tão duramente conquistados e que vem cada vez mais sendo reduzidos à esfera do voluntarismo e do favor.

Destaca, porém, que essa corrente vem continuamente combatida com as experiências bem sucedidas desempenhadas por governos democráticos-populares e outra experiências que buscaram adotar os processos e instrumentos previstos na LOAS, como implantação dos Conselhos, Fundos, elaboração dos Planos, realização de Conferências, etc. como forma de fortalecer a lei e consolidar a assistência social como política pública brasileira.

Além do novo estatuto outro fator importante refere-se à forma da implantação e gestão da Assistência Social que no artigo 204 da Constituição Federal de 1988 foi proposto o modelo de gestão que contempla: descentralização política-administrativa, nomalização federal, coordenação tripartite – federal, estadual e municipal, execução de programas, participação popular, política formuladas e com controle e recursos financeiros. E que através da LOAS, regulamentou não só sua condição de direito como também, definiu seus princípios, objetivos e ações de forma descentralizada e compartilhada dos programas, projetos e serviços de Assistência Social (Cordeiro, 2000). Sendo assim, o sistema de proteção social brasileiro vem sendo desenhado por meio de medidas que favorecem a descentralização, focalizando a transferência de encargos e serviços tanto para o nível estadual quanto para o nível municipal do governo.

Yazbek (2004) ressalta que a LOAS exigiu que no âmbito do Estado as provisões assistenciais fossem prioritariamente pensadas, cabendo a ele a universalização da cobertura e

garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade:

“A descentralização político-administrativa na gestão da assistência social, como forma de ampliar os espaços de participação democrática, reconfigura esta política em um novo patamar no âmbito municipal, para contribuir para a inclusão social nas esferas locais, sem perder de vista a integração nacional” (Yazbek, 2004 p.15).

Destaca ainda que a LOAS trouxe inovações para a Assistência Social quando considerou seu caráter não contributivo, sua integração entre o econômico e o social, ampliação do reconhecimento do Estado dos direitos sociais, um novo desenho institucional que viabilizou na última década um significativo crescimento dos gastos públicos nas três esferas de governo, tais fatos refletem por parte dos governos:

(...)“expressiva capacidade de construção e assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços socioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da política de assistência social em seus diferentes níveis governamentais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (PNAS 2004:09)

Outra inovação de grande relevância refere-se à participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social, através da criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social²⁴. Estes passaram a ter a competência para aprovar a política de Assistência Social, a proposta

²⁴ Com a entrada em vigor da LOAS, desmonta-se o antigo CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social – 1938-1993), órgão clientelista e cartorial, objeto de escândalos nacionais (processos de corrupção e subvenções à entidades fantasmas). Em substituição cria os conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social, órgão paritário, com representação do governo e da sociedade civil (Yazbek 2004).

orçamentária, a normatização das ações e a regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada, no campo da assistência social, além de convocar as conferências de assistência social.

A nova PNAS/ 2004 ressalta que a gestão democrática da Assistência Social vai muito além de inovações gerenciais ou de novas tecnologias, e essa compreensão no Brasil ainda é muito limitada, pois, permanecem nos dias atuais, o velho centralismo, as ações clientelistas e os favoritismos presentes historicamente nas relações ente Estado e sociedade, tornando um desafio a sua implantação:

“Para a implementação dessa mudança fundamental, a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas na relação com outras políticas sociais e em conformidade com seu marco legal que apresenta um novo desenho institucional para esta política, no qual está garantida a descentralização como a primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos conselhos, conferências e fóruns, em seu planejamento e controle” (Yazbeck, 2004:15).

De fato, a implantação da política de Assistência Social, de acordo com Paiva e Rocha (2001), deve ser um compromisso público com a garantia de direitos aos segmentos historicamente negligenciados. O esforço para sua organização tem se dirigido prioritariamente à esfera municipal conforme as definições da LOAS, contudo, os recursos financeiros para a execução desta, permanece sendo repassado pelo governo federal, o que muitas vezes é repassado por *um alto grau de arbitrariedade, configurando uma dinâmica de precariedade e discricionariedade do acesso aos recursos* (Paiva e Rocha, 2001). Esse aspecto é de extrema relevância e implicações pois:

“A perene centralização na definição dos serviços financiados, mais a crescente elaboração unilateral de programas federais, somados à fragilidade técnica-operativa da maioria dos municípios do país, anunciam um contexto de grande complexidade para a concretização deste direito social”. (Paiva e Rocha 2001:85).

No artigo 30 da LOAS encontram-se referendadas as determinações das condições para o recebimento de recursos federais, onde os municípios devem organizar a gestão da Assistência Social com a criação e funcionamento dos Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social e, a elaboração dos Planos Municipais. Porém, a velocidade com que foram criados estes instrumentos de controle social “nem sempre é sinal de avanço de posturas democráticas dos Executivos e forças sociais locais, ligando-se em muitos casos, ao cumprimento formal de exigências para viabilização do recebimento dos recursos estaduais e federais” (Raichelis, 2000:281-282).

Em pesquisa realizada sobre o gasto federal com Assistência Social, Cordeiro relata que os estados e municípios foram os responsáveis, no ano de 1997, pela execução de 99,7% dos programas de assistência social financiados pelo FNAS. Entretanto só a partir de 1998 que começou a ocorrer, com mais intensidade, a adequação dos municípios ao disposto no artigo 30 da LOAS.

Entretanto, Sposati (2001) afirma que o conceito e os modos de gestão da política de Assistência Social em distintas e variadas experiências implantadas no Brasil pós-constituição de 1988, revelam formas de gestão regressivas, pois essas experiências mostram resultados que não produziram avanços democráticos, orçamentários, de qualificação e universalidade de benefícios, programas, etc. que pudessem provocar novos direitos sociais no campo da Assistência Social.

Os limites que esta política enfrenta em sua implementação e operacionalização podem ser justificados pela forma como é compreendida pelo gestores e pela própria

sociedade. Para Sposati (apud Cordeiro 2001), existem duas concepções de Assistência Social: uma, como política para os que não conseguem ser consumidores no mercado - os pobres. Neste caso, a política de Assistência Social é um campo de generalidades, pois provê de tudo precariamente aos que menos têm e, neste sentido, ela não chega a ter um corpo próprio, mas é sim transversal a todas as políticas públicas sociais. Uma outra concepção apontada pela referida autora, que é derivada do entendimento do constituinte que alçou a Assistência Social ao estatuto de Seguridade Social, supõe definir os riscos e as coberturas de proteção social com que a mesma se ocupa.

Prossegue afirmando que a Assistência Social é uma política universal de Seguridade Social com responsabilidade de atender a cinco seguranças básicas: convívio social, acolhimento, rendimento, equidade e a travessia²⁵.

Ampliando esse debate Raicheles (2000) argumenta que há também outro aspecto importante a considerar na implantação da Assistência Social, ou seja, a fluidez na sua institucionalidade enquanto política pública, muitas vezes atrelada à sua frágil institucionalidade e personalização de sua condução:

“Embora essa seja uma característica mais geral da política brasileira, encontra no âmbito da assistência social um caldo de cultura favorável. As práticas da burocracia governamental no campo da política de assistência social são condicionadas, não apenas pelos mecanismos de lealdade ao poder dirigente e pelo empenho na manutenção de certas posições na estrutura hierárquica, mas também pelo caráter provisório e personalizado da política” (Raicheles, 2000:277).

E acrescenta ainda que a política de Assistência Social:

²⁵ Sobre essas seguranças ver Sposati 2001 in Serviço Social e Sociedade n. 68, ed.Cortez, p.54-82

“ (...) por apresentar frágil enraizamento em instituições públicas e débeis mediações sociopolíticas, conduz os técnicos a se comprometerem mais com as pessoas que encarnam o poder do que com o empenho pela institucionalização da própria política. Parece haver certa descrença na permanência da política, para além da rotatividade dos grupos que estão no poder” (Raicheles, 2000:277).

Buscando consolidar a Assistência Social como uma política pública e superar todos estes desafios que perpassam sua efetivação, foi realizado em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social a qual deliberou sobre a construção e implementação de um sistema denominado Sistema Único da Assistência Social – SUAS, trazendo novamente para a agenda de debates, a discussão referente à política de Assistência Social, no que se refere principalmente à sua reestruturação e significação:

“Nessa direção, a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar clara suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado”. (PNAS, 2004)

É na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, que são definidas as bases para esse novo modelo de gestão da política pública de assistência social – SUAS, cujas características principais constitui-se na regulação e organização em todo território nacional do atendimento às necessidades de proteção e seguridade sociais por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos, objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS, agora tendo a família como categoria central.

Segundo Sposati (2004) a construção deste sistema exigiu, porém, a ruptura com o *paradigma conservador* (fragmentação de serviços por segmentos sociais por meio de projetos que impedem a continuidade dos serviços) que organiza até hoje a política pública de

Assistência Social. Contudo, a autora ressalta que para isso ocorrer efetivamente, será preciso que se tenha como ponto de partida o *paradigma do direito e da cidadania* (direito sócio-assistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como seu dever e direito de todo cidadão), ou seja trata-se de desencadear um ruptura com todo esse legado de precarização, focalização dos serviços e minimização dos recursos públicos, buscando construir as condições necessárias que suplante tal legado.

A gestão da política de Assistência Social por este novo sistema pauta-se também no pacto federativo, onde se observa as atribuições e competências técnico-políticas dos três níveis de governo e na descentralização participativa, onde ressalta o controle social através da participação popular por meios dos conselhos, como forma de por fim ao favores políticos e caridades, presentes há muitos anos nessa política pública e, na regulação e organização em todo o país das ações sócio-assistenciais²⁶.

Desta forma o SUAS surgiu como materialização do conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social, na medida que adotou como modelo a gestão descentralizada e participativa, tendo como eixos estruturantes: a matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; a participação dos cidadãos usuários²⁷; a política de recursos humanos e por fim, a informação, monitoramento e avaliação:

²⁶ Com a implantação do SUAS as ações sócios assistenciais passam a ser organizadas em Proteção Social Básica, com implantação de um Centro de Referência da Assistência Social, Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. (PNAS/2004)

²⁷ Segundo a PNAS/2004 constitui-se o público usuário da Política de Assistência Social os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: família e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violências advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção precária no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

“Trata-se das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental” (Sposati, 2004)

Outro questão refere-se à forma de gestão desta política, que no SUAS busca fortalecer a gestão compartilhada entre os níveis de governo: municipal (e Distrito Federal), estadual e federal. No SUAS a concepção de Estado reforçada é o Estado forte e que se pretende fortalecer ainda mais com a implantação de tal sistema, contudo Sposati (2006) lembra que o SUAS não é uma proposta de fortalecimento do estado mínimo, ao contrário, supõe efetivar, na assistência social e no seu processo de gestão, os princípios republicanos e democráticos.

Para isso os municípios e Estados devem cumprir uma série de requisitos e responsabilidades para estarem habilitados nos níveis de gestão do SUAS. Para o nível municipal, o SUAS comporta três níveis de gestão: Gestão Inicial, Gestão Básica e Gestão Plena. Para habilitar-se em qualquer um dos níveis o município deve atender os requisitos previstos no artigo 30, e seu parágrafo único da Lei Orgânica da Assistência Social, acrescido pela Lei nº 9720/98. Criar e manter em funcionamento o Conselho, Fundo, elaborar o Plano, além da alocação de recursos financeiros no Fundo. A norma destinada a organizar o SUAS, Norma Operacional Básica NOB/SUAS, aprovada em 2005, apresenta além desses requisitos²⁸ o caráter e responsabilidades que o município passa a ter quando se habilita em um dos níveis de gestão, conforme descrito abaixo:

- Gestão Inicial – O município que se habilitar neste nível recebe recursos da União por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social, devendo manter atualizadas as bases

²⁸ Ver NOB/SUAS para demais requisitos e responsabilidades do município em cada nível de gestão.

de dados na Rede SUAS; inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco; preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão e prestação contas.

- Gestão Básica – Neste nível o município assume a gestão da proteção básica e a responsabilidade de organizá-la de forma a prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais.
- Gestão Plena – O município tem a gestão plena das ações de assistência social. Assume a responsabilidade de organizar a proteção básica e especial, devendo prevenir situações de risco, e proteger as situações de violação de direitos existentes no município por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais.

Os municípios que não se habilitarem em nenhum dos níveis terão a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações de assistência social na responsabilidade do gestor estadual, situação esta que pode significar a contramão do processo de descentralização defendida pelo SUAS.

Para o Distrito Federal, Estados e União traz vários requisitos e responsabilidades que devem ser assumidos por cada um na gestão da assistência social, tais como: Criação e funcionamento do Conselho e Fundo da assistência social em seu nível de governo, alocação de recursos orçamentários, e outros²⁹.

O preenchimento dos requisitos pelos níveis de governo não significa que este novo sistema esteja alcançando as metas e objetivos propostos pela PNAS/2004, ao contrário várias questões ainda devem ser consideradas e analisadas. Sposati (2004) destaca algumas destas

²⁹ A Norma Operacional Básica NOB/SUAS de 2005 traz todos os requisitos, responsabilidades e instrumentos de comprovação exigidos dentro do modelo do SUAS para cada nível de governo na gestão da assistência social.

questões que devem ser observadas para sucesso do SUAS, tais como: discussão nacional, regional e das cidades sobre a concepção e abrangência do Sistema; incorporação do novo paradigma em que o mesmo se fundamenta; realização de planejamento estratégico para monitorar as mudanças na gestão institucional da Assistência Social nas três esferas de governo; capacitar os gestores desta política; preparar os operadores para alcançar as alterações necessárias à gestão da Assistência Social como política de direito; superar as formas de acesso seletivo aos serviços sócio-assistenciais, entre outros. Estas questões se observadas podem contribuir para a construção de um sistema capaz transportar a Assistência Social do campo dos favoritismos, clientelismos e assistencialismos para o campo da política pública de direção universal e direito de cidadania.

Como destaca Lopes (2006) a política pública de Assistência Social chegou a 2006 sendo reconhecida como responsabilidade estatal e efetivada como direito social, sustentada em um modelo de gestão onde as iniciativas de atendimento à população avançam no sentido de superar o campo do voluntarismo e passam a operar por intermédio da estrutura de uma política pública de Estado. Pois *a forma de um sistema, único e regulado, respeita as diversidades estabelecendo um padrão nacional de realização do direito, o que dá a segurança da função de dever do Estado prevista pela legislação.*

A autora considera relevante o momento atual para a consolidação da assistência social como política pública ressaltando que:

A assistência social na atualidade, existindo sob a ótica do SUAS, almeja ultrapassar o lugar comum desses estigmas, difíceis de extinguir. Isso porque está sendo implementada como um direito que se materializa por meio de medidas que vão desde transferências diretas não-contributivas de valores materiais, reforçando o protagonismo dos usuários, até projetos coletivos de enfrentamento à pobreza, trabalhando processos de emancipação e autonomia dos segmentos populacionais, sujeitos de direito (Lopes, 2006:90).

E ainda acrescenta que esta visão é uma diferença central para apreender a composição correta da assistência social como política social, em suas características gerais e singulares. Essa apreensão, por sua vez, é imprescindível para a análise da dinamização das novas bases políticas e institucionais sobre as quais está edificada a gradativa universalização do direito à assistência social e, conseqüentemente, da proteção social no país, com um alto grau de intersetorialidade entre políticas.(Lopes, 2006:90)

Segundo Lopes (2006) na condição de Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a implantação do SUAS no Brasil já reflete alguns resultados e perspectivas, mas também desafios ainda a ser superados, destaca entre outros:

- Adesão mais qualificada ao SUAS pelas três esferas de governo;
- Concretude de co-financiamento pelas três esferas;
- Definição do padrão e conteúdo dos sistemas estaduais e municipais de assistência social;
- Apropriação da gestão do SUAS por todos os municípios e estados brasileiros, avançando na qualificação institucional e dos agentes da política (gestores, técnicos, conselheiros, dirigentes não-governamentais) e pelos usuários dos serviços e benefícios;
- Construção de novos patamares de provisão da rede sócioassistenciais, na correspondente demanda alcançada pela transferência de renda às famílias brasileiras, com, o padrão de conteúdo trazido pelo sistema único.

Para ela a implantação do SUAS está relacionada à ampliação da capacidade do Estado em efetivar a esfera pública da assistência social, à expansão e qualificação dos níveis de organização e participação dos espaços de controle social, além das reflexões críticas de

pesquisadores, centros de pesquisas, universidades, etc. Ou seja a implantação do SUAS é uma construção coletiva de todos os atores políticos e sociais do país.

Para Sposati (2006), estes desafios refere-se à três rupturas fundamentais: a primeira em superar o signo negativo que foi construído historicamente, onde a assistência ao trabalhador foi considerada na Constituição Francesa de 1948 como oposição à garantia de acesso ao direito ao trabalho; a segunda será a de romper a identidade da assistência social como forma de amparo benevolente a pobres e desamparados, característico das práticas religiosas, humanitárias e filantrópico; e por fim romper o uso corrente que vincula a assistência social com a pobreza e não com a cidadania. Destacando que a gestão da assistência social ainda encontra-se sob condições não republicanas onde impera o centralismo das decisões, fragilidade nas relações entre sociedade civil e órgão gestor, e vínculos parentais entre executivo e gestor da política (aqui a autora se refere à primeiras-damas que ocupam em quase todo o país nas três esferas de governo, os cargos de gestoras da assistência social).

Assim elenca alguns requisitos exigidos para a efetivação da assistência social nos moldes do SUAS; deve ser planejada, orçamentada, desenvolver tecnologia de gestão, fortalecer os mecanismos de gestão democrática e participativa, dispor de um quadro de trabalhadores permanentes e capacitados, ser avaliada e monitorada.

Contudo, para a efetiva construção do SUAS ainda existe outros aspectos que aparecem como dificuldades e limitações e que precisam ser pensadas e observadas pelos gestores, Carvalho (2006:126) apresenta uma das dificuldades como sendo a questão da padronização dos serviços assistenciais no território nacional que a seu ver não *favorece o fortalecimento do pacto federativo pela via de uma nova cultura política de gestão pautada em autonomias partilhadas entre esferas de governo*. Esta restrição não significa que o SUAS não deva ter parâmetros, padrões, critérios, o que ela defende é a possibilidade de

autonomia dos municípios e estados para que se alcance a efetividade não apenas padronização da assistência social, pois considera que nos moldes que se apresenta os municípios não conseguem converter os programas, projetos e recursos federais em políticas municipais que estejam pautadas em suas prioridades, particularidades e demandas locais.

Assim ao considerar a Assistência Social uma política pública, automaticamente estaremos reconhecendo que o Estado é o responsável pela garantia dos direitos que a mesma prevê, o que implica garantir as fontes necessárias ao seu financiamento e coordenação para sua execução. Pois como política pública ela deve manter uma rede de serviços para garantia de proteção social ativa e que seus resultados tornem o país mais igualitário e as cidades mais socialmente compatíveis com as condições de todos.

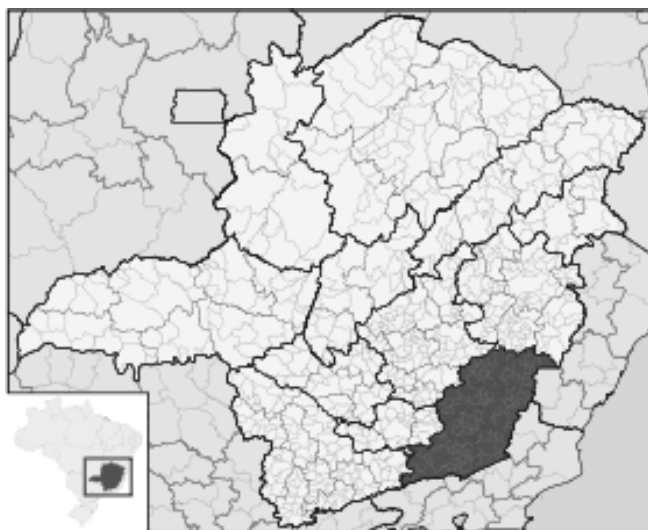
III – Capítulo - O processo de implantação da Política de Assistência Social em municípios de pequeno porte emancipados na década de 90: um olhar crítico e reflexivo

3.1. O chão onde se gesta a Política de Assistência Social - Local da Pesquisa

O Estado de Minas Gerais atualmente está administrativa e economicamente dividido em 10 (dez) macroregiões: Zona da Mata, Central, Sul de Minas, Triângulo, Alto Paranaíba, Centro Oeste e Minas, Noroeste de Minas, Norte, Rio Doce, Jequitinhonha/Mucuri, subdivididas ao todo em 66 (sessenta e seis) microregiões e 39 (trinta e nove) Associações Microrregionais.

A Região na qual foi desenvolvida a presente pesquisa é a Zona da Mata Mineira, constituída por 07 (sete) microrregiões que congregam juntas, 142 (cento e quarenta e dois) municípios.

QUADRO 1 – Mapa da Zona da Mata Mineira



Fonte: www.google.com.br em 15/05/2007

Os Municípios objetos da investigação - Rosário da Limeira e São Sebastião da Vargem Alegre - situam-se na microrregião de Muriaé composta por 20 (vinte) municípios, e dentre estes, 16 (dezesseis)³⁰ se organizaram e formaram a Associação dos Municípios do Médio Rio Pomba – AMERP - classificados pelo IBGE como municípios de pequeno porte (Pequeno Porte I – com até 20.000 hab; Pequeno Porte II entre 20.001 a 50.000 hab.) sendo apenas 01 (um) de médio porte (com população entre 50.001 a 100.000 habitantes). Temos, tal como descreve o quadro abaixo, o seguinte perfil dos 16 (dezesseis) municípios:

Quadro 02

Perfil dos Municípios constituintes da Associação dos Municípios de Médio Rio Pomba

Município	Criação (ano)	População		Principal Atividade	Arrecadação Municipal (R\$)	PIB (R\$)
		Urbana	Rural			
Barão do Monte Alto	1962	4.028	2.196	Agropecuária (cana-de-açúcar, feijão, banana)	269.540	16.552
		6.224				

³⁰ Barão do Monte Alto, Eugenópolis, Fervedouro, Laranjal, Mirai, Muriaé, Miradouro, Patrocínio, Rosário da Limeira, São Sebastião da Vargem Alegre, Vieiras, Palma, Pirapetinga, Recreio, Santana, São Francisco do Glória.

Eugenópolis	1891	5.618	4.050	Agropecuária (cana-de-açúcar, mandioca, banana) Bovino	687.541	27.780
		9.668				
Fervedouro	1992	3.714	5.956	Agropecuária (Banana, arroz, milho)	308.736	21.237
		9.670				
Laranjal	1938	4.211	1.916	Agropecuária (cana-de-açúcar) Bovino	648.519	20.392
		6.127				
Mirai	1923	9.431	3.032	Indústria (confecção), extração de minério, Agropecuária (mandioca, banana)	1.417.894	39.867
		12.463				
Muriaé	1855	83.245	8.173	Indústria (confecção), serviços, comércio, extração de minerais.	27.022774	393.747
		91.418				
Miradouro	1938	4.915	4.852	Agropecuária (laranja, cana-de-açúcar), Bovino.	950.033	36.830
		9.767				
Patrocínio	1953	3.394	1.459	Indústria, serviços.	578.135	16.781
		4.853				
Palma	1890	4.864	1.696	Agropecuária (arroz, café), indústria, serviços, comércio.	457.609	21.572
		6.560				
Pirapetinga	1938	8.368	1.623	Indústria (confecção, celulose) serviços.	10.070.99	84.903
		9.991				
Recreio	1938	9.051	1.130	Indústria, serviços.	665.381	28.320
		10.181				
Rosário da Limeira	1997	1.645	2.062	Agropecuária (café, feijão, milho), bovino.	147.917	10.759
		3.707				
Santana de Cataguases	1962	2.615	737	Agropecuária (milho, feijão), Bovino.	193.541	10.149
		3.352				
São Francisco do Glória	1953	3.097	2.596	Agropecuária (café, milho, feijão).	254.590	14.645
		5.693				
São Sebastião da Vargem Alegre	1997	1.218	1.350	Agropecuária (café, milho, arroz).	88.235	7.182
		2.568				

Fonte: Site www.almg.gov.br / www.ibge.gov.br - 25/03/2007

Dentro das definições estabelecidas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS - para receber recursos estaduais e federais cada município deve habilitar-se em um nível de gestão, o qual corresponde ao cumprimento de um conjunto de pré-requisitos estabelecidos pelo pacto de gestão definido entre município e governo estadual, a partir de informações relativas ao cumprimento de resultados previamente estabelecidos em um dado período. Tem-se portanto, os três níveis de gestão já mencionados anteriormente - Inicial, Básica e Plena.

Em relação à gestão das Políticas Sociais, em especial a Assistência Social, o conjunto dos municípios associados à AMERP apresentam a seguinte condição de gestão dentro do Sistema Único da Assistência Social:

QUADRO 03

Perfil dos Municípios - Gestão da Assistência Social/SUAS

Município	Nível de Gestão Municipal
Barão do Monte Alto	Gestão Inicial
Eugenópolis	Gestão Básica
Fervedouro	Não Habilitado em nenhuma Gestão
Laranjal	Gestão Básica
Mirai	Gestão Plena
Muriaé	Gestão Básica
Miradouro	Não Habilitado em nenhuma Gestão
Patrocínio	Gestão Básica
Palma	Não Habilitado em nenhuma Gestão
Pirapetinga	Não Habilitado em nenhuma Gestão
Recreio	Não Habilitado em nenhuma Gestão
Rosário da Limeira	Gestão Básica
Santana de Cataguases	Gestão Básica
São Francisco do Glória	Gestão Inicial
São Sebastião da Vargem Alegre	Gestão Inicial

Fonte: Site www.mds.gov.br - 30/03/2007

3.2. Análise histórico-reflexiva do processo de implantação da Política de Assistência Social nos municípios de Rosário da Limeira e São Sebastião da Vargem Alegre – MG

3.2.1 Rosário da Limeira e São Sebastião da Vargem Alegre: caracterizando os Municípios pesquisados

Os municípios de Rosário da Limeira e de São Sebastião da Vargem Alegre são categorizados pelo IBGE como municípios de pequeno porte I, ou seja, aqueles cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média) e que possuem cerca de 45% da população em zona rural.

Assim como vários municípios mineiros, passaram nos anos de 1990 pela emancipação política e administrativa decorrente do processo de descentralização e municipalização ocorridos após a Constituição de 1988. Esses municípios agora entes federados e autônomos, tornaram-se com esse processo responsáveis pela gestão descentralizada e participativa das Políticas Sociais em sua esfera de governo. Nestes termos, através do co-financiamento com Estado e Governo Federal devem implantar e executar políticas públicas, mas, para isso, têm que assegurar uma estrutura administrativa e orçamentária própria e peculiar, capaz de lhe conferir a habilitação necessária para o desempenho dessa função.

3.2.1.1. Conhecendo Rosário da Limeira³¹

³¹ Os dados relatados nessa caracterização foram obtidos no Plano Municipal Plurianual da Assistência Social de Rosário da Limeira e IBGE.

QUADRO 4 – Mapa de Rosário da Limeira



Fonte: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)
em 19/05/2007

O município de Rosário da Limeira localiza-se no leste da Zona da Mata de Minas Gerais, possui uma população de aproximadamente 3.700 habitantes, sendo cerca de 50 % dela vivendo na zona rural do município. É composto por pequenas propriedades rurais, com predominância absoluta da agricultura familiar, com destaque para a cultura cafeeira e gado leiteiro, mas agrega também a produção de feijão e milho. Mais recentemente, através de programas municipais incorporou à sua produção local novas culturas e experiências de diversificação da produção, tais como fruticultura, horticultura, apicultura e piscicultura.

Até o ano de 1995 era considerado distrito rural do Município de Muriaé- MG, obtendo sua emancipação político-administrativa em 1995, realizando em 1996 sua primeira eleição municipal.

Hoje encontra-se na sua terceira administração municipal, tendo tido somente dois prefeitos eleitos: o primeiro reeleito em 2000, e o segundo, eleito no pleito de 2004, sendo ambos da mesma base política. O legislativo inicialmente era composto por 11 (onze) vereadores, mas, após a mudança na legislação em 2004, passou a ter uma composição de 09 (nove) vereadores.

Desde sua emancipação houve consideráveis avanços econômicos, sociais e culturais do município. Vários equipamentos públicos como escolas, creche, centro de saúde, conselhos de direito, conselho tutelar, foram implantados e instalados, bem como projetos e programas que voltados para o fortalecimento do desenvolvimento social como Programa Saúde da Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa de Atenção à Pessoa Idosa, etc.

Sua estrutura administrativa foi construída seguindo estruturas de municípios vizinhos possuindo atualmente 07 (sete) secretarias: Educação e Cultura, Obras e infra-estrutura, Saúde e Saneamento, Administração, Finanças (desvinculada da secretaria de Administração na última gestão), Desenvolvimento e Assistência Social (desvinculada da secretaria de saúde na última gestão), Agricultura e Meio-Ambiente (criada na última gestão).

Após a emancipação do município a Assistência Social foi habilitada cumprindo as exigências para sua implantação - elaboração do Plano Plurianual de Assistência Social, criação e regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social, criação e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social.

A política de Assistência Social até o ano de 2005, manteve sua gestão vinculada à Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento e, somente no ano de 2006 foi desvinculada desta e reconstituída enquanto Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social. Seu quadro técnico foi composto pelo gestor, um assistente social, dois técnicos administrativos e um motorista. Além destes, há 05 (cinco) funcionários contratados com nível de escolaridade entre o fundamental e médio alocados nos programas (PETI, Atenção à Pessoa Idosa) e projetos (Cooperativa de Facção e Apoio Alimentar).

Atualmente o município encontra-se na Gestão Básica da Assistência Social desenvolvendo ações de proteção básica em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, tendo em funcionamento os programas de transferência de renda do Bolsa Família

(450 famílias cadastradas e 250 beneficiadas), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (100 crianças e adolescentes atendidos), Apoio à Pessoa Idosa (80 idosos atendidos), PAC para crianças de 0 a 6 anos (80 crianças atendidas em creches) BPC para pessoas portadoras de deficiência e pessoa idosa. Além desses programas desenvolve ações de organização da rede de assistência social do município, estabelecimento de parceria com instituições filantrópicas (APAE e Casa da Vovó), e projetos municipais, tais como Programa de Apoio Alimentar, Geração de Trabalho e Renda através da cooperativa de facção, Assessoria às Associações Comunitárias.

De acordo com Plano Municipal Plurianual de Assistência Social para 2006-2009 de Rosário da Limeira, a população demandatária da política de Assistência Social é constituída por aproximadamente 400 famílias de baixa renda com média salarial de meio salário mínimo, moram em condições precárias, sobrevivem com renda baixa proveniente de trabalhos temporários, sem vínculos empregatícios e trabalhos informais. As moradias quase sempre apresentam baixos níveis de salubridade, o que agrava ainda mais o quadro de pauperização da população. As atividades econômicas são em sua maioria voltadas para a plantação e cultivo de café, feijão e milho, submetendo os trabalhadores a um processo de trabalho depredador das condições de saúde, deixando o trabalhador rural vulnerável, pois este só encontra trabalho na época das colheitas.

Além dessa realidade, o Plano registra a baixa mobilização da população na defesa de seus direitos e na organização de entidades.

3.2.1.2. Conhecendo São Sebastião da Vargem Alegre³²

³² Os dados relatados nessa caracterização foram obtidos no Plano Municipal Plurianual da Assistência Social de São Sebastião da Vargem Alegre e IBGE.

QUADRO 5 – Mapa de São Sebastião da Vargem Alegre



Fonte: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)
em 19/05/2007

O município de São Sebastião da Vargem Alegre localiza-se no leste da Zona da Mata de Minas Gerais, possui uma população de aproximadamente 2.500 habitantes, sendo cerca de 50% dela vivendo na zona rural do município. É composto por pequenas propriedades rurais, com predominância da agricultura familiar de subsistência, com destaque para a cultura cafeeira, milho, feijão e gado leiteiro.

Antes de sua emancipação denominava-se Caatinga do Muriaé, assumindo sua condição de município independente de Mirai em 1995, realizando sua primeira eleição para prefeito e vereadores em 1996.

Encontra-se na sua terceira administração, tendo também, somente dois prefeitos eleitos, alternando o primeiro no período de 1997 a 2000 e retornando agora para o mandato de 2005 a 2008 e, o segundo, eleito para o mandato de 2001 a 2004, sendo os dois prefeitos de base política opositoras. O legislativo inicialmente era composto por 11 (onze) vereadores e após a mudança na legislação em 2004, passou ter uma composição de 09 (nove) vereadores.

Os equipamentos públicos implantados e instalados compõem uma estrutura administrativa composta de 06 (seis) secretarias: Educação Cultura e Lazer, Transporte, Obras, Saúde, Administração e de Assistência Social.

Após a emancipação do município a Assistência Social foi habilitada cumprindo as mesmas exigências referenciadas - Plano Plurianual de Assistência Social, criação e regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social, criação e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social.

Desde sua emancipação a política de Assistência Social é organizada em uma secretaria própria, denominada Secretaria Municipal de Assistência Social. Seu quadro técnico é constituído pelo gestor, um assistente social e um técnico-administrativo.

Atualmente encontra-se na Gestão Básica da Assistência Social e, da mesma forma que o outro município investigado, desenvolve ações de proteção básica em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, tendo em funcionamento os programas de transferência de renda do Bolsa Família e PAC para crianças de 0 a 6 anos (80 crianças atendidas em creches) BPC para pessoas portadoras de deficiência e pessoa idosa.

De acordo com o Plano Municipal Plurianual de Assistência Social para 2006-2009, o município de São Sebastião da Vargem Alegre tem um sistema frágil, com poucas instituições de atendimento e também pouco mobilizado em relação à participação popular.

3.3. Configurações do processo: análise da implantação do SUAS.

Desde a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 para a implantação da Assistência Social e habilitação nos níveis de gestão, os municípios passaram a ter que comprovar a existência de três requisitos básicos: criação e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social, criação e funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social, elaboração do Plano Plurianual da Assistência Social, chamado por muitos de CPF da assistência social. O SUAS de acordo com a NOB 2005, além do CPF acrescenta outros critérios para a adequação dos municípios como implantação de CRAS, Conselho Tutela, etc.

Deve-se ressaltar que grande parte dos municípios brasileiros seguindo a lógica da descentralização introduzida na gestão das políticas sociais, buscou cumprir tais critérios tendo como pano de fundo a gestão municipal dos recursos financiados pelo Estado e União.

Entretanto, várias questões perpassaram e perpassam a implantação desta política, pois o simples cumprimento dos critérios de habilitação não pressupõe a efetividade da implantação desta, principalmente por ter sido historicamente utilizada sob um viés assistencialista e paternalista. Nestes termos, as diretrizes definidas no SUAS tornam-se elementos fundamentais para analisar como a política se materializa no município, particularmente os atores sociais envolvidos e, dinâmica de funcionamento do Fundo e do Conselho.

Desta forma nosso objeto de estudo, ou seja, a Implantação da Política Nacional de Assistência Social em municípios recém emancipados, trouxe-nos como objetivo entender como a Política Nacional de Assistência Social vem sendo implantada nos municípios recém-emancipados, particularmente nos investigados – Rosário da Limeira e São Sebastião da Vargem Alegre - e quais as perspectivas para a implantação do atual Sistema Único de Assistência Social nos mesmos.

Para isso buscamos identificar e caracterizar os atores sociais partícipes deste processo, identificar quais os vínculos existentes entre os elementos políticos e administrativos que sustentam à implantação da política, identificar os mecanismos de participação popular para a implantação da política de assistência social e caracterizar os tipos de interesses ídeo-políticos que estiveram presentes durante todo o processo.

Como forma de chegarmos a estes objetivos realizamos entrevistas com os seguintes atores sociais a partir de roteiros específicos: conselheiros municipais de assistência social; gestores da assistência social; prefeitos municipais e vereadores.

Foram entrevistados tanto atores da atual gestão quanto dos anteriores de cada um dos municípios compreendendo o período de 1997 a 2007 etapa que compreendeu a emancipação até os dias atuais.

Para a construção da análise das entrevistas organizamos os atores em 04 grupos:

Grupo 1 – A constituição do Conselho enquanto instrumento para a implantação da assistência social: grupo dos conselheiros do CMAS.

Grupo 2 – Perfil dos gestores da assistência social: grupo dos secretários municipais, ou função congênera, da política de assistência social.

Grupo 3 – Perfil dos órgãos gestores: grupo dos prefeitos.

Grupo 4 – Participação do legislativo na implantação da assistência social: grupo dos vereadores.

Cada grupo foi entrevistado dentro de três eixos temáticos que serviram para categorizar os dados e sistematizar as informações:

Eixo 1: Perfil dos que fazem a política de assistência social – dados sobre os atores (conselheiros, gestores, prefeitos e vereadores); neste eixo buscamos identificar o perfil dos atores sociais, através de dados em relação à escolarização, permanência no cargo, indicação, participação em capacitações, conhecimentos acerca da Assistência Social, posicionamento em relação ao CMAS, participação na implantação da política.

Eixo 2: A constituição dos instrumentos para a implantação da assistência social – Conselho, Plano e Fundo Municipais da Assistência Social; aqui a proposta foi a de identificar como os instrumentos Conselho, Plano e Fundo se constituíram no município, qual a participação e envolvimento dos atores, além de identificar os interesses envolvidos através de informações referente à destinação dos recursos do Fundo, deliberações do CMAS e elaboração do Plano.

Eixo 3: Dinâmica de funcionamento e os processos da construção da Política de Assistência Social. Neste eixo os dados coletados foram direcionados para identificar como funciona e se efetiva a política de Assistência Social no âmbito dos municípios e como o SUAS está sendo incorporado pelos municípios.

Assim, foram entrevistados seguindo roteiro de entrevistas constante nos anexos (I, II, III e IV) os diversos atores políticos e sociais que direta ou indiretamente estiveram relacionados à implantação da Política de Assistência Social, ou seja em cada um dos municípios foram entrevistados 06 (seis) membros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); 06 (seis) vereadores distribuídos em 02 (dois) conselheiros (respeitando a paridade) e 02 (dois) vereadores (aliados e adversários em relação ao prefeito) por período de gestão política – 1997 a 2000, 2001 a 2004 e a atual iniciada em 2005; 02 (dois) prefeitos (em Rosário da Limeira o primeiro foi reeleito para segundo período e, em São Sebastião, o primeiro retornou no terceiro período); 05 (cinco) gestores/secretários em Rosário da Limeira e 02 (dois) em São Sebastião da Vargem Alegre, diferença essa justificada pela rotatividade de gestores no primeiro caso, onde todos permaneceram por menos de 02 (dois) anos na gestão e, no segundo município, o gestor acompanhou o mandato do prefeito.

Além das entrevistas realizamos a análise das atas das reuniões realizadas pelo CMAS do período de 1997 a maio de 2007 com o propósito de identificar a relação existente entre o Conselho e a prefeitura, a existência de conflitos, a participação dos conselheiros nas propostas e deliberações e as prioridades do Conselho. Também realizamos a observação direta das reuniões no período de janeiro a junho de 2007 seguindo o roteiro constante no anexo V.

A abordagem utilizada para as entrevistas e leituras de atas e observações das reuniões do CMAS foi preferencialmente a qualitativa, pois é através dessa abordagem, segundo

Minayo (1996:22), que “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e captável em equações, médias e estatísticas”.

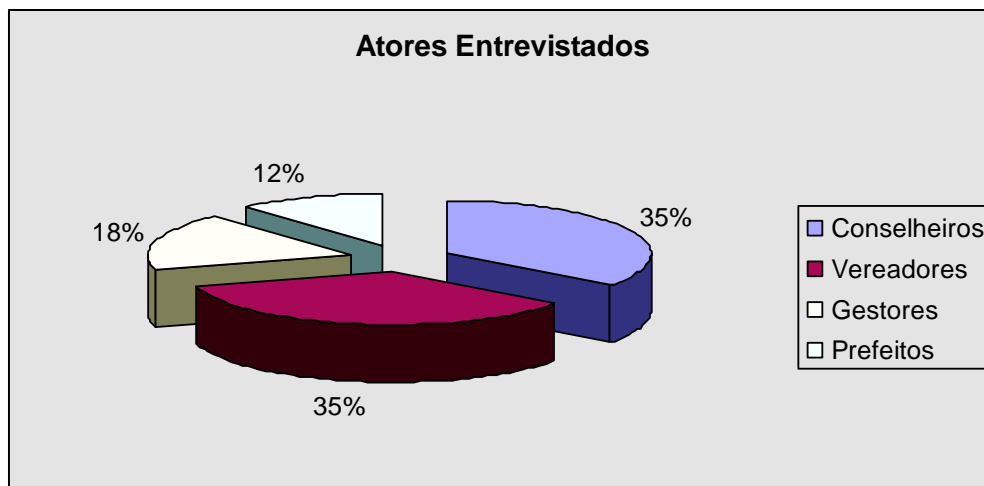
3.3.1. Perfil dos que fazem a Política de Assistência Social

Como passo inicial buscamos através do Eixo I do roteiro de entrevistas conhecer o perfil dos atores, visto que a institucionalização da participação popular na gestão das políticas públicas através dos diversos Conselhos, ampliou a possibilidade de articulação dos mesmos. Assim a pesquisa investigou não somente os conselheiros, como também vereadores, prefeitos e gestores de forma a traçar o perfil destes atores.

Constatamos que os Conselhos são constituídos paritariamente por 06 (seis) representantes dos órgãos governamentais e 06 (seis) das entidades, instituições e organizações da sociedade civil e, a Câmara Municipal composta por 09 (nove) vereadores. Os dois municípios já tiveram 03 (três) mandatos de governo, porém somente 02 (dois) prefeitos em cada um deles e, em relação aos gestores São Sebastião da Vargem Alegre teve 02 (dois) gestores da Assistência Social e Rosário da Limeira 09 (nove) gestores.

Para esta pesquisa selecionamos 34 (trinta e quatro) atores sociais distribuídos conforme gráfico abaixo:

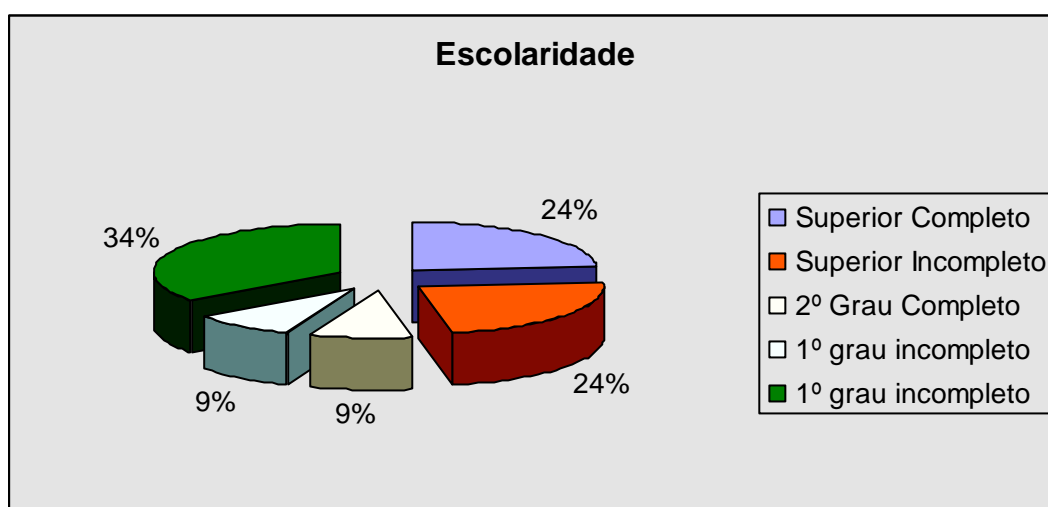
GRÁFICO 01



Procuramos entrevistar todos os prefeitos e gestores, conselheiros e vereadores, seguindo a lógica constante na metodologia de observação da paridade e posição política partidária.

O primeiro aspecto investigado foi referente à escolarização dos atores envolvidos no processo de implantação e implementação da política de assistência social nos municípios. Identificamos que o nível de escolaridade diferencia-se entre eles e constatamos que os detentores do poder e de maior autonomia são aqueles com nível de escolaridade mais baixo.

GRÁFICO 02



Os conselheiros e gestores, diferentemente dos demais atores, possuem um nível de escolaridade superior completo ou ainda em curso, 04 (quatro) conselheiros concluíram o ensino superior, 06 (seis) ainda cursam o nível superior e 02 (dois) possuem somente o 1º grau de escolaridade. Num universo de 06 (seis) gestores entrevistados 03 (três) possuem curso superior, os demais entre 1º e 2º grau incompletos.

Verificamos que os conselheiros quase sempre são técnicos contratados da prefeitura (professores, contadores, assistente sociais, advogados, psicólogos, enfermeiro, etc.) e, no caso dos gestores, em alguns momentos do mandato, parentes próximos ao prefeito é que ocupam estes espaços (conselho e órgão gestor), sem, no entanto possuírem autonomia de discussão e decisão.

Os vereadores e prefeitos apresentam um nível de escolaridade entre 1º e 2º grau incompletos, sendo entre os vereadores o nível de escolaridade mais baixo: 07 (sete) dos vereadores possuem 1º grau incompleto, 02 (dois) com 1º grau completo e 03 (três) possuem 2º grau completo. Entre os 04 (quatro) prefeitos entrevistados apenas 01 (um) possui curso superior, os demais 1º grau incompleto.

A questão da escolaridade revela algumas dificuldades na implantação da política pois, sua gestão, principalmente após implantação do SUAS, requer conhecimentos técnico-operativos, que quase sempre somente os técnicos conseguem reunir, porém, estes não têm autonomia na gestão. Em contrapartida, os gestores (prefeitos, secretários) não detêm estes conhecimentos e com isso passam a ter dificuldades para ultrapassar a lógica da assistência como assistencial.

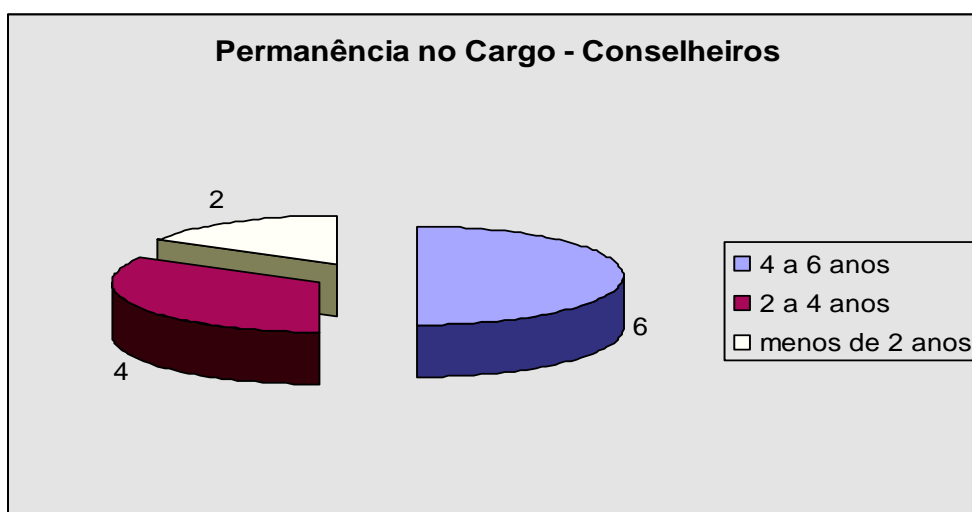
O segundo aspecto do eixo 01 verificado foi a identificação da dinâmica relativa á permanência/alternância nos cargos por parte dos atores.

Nesta dimensão constatamos a permanência dos atores sociais no poder, ou seja, A verificação de uma precária renovação nas instâncias decisórias. Tanto conselheiros quanto vereadores e prefeitos se revezam no poder. De acordo com a base política vitoriosa nas eleições, permanecem sempre as mesmas pessoas, fato este observado nas atas de reuniões do conselho e entrevistas.

Entre os conselheiros entrevistados 04 (quatro) permaneceram na função por um período de 02 a 04 anos; 06 (seis) entre 04 e 06 anos; e 02 (dois) por menos de dois anos. Estes períodos coincidem com os mandatos dos prefeitos e vereadores, não havendo portanto, a renovação entre conselheiros como recomenda o Conselho Estadual e Nacional de Assistência Social. Quando a base política a qual pertencem retorna ao poder são novamente indicados para a função de conselheiros.

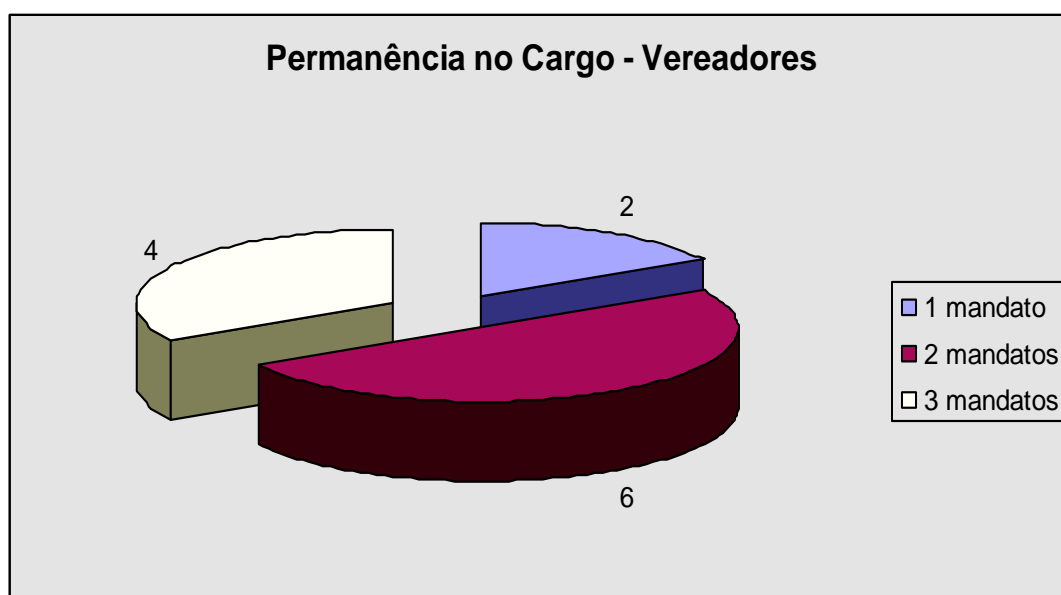
Em São Sebastião da Vargem Alegre, nas atas do conselho constatamos o retorno dos mesmos conselheiros e gestores da assistência social no período da terceira gestão política-administrativa, quando também retornou o prefeito. Este fato se repete tanto com conselheiros representantes governamentais, quanto não governamentais.

GRÁFICO 03



Entre os vereadores verificamos que é freqüente os períodos de 08 (oito) anos de mandato, sejam aqueles que tiveram dois mandatos, ou aqueles que estão no segundo ainda em cumprimento. Dos 12 (doze) vereadores entrevistados 04 (quatro) tiveram três mandatos, 06 (seis) dois mandatos e 02 (dois) um mandato.

GRÁFICO 04



A permanência das bases de poder revela as velhas elites que alternam há séculos as direções políticas não só nos municípios, mas também nos Estados e no País, elites estas, dominantes econômica, política e socialmente.

No caso dos municípios pesquisados trata-se de famílias tradicionais nestes locais, ligadas ao setor econômico dominantes, ou seja, ao cultivo de café, que trazem em suas histórias genealógicas movimentos de dominação econômica, influência política e, disputa de poder e terra, mesmo quando ainda distritos pertencentes a outros municípios.

Diante deste quadro onde poderio econômico e político se faz tão presente, buscamos verificar como ocorreram as indicações para composição do conselho municipal de assistência social.

Constatamos que estas têm sido prioritariamente feita pelos prefeitos. Em um universo de 12 (doze) conselheiros entrevistados 10 (dez) tiveram a indicação para o cargo feita pelo prefeito e 02 (dois) afirmam que a indicação foi do secretário cujo órgão tem assento no Conselho. A pesquisa demonstrou que a indicação do prefeito é resultado dos interesses políticos latentes nas relações entre os representantes governamentais e entidade. Este fato traz à tona questões referentes à insuficiência de recursos destas entidades que nos municípios pequenos dependem quase que exclusivamente dos recursos públicos para seu funcionamento e remete também para os resquícios do patrimonialismo que deixa para os gestores a idéia de que tais recursos repassados às entidades devem ser negociados pela via dos interesses particulares, um vez que o setor público é visto como extensão de suas propriedades particulares. Outro dado levantado refere-se ao fato de que todos os gestores, durante o período de suas gestões ocuparam cargos de conselheiros e, eram também presidentes do CMAS. Vereadores e prefeitos nunca participaram como conselheiros do CMAS, mas participavam como convidados, em reuniões para prestação de contas do trabalho do órgão gestor.

Outro aspecto pesquisado dentro do eixo 01 foi a questão relativa aos conhecimentos acerca da assistência social pelos diversos atores.

Enquanto política pública, revelou um percentual expressivo de desconhecimento pois, a grande maioria ainda só a visualiza como ajuda nas necessidades da população. Apontam como programas de assistência social somente aqueles onde há o repasse de recursos à população mais carente. Os programas PETI, Bolsa Família, PAC, API³³, todos financiados

³³ Referem a programas federais financiados aos municípios, e agora com o SUAS co-financiados pelas três esferas de governo: PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, considerado como proteção especial de média complexidade; PAC – Programa de Apoio a Criança de 0 a 6 anos, agora transferido para Educação, pois sempre financiou creches; Bolsa Família – Transferência de Renda, antigo Bolsa Escola, Vale-Gás,

no âmbito da assistência social, com exceção do Bolsa Família, somente em 04 (quatro) entrevistas apareceram como programas da assistência social.

Verificamos que a política de assistência social não é reconhecida como política pública perpassada por discussões e debates que subsidiam sua implantação, pois ao contrário das capacitações nesta área, gestores e prefeitos participam com maior assiduidade de outras capacitações, principalmente aquelas relacionadas à prestação de contas, licitações e orçamento público. Nesta situação é visível o local de subalternidade que a assistência social ocupa frente às demais políticas e a falta de comprometimento dos atores com sua efetividade.

Ao contrário, a assistência social no contexto dos entrevistados aparece como ajuda e apoio às necessidades materiais de grupos que apresentam carência financeira. Conselheiros, gestores, prefeitos e principalmente vereadores, consideram que a assistência social no município atende as necessidades da população e relacionam tal concepção aos programas existentes no município que repassam recursos materiais como cesta-básica, medicamentos, transporte, colchões, cobertores para esta população. Até o programa Bolsa Família existente em ambos os municípios, é reconhecido por todos como sendo um programa de ajuda para as famílias com crianças. Todos o consideram positivo, porém destacam as falhas do programa ressaltando que existem pessoas que recebem mas não precisam.

Também foi verificado o conhecimento dos atores acerca do processo de implantação da política de assistência social. Embora tivéssemos confirmado que os atores pouco se modificam nestas instâncias de participação e poder, a implantação desta política após a emancipação dos municípios³⁴, não é do conhecimento da grande maioria dos entrevistados. Somente os 02 (dois) primeiros prefeitos eleitos (aquele no qual em seu mandato se deu a

considerado proteção social básica. API – Apoio à Pessoa Idosa – Tanto pode ser proteção social básica como especial dependendo de qual serviço é utilizado, grupos de terceira idade ou entidade asilar.

³⁴ Quando este para se habilitar deveria implantar o Conselho Plano e o Fundo - CPF, caso ocorrido nos dois municípios ainda no primeiro ano de gestão administrativa,

habilitação do município na gestão da política de assistência social) têm conhecimento deste processo, porém, de forma reduzida. A constituição do Conselho e do Fundo só foram viabilizados após recebimento de um ofício do órgão estadual com as orientações e, a partir de então, nomeou-se um funcionário (advogado) para cumprí-las em relação à lei que instituiu o Fundo. Conselho e Plano foram elaborados pelo secretário cuja assistência social passaria a ser vinculada.

A pesquisa também revelou que a implantação da Política de Assistência Social como um processo ainda em construção, ainda não se efetivou como política pública e direito social, porque os atores possuem uma relação frágil com esta política e por não se reconhecerem como partícipes desse processo.

Quando questionados sobre o processo de implantação, todos se referiam a um período já terminado, ou seja, consideram que a implantação se deu em um momento específico, quando da criação do Conselho, Fundo e Plano no ano inicial da emancipação política-administrativa. Remetem esta responsabilidade para o órgão gestor, pois como colocado por grande maioria tanto de vereadores 11 (onze), quanto dos conselheiros 08 (oito), a responsabilidade é do prefeito e do secretário, uma vez que são eles os que recebem para este fim.

Um outro aspecto observado deteve-se no levantamento da participação dos atores em capacitações específicas para implantação e implementação da política de assistência social.

Somente aqueles cuja vinculação no Conselho se dá como representação governamental participaram em algum momento de capacitação voltada para a Política de Assistência Social. Somente 05 (cinco) dos entrevistados participaram de capacitações relacionadas à operacionalização de algum procedimento para programas específicos, principalmente aqueles relacionados a conhecimentos técnicos e de informatização como é o

caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Bolsa Família.

Em relação á participação dos gestores constatamos que somente 03 (três) gestores participaram de alguma capacitação, geralmente encaminha um técnico, assistente social, contador da prefeitura, e outros. Mesmo os gestores, que participaram de capacitações, não sabem relacionar os conhecimentos oferecidos, e os consideram insuficientes para sua atuação e assim como os vereadores, 04 (quatro) gestores apresentaram dificuldades em desvincular a Política de Assistência Social do papel do assistente social. Já os prefeitos não participaram das capacitações, principalmente as oferecidas pelo órgão gestor estadual, consideram as capacitações necessárias somente aos técnicos e secretários, embora, nenhum deles dê autonomia de trabalho para os respectivos gestores e técnicos.

Como atores sociais os vereadores entrevistados mostraram deter pouco ou nenhum conhecimento sobre a política de assistência social, associando-a a ajuda aos carentes sendo que nenhum deles participou de alguma capacitação sobre a política de assistência social.

Estas iniciativas de capacitação geralmente foram oferecidas pelo órgão gestor estadual com limites de vagas, destinadas a técnicos responsáveis pelos referidos programas e membros dos Conselhos. Como nos dois municípios as representações governamentais no CMAS são feitas pelos técnicos da prefeitura, somente são encaminhados para capacitações os técnicos do órgão gestor.

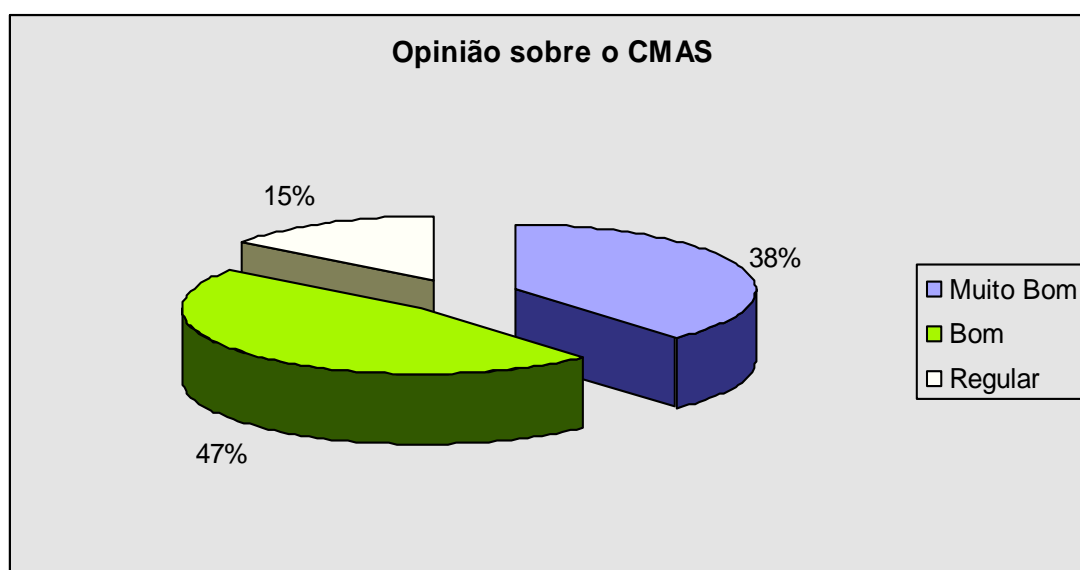
No processo investigado verificamos que o desconhecimento dos demais conselheiros relativo às temáticas abordadas pelas capacitações apontam para um monopólio do conhecimento, onde os atores que participaram de capacitações não repassaram os conhecimentos adquiridos para os demais, comprometendo de forma significativa o Conselho como instrumento de gestão e canal legalmente instituído para a participação popular. Os

Conselhos são vistos apenas como requisitos burocráticos para o recebimento de recursos e não como espaço de debate e formulação e controle da política pública.

Identificamos ainda que os conselheiros que participaram de capacitações as consideraram insuficientes para uma atuação no Conselho.

Outro fator relevante constatado em relação ao Conselho refere-se ao conceito e percepção que os atores têm em relação ao seu funcionamento. Embora não saibam definir com clareza a distinção entre o órgão gestor e Conselho, 29 (vinte e nove) dos entrevistados considera como bom ou muito bom o desempenho do mesmo.

GRÁFICO 05



Esta posição frente à atuação do Conselho pode estar associada à falta de entendimento de qual o papel deste. Entre os vereadores esta posição é mais presente, 09 (nove) destes ressaltam que não conhecem o Conselho e nem a seus membros, mas, mesmo assim consideram sua atuação positiva. Somente 01 (um) dos conselheiros que considerou a atuação do CMAS como regular. Entre os gestores 03 (três) consideraram regular a atuação do conselho e 01 (um) dos prefeitos considerou regular o funcionamento do Conselho.

Prefeitos e Gestores demonstraram maior conhecimento em relação à existência e funcionamento do mesmo.

Em relação à atuação dos vereadores no campo da assistência social a pesquisa revelou que no âmbito do legislativo esta política pouco aparece nas discussões dos vereadores, verificamos que não há na Câmara de Vereadores em nenhum dos dois municípios, uma comissão destinada às discussões sobre esta política havendo apenas a aprovação ou não de projetos apresentados pela prefeitura quando os vereadores consideram positivos para o município, observando, contudo, os interesses das alianças políticas.

As questões levantadas neste Eixo nos permitiu identificar que há um atrelamento, da assistência social como uma ação burocrática, não visualizada pelos atores com o formato de gestão descentralizada e participativa desta política pública. No universo de 34 (trinta e quatro) entrevistados todos consideram a assistência social como campo de ajuda aos mais carentes; 30 (trinta) ainda a associam às entidades prestadoras de serviços³⁵ como extensão da prefeitura. Esta idéia está vinculada à forma como são repassados os recursos para estas entidades e como se processam as indicações para composição do conselho, como são entidades que recebem recursos públicos, seja na forma de contratação de funcionários, o que é muito freqüente, seja na forma de recursos para a manutenção das mesmas.

Verificamos ainda que a Câmara de Vereadores não diferencia o órgão gestor do conselho e não distingue a função de cada um deles: 04 (quatro) vereadores não sabem da existência do Conselho ou do órgão gestor e 10 (dez), associam a assistência social ao papel desempenhado pelo assistente social.

O órgão gestor, em ambos os municípios é composto por número reduzido de profissionais, quase sempre administrado por parentes próximos ao prefeito e, em alguns

³⁵ Como o caso da APAE (Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais), das casas de assistência aos idosos (em Rosário da Limeira Casa da Vovó, administrada por uma associação comunitária).

momentos, pela velha tradição primeiro-damismo onde a esposa do representante do executivo ocupa esta função. Os gestores, assim como a maioria dos conselheiros, são indicados para o cargo pelo próprio prefeito. Esta posição parece indicar a noção de patrimonialismo presente há tanto tempo na história de constituição do Estado brasileiro, onde os espaços públicos são tomados como propriedade de quem ocupa o poder.

3.3.2. A Constituição dos instrumentos para a implantação da Política de Assistência Social

Conhecido o perfil dos atores, a constituição dos instrumentos da gestão foram investigados através do Eixo 2 do roteiro de entrevistas, buscando identificar como cada um deles foi implantado e a relação estabelecida entre eles e os atores. Como instrumentos de gestão o conhecido CPF – Conselho, Plano e Fundo - por muito tempo foram considerados os únicos instrumentos para a implantação da assistência social, porém percebe-se que muitos municípios apenas criaram estas estruturas sem efetivá-las como instrumentos legítimos de gestão descentralizada e participativa.

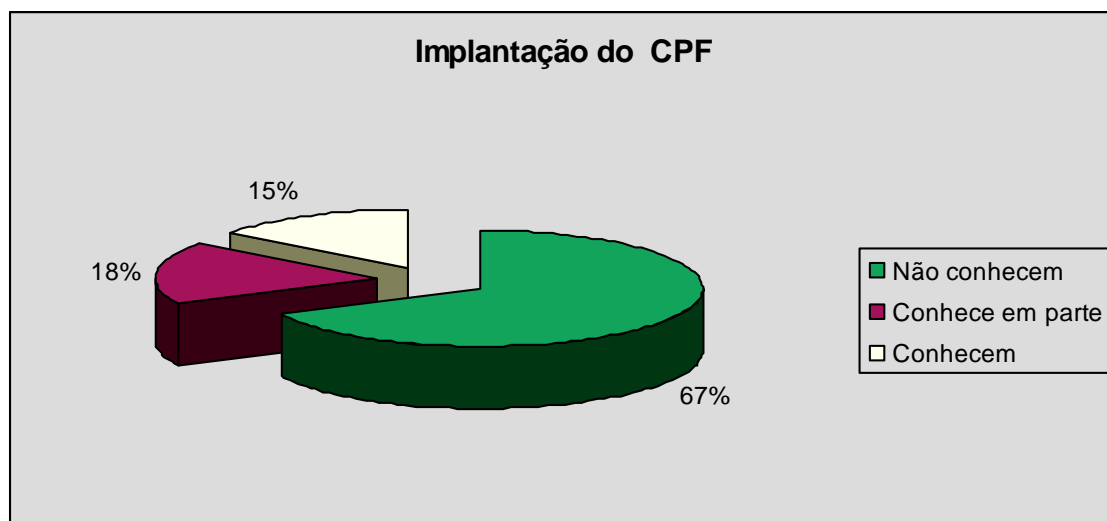
Constatamos que nos municípios pesquisados Conselho, Plano e Fundo estão em funcionamento, ou seja, a Política de Assistência Social foi implantada seguindo os requisitos exigidos e ambos, estão atualmente habilitados no nível de Gestão Básica do SUAS, portando possuem o CPF em funcionamento, além de preencherem os outros requisitos necessários para este nível de gestão tal qual descrito na NOB/2005.

Porém, os dados revelaram um quadro diferente do proposto pelos instrumentos legais, quais sejam a participação popular, a descentralização, a universalização e, principalmente, o reconhecimento da assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Verificamos que o envolvimento dos atores sociais na efetivação da assistência social

nesta condição de política pública, ainda se dá de forma tímida e limitada por questões associadas à política local, desconhecimento do conteúdo dos instrumentais legais, concepção da assistência, entre outros.

Identificamos que o próprio desconhecimento em relação ao processo de implantação da política de assistência social e sobre sua efetivação contribui para a fragilidade e limitações deste processo. Os atores sociais diretamente envolvidos desconhecem as etapas e procedimentos de implantação da assistência social.

GRÁFICO 06



Nos municípios pesquisados 23 (vinte três) atores declararam não saber como foi implantado qualquer um dos instrumentos do CPF. Os prefeitos do primeiro mandato e 04 (quatro) técnicos da prefeitura que compõe o CMAS declaram saber um pouco deste processo, e 05 (cinco) afirmaram conhecer o processo de implantação dos instrumentos. Entretanto, com exceção de 03 (três) dos técnicos, todos desconhecem a dimensão histórica e política, e ainda, o caráter de política pública universal, direito de cidadania, autonomia, igualdade, bem como as condições de gestão descentralizada, participativa e, sobretudo, de responsabilidade do Estado.

As entrevistas demonstraram que os atores entrevistados reconhecem a existência dos instrumentos – do Conselho, do Plano e, do Fundo – mas desconhecem suas finalidades, funcionamento e estrutura. Em relação ao Conselho todos os 12 (doze) conselheiros, 12 (doze) vereadores, 06 (seis) gestores e 04 (quatro) prefeitos sabem de sua existência, porém quando questionados sobre a finalidade do mesmo 26 (vinte seis) o identificam como responsável por discutir os problemas do município, associando esta função aos problemas relacionados ao atendimento direto às famílias. A análise das atas das reuniões confirmou esta posição no conteúdo das discussões, uma vez que na totalidade das reuniões discutem problemas relacionados ao atendimento direto dos programas. Somente os conselheiros que também são técnicos da prefeitura visualizam o Conselho como responsável por deliberar sobre a política de assistência social nos aspectos das definições de prioridades e destinação dos recursos do Fundo.

Entre os vereadores a concepção sobre a finalidade do Conselho aparece com maior limitação. Concebem o CMAS como extensão do trabalho do assistente social no que se refere a apurar os problemas das famílias e fiscalizar se os recursos materiais repassados estão sendo destinados à famílias realmente carentes. Esta concepção aparece como um distorção tanto do Conselho como do próprio trabalho do assistente social, na medida que são reconhecidos como fiscalizadores de condições financeiras das famílias no sentido de legitimar a prática do órgão gestor e prefeito.

Além da finalidade do Conselho as atribuições dos conselheiros também são pouco conhecidas pelos atores. As principais competências elencadas por eles referem-se à atribuição de fiscalizar onde os recursos são aplicados mas, na perspectiva de verificar se as famílias que recebem “ajuda” são as que realmente necessitam.

Entre os vereadores esta concepção sobre a atribuição dos conselheiros é a que mais revela esta distorção. As atribuições dos conselheiros apontadas mais frequentemente foram: visitar às famílias carentes do município para identificar quais recursos elas necessitam; verificar se as famílias atendidas pelos projetos são as que necessitam de “ajuda”; levantar quais os problemas que as famílias enfrentam no do município.

Entre os membros do Conselho as atribuições dos conselheiros mais evidentes foram: discutir as ações da assistência social; criar, aprovar e fiscalizar os projetos, acompanhar as comunidades. Para os gestores as atribuições dos conselheiros são: ajudar a secretaria a verificar a realidade da comunidade; ver quais as famílias que necessitam de ajuda; discutir e apresentar as dificuldades no município; propor ações de “ajuda” para as famílias atendidas pela assistência social; definir as prioridades da assistência social. Os prefeitos não souberam definir as atribuições dos conselheiros, somente aquele que possui nível superior de escolaridade é que as definiram como atribuição de elaborar projetos e propostas para o Plano de Assistência Social.

QUADRO 06 - Concepções sobre atribuições do CMAS

Atores	Atribuições do CMAS
Conselheiros	<ul style="list-style-type: none">• Discutir as ações da assistência social (12).• Criar, aprovar e fiscalizar os projetos (05).• Acompanhar as comunidades (07).
Gestores	<ul style="list-style-type: none">• Ajudar a secretaria a verificar a realidade da comunidade (03).• Ver quais as famílias que necessitam de ajuda (03).• Discutir e apresentar as dificuldades no município (06).• Propor ações de “ajuda” para as famílias atendidas pela assistência social (03).• Definir as prioridades da assistência social (03).
Vereadores	<ul style="list-style-type: none">• Visitar às famílias carentes do município para identificar quais recursos elas necessitam (09).• Verificar se as famílias atendidas pelos projetos são as que necessitam de “ajuda” (12).• Quais os problemas que as famílias enfrentam no do município (09).
Prefeitos	<ul style="list-style-type: none">• Elaborar projetos e propostas para o Plano de Assistência Social (01).

Este conhecimento restrito acerca das atribuições dos conselheiros, bem como da finalidade do conselho pode ser mais um indicativo de que a política de assistência social ainda encontra-se perpassada pelos valores voluntaristas, paternalistas e caritativos, que

subsidiaram a assistência social durante décadas no país. A política é vista como ajuda a parcelas da população tidas como carentes de recursos financeiros, mas, é necessário observar que no discurso dos atores, a assistência social é percebida como um canal de manter seus eleitores através da “ajuda que o prefeito oferece à população” ou que o “vereador conseguiu”.

O segundo instrumento - Plano da Assistência Social - é de conhecimento da maioria dos atores entrevistados, 24 (vinte quatro) deles. Porém, de seu conteúdo, apenas os gestores que estiveram na gestão no momento de sua elaboração souberam descrevê-lo. Do universo dos entrevistados, 21 (vinte um) sabiam que sua elaboração foi feita por um técnico da prefeitura e relacionam este técnico ao assistente social.

Com relação à participação dos atores na elaboração do Plano constatamos que esta foi reduzida e limitada, verificada sua existência apenas no momento da aprovação no Conselho para os conselheiros. Os demais atores, afirmaram não ter participado em nenhuma das fases. Os gestores que ocupavam o cargo no momento da elaboração do Plano participaram apresentando o Plano para o Conselho, afirmando que a elaboração foi do técnico. Prefeitos, embora tenham conhecimento da existência do Plano, não participaram de nenhuma fase, discussão, elaboração ou aprovação. Para os prefeitos o Plano trata-se apenas do cumprimento de uma exigência legal para o recebimento de recursos federais.

QUADRO 07 - Conhecimento sobre o Plano de Assistência Social

Atores	Entrevistados	Sabem da Existência do Plano	Participaram da Elaboração do Plano
Conselheiros	<ul style="list-style-type: none">• 12 (doze)	<ul style="list-style-type: none">• 08 (oito)	<ul style="list-style-type: none">• 08 (oito)
Gestores	<ul style="list-style-type: none">• 06 (seis)	<ul style="list-style-type: none">• 05 (cinco)	<ul style="list-style-type: none">• 03 (três)
Vereadores	<ul style="list-style-type: none">• 12 (doze)	<ul style="list-style-type: none">• 07 (sete)	<ul style="list-style-type: none">• Nenhum
Prefeitos	<ul style="list-style-type: none">• 04 (quatro)	<ul style="list-style-type: none">• 04 (quatro)	<ul style="list-style-type: none">• Nenhum
Total	<ul style="list-style-type: none">• 34(trinta e quatro)	<ul style="list-style-type: none">• 24 (vinte quatro)	<ul style="list-style-type: none">• 11 (onze)

As atas do Conselho revelaram que o Plano Plurianual, tanto o primeiro de 1998 a 2001 elaborado para implantação da assistência social, como os demais de 2002 a 2005 e de 2006 a 2009 para efetivação da assistência social, foram apresentados em uma das reuniões, sem, contudo, ter havido discussões anteriores para sua elaboração ou avaliação do Plano anterior. Assim como o Conselho e o Fundo, o Plano também é percebido pelos atores como somente exigências legais que o município deve cumprir para recebimento de recursos, não reconhecendo estes instrumentos como os meios legais para viabilizar a gestão descentralizada e participativa da política pública de assistência social.

Quanto se trata do Fundo, ao contrario do Conselho, vereadores, prefeitos e gestores são os que demonstraram maior conhecimento sobre sua existência.

QUADRO 08 - Conhecimento sobre o Fundo Municipal de Assistência Social

Atores	Entrevistados	Sabem da Existência do Fundo	Sabem sobre a destinação dos recursos
Conselheiros	<ul style="list-style-type: none">• 12 (doze)	<ul style="list-style-type: none">• 12 (doze)	<ul style="list-style-type: none">• 03 (três)
Gestores	<ul style="list-style-type: none">• 06 (seis)	<ul style="list-style-type: none">• 06 (seis)	<ul style="list-style-type: none">• 06 (seis)
Vereadores	<ul style="list-style-type: none">• 12 (doze)	<ul style="list-style-type: none">• 12 (doze)	<ul style="list-style-type: none">• 08 (oito)
Prefeitos	<ul style="list-style-type: none">• 04 (quatro)	<ul style="list-style-type: none">• 04 (quatro)	<ul style="list-style-type: none">• 04 (quatro)
Total	<ul style="list-style-type: none">• 34 (trinta e quatro)	<ul style="list-style-type: none">• 34 (trinta e quatro)	<ul style="list-style-type: none">• 21 (vinte e um)

Os 12 (doze) conselheiros entrevistados sabem que existe o Fundo, porém 09 (nove) não sabem como são definidas a destinação dos mesmos. Já os demais atores, todos os gestores, prefeitos e 08 (oito) vereadores definiram o Fundo como os recursos que o município tem para gastar com a assistência social na doação dos recursos materiais e, todos afirmam ser o prefeito o responsável pela destinação dos recursos alocados no Fundo. Definiram essa atribuição do prefeito como algo óbvio, uma vez que é o prefeito o responsável pelo município e detentor do direito a gastar tal recurso. Não há por parte dos atores o questionamento sobre estes recursos e sua destinação, reconhecendo, portanto que é tarefa do prefeito administrá-lo, e prestar contas ao legislativo e ao Conselho, não no sentido de discutirem as propostas, mas apenas para submeter aprovação destes. Quando há a prestação de contas no conselho, esta é feita como uma apresentação e balanço das ações.

A identificação desse encaminhamento mais uma vez deixa visível a condição subalterna que a assistência social ocupa na gestão pública. O Fundo é conhecido pelos gestores, vereadores e prefeito pelos recursos existentes e não pela concepção de instrumento

de gestão descentralizada, democrática e participativa que junto com o Conselho e Plano compõem a gestão da política de assistência social. O Fundo por sua vez, se torna um instrumento capaz de provocar a barganha política, pois como afirmam os 12 (doze) vereadores é o prefeito quem decide sobre os gastos, mas são eles que aprovam ou não o orçamento.

3.3.3. Dinâmica de funcionamento e os processos de efetivação da Política de Assistência Social

Entendendo que para a efetivação da assistência social na condição de política pública, somente a existência dos instrumentos e critérios legalmente instituídos não bastam, buscamos com a pesquisa verificar como ocorre o funcionamento efetivo de cada um deles e a articulação entre eles, pois partimos da análise que Conselho, Plano e Fundo são complementares entre si e pressupõem os princípios que os regem: a descentralização da gestão para cada um dos níveis de governo e a democratização através da participação da sociedade civil organizada através de associações, entidades, movimentos, etc.

Observamos, contudo, que nos municípios pesquisados o funcionamento efetivo desta política está associado a valores históricos como clientelismo, patrimonialismo, voluntarismo, e outros, que ainda não foram rompidos nas relações de disputa de poder da atualidade, seja pelo perfil dos que direcionam este processo, seja pela forma como concebem a própria política, ou ainda, pela forma como identificam os princípios que norteiam a gestão (direito, política pública, democracia, participação popular, entre outros).

Assim, constatamos que a existência dos instrumentos desta nova forma de gestão inaugurado pela Constituição de 1988, não vem representando avanços significativos na política pública de assistência social, principalmente nestes municípios pequenos, uma vez

que as definições e decisões ainda encontram-se nas mãos do executivo municipal. Confirmamos esta afirmação na fala de entrevistados de que não há autonomia dos gestores ou dos conselheiros na tomada de decisões, e na mesma medida quando 28 (vinte oito) afirmaram que há interferência do prefeito e de vereadores na condução da política de assistência social. Esta interferência pode estar relacionada à submissão que o órgão gestor encontra frente aos interesses políticos partidários e eleitorais que perpassa as relações entre os atores e disputa pelo poder.

Vereadores e prefeitos solicitam ações da assistência social para fins que condizem com os interesses do grupo no poder. A presença de um gestor parente próximo ou um técnico contratado sujeito a rompimento de contrato, acaba por facilitar, diretamente a interferência na condução da política pública de assistência social. Embora não seja apenas na assistência social que ocorra estas questões, é nela mais percebido por se tratar de uma política que há décadas é utilizada como meio de obtenção de votos através de ações pontuais, emergenciais e fragmentada que atende a população na suas necessidades mais urgente que é a falta das condições mínimas de sobrevivência como alimentação, principalmente.

A interferência dos prefeitos é mais forte e freqüente que as dos vereadores. Os vereadores interferem quando solicitam atendimento, benefício ou prioridade para seus eleitores e companheiros políticos, e críticas quando há os mesmos para famílias que não são eleitores da base política a qual defendem. Quanto a vereadores da oposição, estes interferem através das críticas que fazem pelos atendimentos, benefícios e programas serem prioritariamente para as famílias que apóiam politicamente o grupo no poder.

Esta interferência ainda é percebida quando 31 (trinta e um) dos atores entrevistados, principalmente gestores, afirmam que a definição dos programas e projetos para a assistência social passa prioritariamente pelo prefeito. Os projetos pensados no âmbito do órgão gestor é

submetido à aprovação do prefeito, não havendo autonomia nem do Conselho nem do órgão gestor na condução da política.

Contudo, esta interferência não é observada somente no âmbito do órgão gestor, mas também no Conselho, quando 19 (dezenove) entrevistados afirmam que é o prefeito quem define, ainda que indiretamente, a composição da diretoria do Conselho, em razão de que as indicações para conselheiros quase sempre são feitas pelo próprio prefeito tanto nos seguimentos governamental quanto não governamental

Porém, identificamos que os atores reconhecem este comportamento como algo natural, creditando ao representante do executivo tal poder. Este fato nos remete para a idéia de que os princípios constitucionais de democracia, participação, universalização, direito, cidadania, ainda não foram incorporados na cultura de muitos como prática cotidiana, principalmente dos atores políticos investigados. Observamos, contudo que no discurso, estes valores aparecem ainda que deforma distorcida do real sentido. Quando prefeitos e gestores afirmam que a administração “é voltada para todos os cidadãos; que a “população participa dando opiniões”, que “há programas que beneficiam todos, que são democráticos”, etc., notamos que este discurso revela-se esvaziado e não representa a incorporação na prática cotidiana destes valores, embora reconhecemos ser difícil romper com todos os valores conservadores ainda presentes na prática de muitos gestores e elites políticas em todo o país.

Associado a esta questão a pesquisa identificou entre os atores entrevistados dos dois municípios uma grande dificuldade de desvincular a assistência social a noção de ajuda aos necessitados. Os programas e projetos existente nos municípios não são percebidos como programas de assistência social, ao contrário são mais vinculados à Educação no caso do PETI, PAC e Bolsa Família, e às ações de primeira dama no caso do API – Grupo de Terceira Idade, do que à política de assistência social. O órgão gestor em ambos é vinculado na

concepção dos entrevistados à ações de repasse de recursos materiais e verificação de carências e o conselho vinculado como um espaço onde estas ações de repasse de recursos são apresentadas na forma de prestação de contas e como responsável pela identificação dos problemas de ordem material que acontece no município.

Não há também uma articulação da assistência social enquanto política pública às demais políticas setoriais como saúde e educação. As ações da assistência social relacionadas pela grande maioria dos entrevistados, 27 (vinte sete), como positivas são aquelas que atendem diretamente a população com recursos diretos: entrega de cobertores, cestas básicas e remédios. Os mesmo entrevistados não vislumbram pontos negativos no município, só considerando negativos os casos em que tais recursos são liberados para famílias que julgam não necessitar, quase sempre definidos segundo eles por critérios políticos.

Constatamos que esta percepção da assistência social só é apresentada de forma diferenciada pelos técnicos de curso superior que ocuparam o cargo de gestor ou de conselheiro em algum momento. Para este grupo, 06 (seis) entrevistados, os pontos positivos são aqueles relacionados à criação do órgão gestor, existência do conselho e do fundo, e conseguem vincular os demais programas à assistência social, os pontos negativos para o grupo são aqueles vinculados à ações pontuais de repasse de recursos para situações emergenciais, falta de articulação da políticas setoriais, e interferências políticas. Devemos contudo, ressaltar que o número de técnicos é pequeno, apenas 01 (um) profissional de nível superior (assistente social) nos órgãos gestores de cada um dos municípios, e em raros momentos da história destes municípios, estes profissionais ocuparam cargos de gestor ou presidência do CMAS e somente um dos prefeitos possuía ensino superior.

QUADRO 09 - Avaliação das ações da Assistência Social

Atores	Pontos Positivos	Pontos Negativos
Conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa Família, entrega de cobertores, cestas-básicas, medicamentos, material de construção. (09) • Criação do órgão gestor, existência do Conselho e do Fundo (06) 	<ul style="list-style-type: none"> • Não identificaram nenhum ponto negativo. • Ações pontuais de repasse de recursos para situações emergenciais, falta de articulação da políticas setoriais, e interferências políticas (06)
Gestores	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do órgão gestor, existência do Conselho e do Fundo (03) • Doação de cobertores, cestas-básicas, medicamentos, material de construção (04) 	<ul style="list-style-type: none"> • Não identificaram pontos negativos (05) • Interferências políticas (03)
Vereadores	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de cobertores, cestas-básicas, medicamentos, material de construção (12) • Bolsa Família (03) 	
Prefeitos	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de cobertores, cestas-básicas, medicamentos, material de construção (04) • Programas: PETI, Bolsa Família (01) 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de atuação do Conselho (01)

Além da fragilidade do papel do órgão gestor na efetivação da assistência social como política pública que ultrapasse a concepção de assistencialismo vemos que o Conselho enquanto instrumento fundamental deste processo de efetivação também é perpassado pela mesma dificuldade de se consolidar como espaço democrático e participativo. Vários são os aspectos que conduzem a esta análise, além dos já apresentado nos itens anteriores como veremos a seguir.

Embora tenha uma periodicidade nas atas das reuniões realizadas, 09 (nove) dos conselheiros não souberam informar a frequência com que ocorrem as reuniões e quais os principais temas discutidos. Vale questionar a validade destas reuniões, principalmente quando 08 (oito) dos 12 conselheiros, afirmaram que as reuniões são convocadas apenas quando há algo para aprovar e obter as assinaturas. As atas apresentaram reuniões mensais, sendo que alguns períodos como início, meio e final de ano houve menos reuniões. Ambos os municípios realizaram pelo menos uma Conferência Municipal de Assistência Social, mas nas atas não aparecem as deliberações das mesmas. Com relação á composição dos Conselhos constatamos em ambos os municípios que os membros foram escolhidos pelo prefeito e ainda, o entendimento de tratar-se de um cargo de confiança do prefeito. Em relação aos gestores observamos que em um dos municípios 02 (dois) dos gestores eram também o técnico (assistente social) contratado, durante sua gestão identificamos pelas atas do Conselho que buscavam ampliar as discussões do CMAS, levantando questões referente à capacitação dos conselheiros e necessidades de participação efetiva nas reuniões, verificamos também que nestes períodos as reuniões aconteciam com frequência regular (mensal) e, porém estes gestores ficaram por um período muito curto no cargo, em média 1 ano.

Este eixo da pesquisa nos possibilitou observar que mesmo com a existência dos instrumentos de gestão Conselho, Plano e Fundo os municípios ainda não conseguiram o

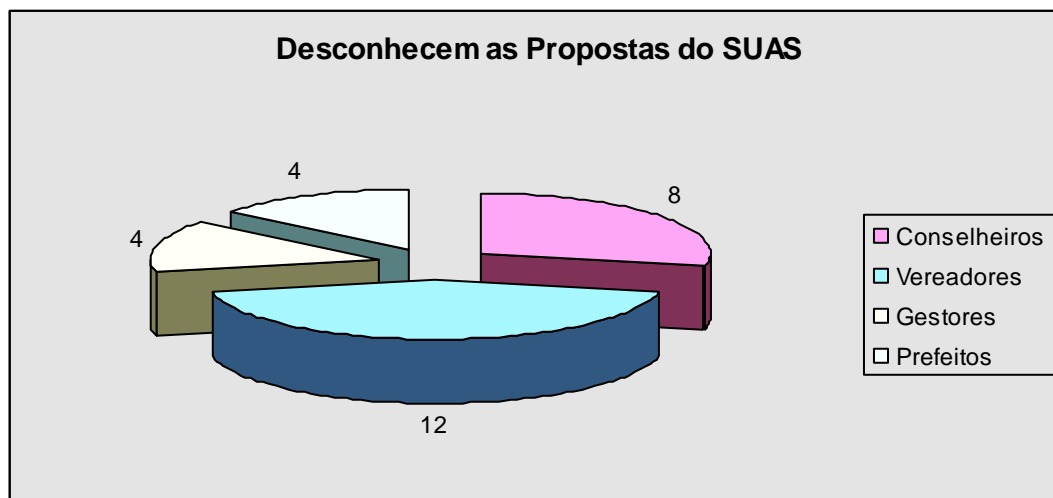
efetivo funcionamento. Consideramos que há a centralidade das decisões nas mãos do executivo local e mesmo atores importantes como vereadores, encontram-se em posição alheia à direção da política de assistência social. Contudo devemos considerar os avanços que esta política já alcançou nestes municípios, seja pela implantação do órgão gestor, seja pela criação e funcionamento dos instrumentos de gestão (CPF), uma vez que a história deste municípios é recente em termos de anos de emancipação apenas 10 anos.

3.4. Perspectivas em relação ao SUAS

Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social a partir de 2004, os municípios passaram a ter que comprovar a existência e funcionamento de outros requisitos, além dos instrumentos já conhecidos - Conselho, Plano e Fundo - como forma de habilitar-se em um dos níveis de gestão. O SUAS fundado na idéia de que a assistência social é requalificada como campo da seguridade social, dever do Estado na direção da universalização passou a exigir maior responsabilidade dos municípios frente a efetivação da assistência social, inaugurando um novo modelo de gestão para esta política. Entretanto observa-se que os municípios tem encontrado dificuldades para se adequar ao novo formato da gestão.

A participação popular enquanto controle social via Conselho tem se mostrado pouco informada sobre as mudanças, exigências, propostas e objetivos do SUAS.

GRÁFICO 07



Gestores e prefeitos como responsáveis pela operacionalização do sistema através do cumprimento dos requisitos para habilitação do município, implantação e organização da proteção social em seu âmbito de governo, não diferente dos conselheiros, apresentam dificuldades no cumprimento desta função em decorrência da falta de conhecimento sobre o mesmo. Somente 02 (dois) gestores declararam conhecer as propostas do SUAS; nenhum dos prefeitos entrevistados afirmaram conhecê-las e, entre os conselheiros 08 (oito) as desconhecem.

Enquanto co-participantes do processo, os vereadores demonstram também este desconhecimento sendo que todos os 12 (doze) afirmaram nunca ter ouvido falar sobre o SUAS. Mesmo os entrevistados que declaram conhecer as propostas as apresentaram com pouca propriedade, mesmo porque não houve participação destes atores em capacitações sobre o novo sistema, assim como em outros assuntos referentes à assistência social. Somente 03 (três) técnicos demonstraram conhecer as propostas do SUAS, conhecimentos estes adquiridos em capacitações do órgão estadual.

Embora 28 (vinte oito) dos atores afirmassem desconhecer as propostas do SUAS, 15 (quinze) destes consideraram que o município está se preparando para atender às novas

exigências. Porém, constatamos através de suas falas que esta posição dos entrevistados refere-se à idéia de que o prefeito e gestor sempre buscaram cumprir as exigências do governo estadual e federal e, desta forma, automaticamente entendem que o município está cumprindo com as exigências. Somente 02 (dois) técnicos e 2 (dois) gestores atuais conseguiram elencar algumas ações desenvolvidas pelo município para a implantação do SUAS.

Entre as ações citadas destacamos: criação da Secretária de Assistência Social; contratação de assistente social; compra de computador; destinação de recursos para a assistência social no orçamento municipal.

Apesar das questões levantadas, 10 (dez) dos atores entrevistados consideram que as propostas do SUAS podem melhorar a política de assistência social no município, mas não souberam descrever quais as possíveis melhorias. Apenas 02 (dois) técnicos souberam elencar algumas melhorias, entre elas as mais freqüentes: informatização da gestão (via internet); descentralização dos procedimentos; autonomia do município; Conselho mais atuante; cadastro das famílias carentes; atendimento mais unificado para as famílias.

Devemos ressaltar que a questão de efetivação do novo sistema, não trata somente da instalação dos equipamentos e recursos físicos, mas também da associação destes com intencionalidades tecno-políticas.

Como o conhecimento sobre as propostas do SUAS e ações desenvolvidas pelo município para adequar-se ao novo sistema é restrita, 30 (trinta) dos atores não souberam indicar quais as dificuldades que o município encontra para se adequar ao referido sistema. Entre os 04 (quatro) que souberam identificar as dificuldades encontradas pelo município estão 02 (dois) conselheiros representantes governamentais que também são técnicos da prefeitura e os 02 (dois) gestores atuais, sendo as dificuldades apontadas: entendimento dos objetivos e propostas do SUAS pelos conselheiros, prefeito e gestores; separação da política

partidária e interesses eleitoreiros da assistência social; carência de recursos para projetos. Vereadores e prefeitos não souberam indicar as dificuldades.

Observamos nas atas de reuniões do CMAS de ambos os municípios que as discussões em torno do SUAS concentram-se na aprovação do Plano de Ação e Demonstrativos Orçamentários e implantação do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Nas discussões verificamos que os conselheiros apenas aprovaram o Plano e Demonstrativo apresentado pelo órgão gestor e, em relação ao CRAS os mesmos discutiram os tipos de atividades que poderiam ser desenvolvidas no âmbito do referido Centro.

Outro importante dado coletado refere-se às deliberações ocorridas nas Conferências Municipais. Ambos os municípios afirmam já terem realizado conferências, porém não identificamos nas atas do Conselho o registro das deliberações aprovadas, desta forma não avaliamos o nível de discussão referente ao SUAS que tenha ocorrido, mas constatamos que um dos municípios elaborou o “Álbum de Fotografia da Assistência Social – Plano Decenal”, proposto pelo Conselho Nacional de Assistência Social para as conferências de 2005.

IV – Considerações Finais

A pesquisa realizada procurou debater como a Assistência Social, na condição de política pública, foi incorporada pelos municípios emancipados a partir do processo de descentralização político-administrativo desencadeado pela Constituição de 1988, tornando-se responsáveis pela gestão desta política. Buscamos analisá-la do ponto de vista de sua implantação e efetivação considerando os aspectos políticos, administrativos e culturais que perpassam sua condução.

O desenvolvimento da investigação permitiu-nos identificar a permanência de particularidades da gestão pública das políticas sociais presentes desde a época do Brasil

colonial, que influenciam seu direcionamento, tais como o clientelismo, o patrimonialismo, o assistencialismo, entre outros.

Nessa perspectiva, o caminho percorrido pela abordagem teórica nos conduziu a uma reflexão sobre a trajetória de construção do Estado brasileiro, onde percebemos que suas reformas político-administrativas mantiveram-se construídas com base nos interesses de uma elite dominante política e economicamente, interesses estes que deram às Reformas do Estado brasileiro até a Constituição de 1988, uma dimensão especificamente administrativa do Estado, reforçando a centralização da máquina burocrática e, conseqüentemente, das decisões e formulações das políticas públicas.

Conforme apresentado no Capítulo I, as iniciativas de Reforma do Estado brasileiro mantiveram-se oscilantes no que se refere à iniciativa de centralização e descentralização, isto porque as experiências relevantes de reforma do aparelho de Estado, antes da chamada Nova República em 1985 foram efetivadas sob regimes autoritários e buscavam enfatizar, prioritariamente questões administrativas. Além do contexto autoritário presente nestas experiências as bases que sustentavam o processo eram as mesmas elites dominantes econômica e politicamente que tradicionalmente conduziam a política e instâncias decisórias no país.

Nos anos 1985, iniciou-se o processo da Nova República cujo traço mais marcante foi a promulgação da Constituição de 1988, apresentando outra dimensão para o Estado. Ao contrário das anteriores houve um destaque para a descentralização tanto política quanto administrativa, repassando responsabilidades para todas as esferas de governo. Acrescenta-se as propositivas de democratização dos espaços de decisão com a criação e fomentação da participação popular através dos Conselhos, bem como, o reforço à municipalização com o

fortalecimento da instância municipal como espaço privilegiado para a gestão das políticas públicas.

Estas novas diretrizes – descentralização, democratização e municipalização - objetivaram concretizar uma mudança no modo de gestão das políticas públicas, reforçando as noções de cidadania, direito e controle social. Contudo, estas iniciativas depararam-se com as propostas que internacionalmente ganharam espaço e hegemonia no mundo ocidental de reforma do estado, ou seja, de revisão deste sob a orientação neoliberal.

Acompanhamos sob esta orientação, a implantação do Estado Mínimo, onde observa-se a crescente redução do papel do Estado na provisão das políticas sociais, atribuindo ao mercado e à sociedade a responsabilidade por tais serviços, o que ao nosso ver conduz ao uma descaracterização da política como direito, campo de lutas e conquistas, ou seja a despolitização das políticas públicas e da relação Estado/sociedade.

Por outro lado, a dimensão de revisão do papel do Estado deparou-se com outra orientação – a de caráter social – que buscava retomar a responsabilização do estado para com a coisa pública, dentro do que propõe a Constituição de 1988.

Ambos os projetos recorreram ao discurso da descentralização, municipalização e democratização, porém cada um com um projeto político-ideológico bastante diferenciado. Ambos propuseram romper com a visão centralizadora e burocrática até então experimentada pelo Estado brasileiro, com o intuito de modernizar e tornar mais eficiente o aparato estatal, mas, percorrendo caminhos diferentes, pois, enquanto o projeto neoliberal despolitiza estas questões, a outra orientação busca fortalecer o discurso político nos aspectos da participação e das conquistas.

A materialização destas orientações no âmbito da gestão foi facilmente identificada ao longo da pesquisa quando constatamos principalmente, a incorporação do ideário neoliberal de preferencialmente, repassar para a sociedade civil parte da responsabilidade pela política

de assistência social. Mais ainda, quando verificamos a forte presença de práticas clientelistas, paternalistas e patrimonialistas, despolitizando a reflexão acerca da assistência e desconsiderando politicamente os diversos atores sociais tais como os conselheiros municipais, vereadores, gestores e até os prefeitos.

Com a implantação da municipalização, a responsabilidade para com as políticas públicas foram redobradas para os municípios. No que se refere à Política de Assistência Social, que passou, particularmente para os municípios de pequeno porte.

A pesquisa demonstrou que a gestão desta, embora regulamentada por legislação e normas - LOAS, Política Nacional, NOB/SUAS (todas criadas a partir da Constituição de 1988 seguindo os princípios e diretrizes constitucionais) - não vem conseguindo ser conduzida nestes municípios sem que os traços das relações tradicionais de poder – clientelismo, favoritismos, paternalismos, patrimonialismos - interfiram diretamente no processo de gestão. Mais dificuldades ainda, devido a pouca mobilização dos atores, pouco ou nenhum conhecimento acerca das políticas públicas, elite política arraigada a valores conservadores, latência dos interesses políticos, grande dependência da população ao prefeito, entre tantos outros.

Além destas questões identificamos que tantas foram as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 e as legislações que se seguiram, que os municípios recém-emancipados não congregaram as condições necessárias para corresponderem às novas exigências, mesmo porque estes, até então, não possuíam nenhuma estrutura nem trajetória de gestão pública. A emancipação de vários municípios pequenos se deparou com o despreparo técnico e administrativo dos gestores municipais para enfrentar a nova realidade de autonomia

e responsabilidade dos governos locais, deixando evidente os equívocos deste processo de emancipação³⁶.

Constatamos, portanto, que a municipalização vem passando por limites específicos quando guiada por interesses políticos. Emancipar e transferir para municípios tão pequenos e despreparados responsabilidades de dimensão extensa como a de organizar e gerir uma política como a de Assistência Social a partir de novos valores e parâmetros, torna-se, como os dos municípios pesquisados, uma limitação concreta para o avanço desta política no campo do direito e da cidadania.

Nesta direção a pesquisa trouxe à tona as contradições do caminho percorrido pela Assistência Social para se efetivar como política pública. Associada à discussão teórica, a pesquisa junto aos atores sociais, permitiu visualizar as dificuldades ainda não superadas pelos municípios, de efetivamente implantar a política de Assistência Social nos moldes declarados pela Política Nacional de Assistência Social, ou seja, como direito universal.

Assim sendo, os requisitos e critérios exigidos para o município ter sob sua responsabilidade a gestão da política, vêm sendo cumpridos quase sempre como mecanismos burocráticos para garantir o repasse de recursos pelas outras esferas de governo. Os Planos foram elaborados apenas por técnicos, o Fundo é matéria amplamente desconhecida pelos atores sociais, principalmente, pelos conselheiros municipais, E reconhecido somente como uma unidade orçamentária restrita a uma lógica contabilista. Verificamos também, que os Conselhos Municipais ainda não conseguiram desempenhar o papel de controle social, pois encontram-se atrelados às questões e interesses do poder local.

Enquanto instrumento fundamental de exercício do controle social sobre as políticas sociais, em particular da Assistência Social, os Conselhos Municipais investigados, apresentaram inúmeras dificuldades para sua efetivação. Constatamos que suas composições

³⁶ Temos grande número de municípios com uma população que não chega a 10 (dez) mil habitantes, sem contar aqueles com número inferior a 5 (cinco) mil como os municípios pesquisados.

atendem exclusivamente o cumprimento dos requisitos para garantir o recebimento de recursos das demais esferas de governo. Trata-se de uma representação frágil definida pelo representante do executivo municipal, baseado nos interesses políticos e base de aliados partidários. A pesquisa demonstrou que a grande maioria dos conselheiros desconhecem completamente suas atribuições e a do próprio conselho.

Nossa abordagem teórica tratou de demonstrar que a Assistência Social historicamente caracterizou-se como uma ação compensatória, atendida por ações de ajuda e benevolência. Como não poderia deixar de ser diferente, os municípios pesquisados encontram dificuldades para superar esta lógica, uma vez que os atores sociais compreendem a Assistência Social apenas no campo da ajuda. A noção de política pública não é visualizada por grande parte dos gestores, prefeitos, vereadores, e conselheiros, sendo que a ajuda passa pelo mérito do prefeito, mas acima de tudo, como um espaço de negociação política.

Outro fator identificado refere-se ao patrimonialismo arraigado na gestão dos municípios, claramente identificado no processo investigativo principalmente através dos vereadores e conselheiros. Aqueles que detêm o poder tomam como extensão particular os equipamentos públicos. Esta compreensão pode ser explicada pela permanência no poder de tradicionais representantes do poder local, que ainda mantêm dependentes de seus interesses grande parcela da população.

Os elementos que traduzem as relações tradicionais de poder identificados nos municípios como clientelismo, assistencialismo, paternalismo e patrimonialismo, vêm recebendo diferenciações nos municípios investigados, a partir de um movimento ainda que tímido de alguns atores (técnicos, gestores, conselheiros), quando incorporam em suas práticas cotidianas, ações que se direcionam para o fortalecimento do controle social, da política pública, do direito e cidadania.

A existência dos Conselhos pode ser visualizada como positiva quando entendida como um espaço através do qual, ainda que lentamente, tem se concretizado a participação popular na gestão das políticas, apesar de perpassados por interesses políticos centralizadores e autoritários, que lhes retiram a autonomia e até mesmo neutralizam suas ações e decisões. Porém, devemos compreender que os Conselhos são novos instrumentos de expressão, representação e participação, e acima de tudo dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente forem representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada decisão.

Há que se refletir porém, que os Conselhos nasceram desacreditados por alguns sujeitos sociais por terem sido promulgados no contexto de reformas do Estado de caráter neoliberal. Contudo, se o Estado e as políticas neoliberais desconstroem o sentido do público, retirando sua universalidade remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os Conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem os direitos fragmentados, reconstruindo os caminhos da cidadania que está sendo esfacelada.

Dentro desse contexto, os Conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para constituição de uma gestão democrática e participativa, significada pela incorporação de novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais, como, contraditoriamente, serem confirmadores de estruturas burocráticas formais.

A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil mostra-nos que sempre houve lutas e conquistas, apesar de também ocorrerem retrocessos. A determinação da instituição dos Conselhos Municipais, dos Fundos e Planos Municipais de Assistência Social foram conquistas importantes resultantes da implementação do processo de democratização do

Estado brasileiro, e que podem viabilizar mudanças concretas na direção que queremos para a Política de Assistência Social.

O processo de democratização proposto pela Constituição de 1988 visa o fortalecimento da participação popular no controle e condução das políticas públicas, muito embora a pesquisa tenha demonstrado que esta participação ainda não se efetivou concretamente em decorrência de todos os limites e desafios que a própria gestão tem encontrado no âmbito do poder local. Mas, não podemos perder de vista as potencialidades deste espaço como importante instrumento democrático.

Na perspectiva da descentralização e democratização a construção do Sistema Único de Assistência Social trouxe como norte o fortalecimento desta como uma política pública, propondo um novo modelo de gestão. Ainda que numa pequena dimensão de universo investigado, a pesquisa realizada confirmou nossa hipótese sobre as dificuldades vivenciadas pelos municípios de pequeno porte, tendo em vista alguns limites específicos: a) capacitação e ausência de autonomia dos atores para uma ação efetiva; b) qualificação dos gestores para direcionar a Política; c) desconhecimento da assistência social enquanto política pública por todos os atores sociais; d) dificuldade de desvincular a assistência social das disputas políticas locais; e) forte presença das relações tradicionais de poder – clientelismo, favoritismo, populismo; f) permanência de formatos conservadores da gestão pública – centralismos e patrimonialismos.

Este elenco de limitações torna complexa a implantação da Política de Assistência Social a partir da perspectiva do direito e da cidadania pressupondo a primazia do Estado na sua gestão, o abandono das práticas minimalistas de atenção social e a requalificação dessa política de seguridade social como dever do Estado na direção da universalização.

O processo investigativo realizado confirmou, portanto, os inúmeros desafios a serem enfrentados com a implantação efetiva da Política de Assistência Social e do SUAS, que vão

desde a superação dos traços conservadores e tradicionais embutidos no poder local, principalmente nos municípios de pequeno porte, até o pacto federativo que exige um novo redesenho das responsabilidades e competências de cada uma das três esferas de governo, além de ter de romper com o legado de precarização e focalização presente nos programas e projetos desta política.

Cabe ressaltar que transformar a própria concepção que os atores sociais têm da Assistência Social, demonstrou ser o principal e grande desafio, pois, enquanto for associada ao campo da ajuda e/ou da negociação política, principalmente por aqueles responsáveis por sua gestão, muito pouco se avançará.

Finalizando, enquanto os atores sociais, grandes responsáveis pela efetiva implantação da Política de Assistência Social, não compreenderem que trata-se de uma política incorporada à Seguridade Social, que exige a adoção de critérios, instrumentos legais, recursos, planejamento, conhecimento e controle social, dificilmente as propostas tanto do SUAS quanto de outras propostas de efetivação da Política Pública de Assistência Social, conseguirá se desvencilhar de todo seu legado que há décadas usurpa o direito da população à uma política realmente pública. Legado este que vem sendo reproduzido sistematicamente por aqueles cujos interesses são a manutenção da dependência e da barganha como forma de fazer do uso público o privado para concretização de seus interesses particulares.

V - REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

AMOROSO, Ana M. Costa. **Administração Pública Brasileira e o Sistema Universitário Federal – A Ética Deformada do Patrimônio**. Tese de Doutorado, UFRJ, 2006.

ARRECHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educ.Soc. V.23 n.80 Campinas set.2002.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista brasileira Ciência Sociais v.14 n.40 São Paulo jun. 1999

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Brasil em Contra-Reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BERETTA, R. C. S. & MARTINS, L.C.O. **Estado Municipalização e Gestão Social**, in Serviço Social e Sociedade, n 77, p.63-77, São Paulo: Cortez, 2004.

BOSCHETTI, I. e SALVADOR, E. **Orçamento da seguridade social e política econômica - perversa alquimia**, in Serviço Social e Sociedade, nº 87, p 25-57, São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL, **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília 1993

BRASIL, **Norma Operacional Básica SUAS/2005**. Brasília 2005

BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília 2004

CARVALHO, M. C. Brant. **A Política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade**. in Serviço Social e Sociedade, nº 62, p.144-155, São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Brant. **Assistência Social no Brasil: reflexões sobre a política e sua regulação**. in Serviço Social e Sociedade, nº 87, p.123-131, São Paulo: Cortez, 2006.

CORDEIRO, José L. **Gasto Federal com Assistência Social e suas fontes de financiamento – 1990-1997**, in Serviço Social e Sociedade n.62, p. 113-143, São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **“Notas sobre cidadania e modernidade”**. In: **A contracorrente**. São Paulo: Cortez, 2000.

COLISTETE, Renato Perim. **O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. N. Estudos. av. v.15 n.41 São Paulo jan./abr. 2001

DAGNINO, E. **Cultura, cidadania e democracia – a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana**; in ALVAREZ, S. DAGNINO, E., ESCOBAR, A. (orgs). **Cultura e política nos movimentos latino-americanos – novas leituras**. Belo Horizonte;UFMG, 2000.

DINIZ, Eli. **Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea**. São Paulo Perspectiva v.15 n.4 São Paulo out. /dez. 2001.

_____. **Crise Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil 1985-1995**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DORICO, Gianpaolo e VICENTINO, Cláudio. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1998.

FARIAS, Francisco P.. **Clientelismo e Democracia: Elementos para uma abordagem alternativa**. Rev. Sociol. Polit. n.15 Curitiba nov. 2000

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o Público através da Sociedade: Novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998.

IANNI, Octavio. **O Colapso do Populismo no Brasil**. 4 edª. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. 2ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LIMA, Ivana S.. **Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX**. Mana v.5 n.2 Rio de Janeiro out. 1999

LOPES, M. H. Carvalho. **O tempo do SUAS**, in Serviço Social e Sociedade, nº 87, p 76-95, São Paulo: Cortez, 2006

KINZO, M. D'alva. **A democratização brasileira – um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo Perspectiva v.15 n.4. São Paulo out. /dez.2001.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 6. ed.

Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2. ed. São Paulo - Rio de Janeiro: Editora Hucitec-Abrasco, 1993.

MOTA, Ana Elizabeth. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

NOGUEIRA, Marco A. **A crise da gestão: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado**. Fundap, 1996.

_____. **A dimensão Política da Descentralização Participativa**. São Paulo em Perspectiva V. 11 N. 3 – Jul-Set. SEAD, 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

- OLIVEIRA, F. **Crítica à Razão dualista. O Ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.
- OTTMANN, Goetz. **Cidadania mediada Processos de democratização da política municipal no Brasil.** Novos estudos. - CEBRAP n.74 São Paulo mar. 2006
- PAIVA, Beatriz A., ROCHA, Paulo e.. **O financiamento da Política de Assistência Social em Perspectiva.** In Serviço Social e Sociedade, n 68, p.83-110, São Paulo: Cortez, 2001.
- PAIVA, Beatriz A., **O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate.** In Serviço Social e Sociedade, n 87, p.05-24, São Paulo: Cortez, 2006.
- PAOLI, Ma. C. e TELLES, V. S. **Direitos sociais – conflitos e negociação no Brasil contemporâneo;** in ALVAREZ, S. DAGNINO. E., ESCOBAR, A .(orgs).Cultura e política nos movimentos latino-americanos – novas leituras. Belo Horizonte;UFMG, 2000.
- PASTORINI, Alejandra. **Quem mexe os fios das políticas sociais- avanços e limites da categoria concessão-conquista,** in Serviço Social e Sociedade, n 53, p.80-101, São Paulo: Cortez, 1997
- PAULA. Ana P. Paes de. **Por uma nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de Assistência Social,** in Serviço Social e Sociedade, n 77, p.54-62, São Paulo: Cortez, 2004
- RAICHELES, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** 2ª. ed. rev. São Paulo, Cortez, 2000.
- _____. e WANDERLEY, Luiz E. W. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional,** in Serviço Social e Sociedade, n. 78, p.05-32, São Paulo: Cortez, 2004
- SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e Governo Local – Dilemas da Reforma Municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fases, 2001.
- _____. Et. Al.. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fases, 2004.
- SANTOS, W.G. dos. **Cidadania e Justiça.** Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SIMIONATTO, Ivete . **Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão .** Especial para Gramsci e o Brasil.www.artnet.com.br Gramsci 16 02 2007
- SOARES, Laura T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000

SPOSATI, A. *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil,** in Serviço Social e Sociedade, n 68, p.54-82, São Paulo: Cortez, 2001

_____. **Especificidade e intersetorialidade da política de Assistência Social no Brasil,** in Serviço Social e Sociedade, n 77, p.30-53, São Paulo: Cortez, 2004

_____. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social.** In Serviço Social e Sociedade, nº 87, p. 96-122, São Paulo: Cortez, 2006.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças.** Rio de Janeiro: Dados v.44 n.3, 2001.

_____. **Governos e sociedades locais em contexto de desigualdade e descentralização.** Ciência saúde coletiva v.7 n.3 Rio de Janeiro 2002

_____. **Políticas públicas e orçamento público, conflitos e cooperação in: Reforma Política e Cidadania.** São Paulo, ed. Fundação Perseu Abramo, 2002

TAPAJÓS, Luziele. **Gestão da informação no SUAS** in Serviço Social e Sociedade, nº 87, p. 178-200, São Paulo: Cortez, 2006

TAVAREZ, Laura. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira.** 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos,** in Serviço Social e Sociedade, n 53, p.67-73, São Paulo: Cortez, 1997

VITA, Álvaro de. **Sociologia da Sociedade Brasileira.** 4 ed. São Paulo: Ática, 1994.

YASBEK, M. Carmelita. **As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS,** in Serviço Social e Sociedade, n 77, p.11-29, São Paulo: Cortez, 2004

ANEXOS _____

Anexo I

Roteiro de entrevista aplicado aos conselheiros atuais e anteriores

A CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO ENQUANTO INSTRUMENTO PARA A IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

EIXO 1: PERFIL DOS QUE FAZEM A POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

1. Identificação: () sociedade civil () governo () usuários () profissionais da área.
2. Escolaridade () 1º grau incompleto () 1º grau completo () 2º grau incompleto () 2º grau completo () superior incompleto () superior completo
3. Quanto tempo você é ou foi Conselheiro? () menos de 2 anos () 2 anos a 4 anos () 4 anos a 6 anos () acima de 6 anos.
4. Qual foi o processo de sua indicação para o conselho? () indicação da entidade () indicação do vereador () indicação do prefeito () indicação do secretário () votação na entidade () outras formas _____
5. O que você entende por Política de Assistência Social do seu município?
6. Você acha que a Política de Assistência Social Atende as necessidades dos mais pobres? () Sim () Não Por que? _____ 5.
7. Você sabe como foi implantada a Assistência Social no município? () Sim () não () em parte
8. Você participou do processo de implantação da Assistência Social no seu município? () Sim () não () em alguns momentos (quais) _____

9. Você já participou de alguma capacitação na área da assistência social: () Sim () cursos/seminários promovidos pelo CMAS, () cursos/seminários em outros municípios, () cursos via internet, () cursos/seminários promovidos por órgãos Estaduais, () reuniões de uniões de conselhos, () outros _____, () Não () Não sabe
10. Caso tenha participado quais os principais conhecimentos que adquiriu nessa capacitação: () atribuições e papel dos conselheiros, () Controle social, () Política de Assistência Social, () Política Pública, () Orçamento Público, () Programas e Projetos, () outros conhecimentos _____

11. Essa capacitação foi suficiente para fornecer os elementos necessários para sua atuação? () Sim () Em parte () Não Porque? _____

12. Qual sua opinião sobre o CMAS? () Muito Bom/atuante () Bom/pouco atuante () Regular/não atua () Fraco/manipulado () não sabe

EIXO 2: A CONSTITUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARA A IMPLANTAÇÃO DA ASSISTENCIA SOCIAL

13. Você sabe como foi implantado o Conselho? () SIM () NÃO () EM PARTE
14. Qual a finalidade do Conselho? () discutir os problemas do município () aprovar as propostas do prefeito () deliberar sobre a Política de Assistência Social, () espaço para apresentação do trabalho desenvolvido pela Prefeitura () outras finalidades _____ () não sabe.
15. Cite 3 principais competências dos conselheiros na atuação junto ao CMAS

16. Você sabe que existe um Fundo Municipal de Assistência Social? () Sim () Não
17. Como é definida a destinação do recurso do Fundo? () Definida pelos vereadores () definida pelo prefeito () definida no conselho () definida pelos técnicos da prefeitura () outras formas _____ () não
18. Você sabe se existe um Plano Municipal de Assistência Social? () Sim () Não () Em parte
19. Quem elaborou o Plano Municipal () Assistente social da prefeitura () Advogado da prefeitura () Uma empresa contratada () CMAS () Vereadores () Não sabe () outros _____
20. Você participou da elaboração do Plano Municipal? () Sim () Não
21. Como foi sua participação? () discutindo no CMAS () aprovando o Plano apresentado ao Conselho () outras formas _____ () não sabe.

EIXO 3: DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E OS PROCESSOS DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

22. Como é escolhido o presidente do CMAS? () eleição de chapas () indicação dos conselheiros () indicação do prefeito ou secretário () outras formas _____ () não sabe
23. Qual a periodicidade das reuniões? () semanal () mensal () bimestral () trimestral () esporadicamente () não tem reuniões () só quando o prefeito ou secretário precisa () quando os conselheiros solicitam () não sabe
24. Quem convoca as reuniões do Conselho? () Prefeito/prefeitura () presidente do Conselho () segue calendário prévio.
25. Como elas são convocadas? () Convite pessoal () jornal () avisos em locais públicos () não sabe
26. Existe algum contato entre os conselheiros antes das reuniões para discutir as pautas e pontos mais polêmicos? () Sim () não () às vezes () nunca () não sabe
27. Cite 02 situações em que o conselho já teve que se reunir antes para discutir um determinado assunto _____
28. Para você, o que propõe o prefeito para a Assistência Social no município atende as necessidades da população? () Sim () não () às vezes () nunca

29. Os conselheiros participam da elaboração do orçamento para a Assistência Social?
 Sim não somente o prefeito prefeito/vereadores não sabe

30. Quem define os programas e projetos para a Assistência Social do município?
 Prefeito vereadores prefeito e vereadores assistente social
 conselho assistente social e conselho não sabe

31. Cite 03 ações desenvolvidas no município na área da Assistência Social que você considera positivo para a população e 03 negativas _____

32. Você conhece o que propõe o SUAS? Sim não em parte

33. Você sabe se estão tentando preparar o município e os conselheiros para atender as novas exigências do SUAS? Sim não em parte

34. Você acha que a proposta do SUAS pode melhorar a política de Assistência no município? Sim não talvez em parte. Aponte 03 aspectos que você acha que poderão ser melhorados _____

35. Cite 03 ações que estão sendo desenvolvidas para preparar a implantação do SUAS _____

36. Cite 03 principais dificuldades que você acha que o município enfrentará para se adequar ao SUAS _____

Anexo II

Roteiro de entrevista aplicado aos gestores (secretários) atuais e anteriores

PERFIL DOS ÓRGÃOS GESTORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

EIXO 1: PERFIL DOS QUE FAZEM A POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

1. Identificação: Quanto tempo você é ou já foi gestor? menos de 2 anos 2 anos a 4 anos 4 anos a 6 anos acima de 6 anos.
2. Em qual gestão? Atual Anterior
3. Grau de Escolaridade: 1º grau incompleto 1º grau completo 2º grau incompleto 2º grau completo superior incompleto superior completo
4. Você participa (ou participou) do CMAS? sim não
5. Como foi sua indicação para ser gestor? Indicação do prefeito Indicação de vereador Pelo Partido/ base política Indicação do CMAS outras formas.
37. O que você entende por Política de Assistência Social do seu município?
38. Você acha que a Política de Assistência Social Atende as necessidades dos mais pobres? Sim Não Por que? _____
39. Você participou do processo de implantação da Assistência Social no seu município? Sim não em alguns momentos (quais) _____

8. Você já participou de alguma capacitação na área da assistência social: Sim cursos/seminários promovidos pelo CMAS, cursos/seminários em outros municípios, cursos via internet, cursos/seminários promovidos por órgãos Estaduais, reuniões de uniões de conselhos, outros _____, Não Não sabe
9. Caso tenha participado quais os principais conhecimentos que adquiriu nessa capacitação: atribuições e papel dos conselheiros, Controle social, Política de Assistência Social, Política Pública, Orçamento Público, Programas e Projetos, outros conhecimentos
10. Essa capacitação foi suficiente para fornecer os elementos necessários para sua atuação? Sim Em parte Não Porque?
11. Qual sua opinião sobre o CMAS? Muito Bom/atuante Bom/pouco atuante Regular/não atua Fraco/manipulado não sabe

EIXO 2: A CONSTITUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARA A IMPLANTAÇÃO DA ASSISTENCIA SOCIAL

13. Você sabe como foi implantado o Conselho? SIM NÃO EM PARTE

14. Qual a finalidade do Conselho? () discutir os problemas do municípios () aprovar as propostas do prefeito () deliberar sobre a Política de Assistência Social () espaço para apresentação do trabalho desenvolvido pela prefeitura () outras finalidades _____ () não sabe.
15. Cite 03 principais competências dos conselheiros na atuação junto ao CMAS.

16. Você sabe que existe um Fundo Municipal de Assistência Social? () Sim () Não
17. Como é definida a destinação do recurso do Fundo? () Definida pelos vereadores () definida pelo prefeito () definida no conselho () definida pelos técnicos da prefeitura () outras formas _____ () não
18. Você sabe se existe um Plano Municipal de Assistência Social? () Sim () Não () Em parte
19. Quem elaborou o Plano Municipal () Assistente social da prefeitura () Advogado da prefeitura () Uma empresa contratada () CMAS () Vereadores () Não sabe () outros _____
20. Você participou da elaboração do Plano Municipal? () Sim () Não
21. Como foi sua participação? () discutindo no CMAS () apresentando Plano ao Conselho () não sabe () outra forma _____

EIXO 3: DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E OS PROCESSOS DE EFETIVAÇÃO

DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

22. Há em alguns momentos interferências do prefeito ou vereadores na definição e destinação de recursos? () Sim () Não () Às vezes () Nunca
23. Quem define os programas e projetos para a Assistência Social do município? () Prefeito () vereadores () prefeito e vereadores () assistente social () conselho () assistente social e conselho () não sabe
24. Cite 3 ações desenvolvidas no município na área da Assistência Social que você considera positivo para a população e 03 negativas.

25. Você conhece o que propõe o SUAS? () Sim () não () em parte
26. Você sabe se estão tentando preparar o município e os conselheiros para atender as novas exigências do SUAS? () Sim () não () em parte
27. Você acha que a proposta do SUAS pode melhorar a política de Assistência no município? () Sim () não () talvez () mais ou menos. Aponte 3 aspectos que você acha que poderão ser melhorados.
28. Cite 03 ações que estão sendo desenvolvidas para preparar a implantação do SUAS

29. Cite 03 principais dificuldades que você acha que o município enfrentará para se adequar ao SUAS _____

Anexo III

Roteiro de entrevista aplicado aos prefeitos atuais e anteriores

PERFIL DOS ÓRGÃOS GESTORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

EIXO 1: PERFIL DOS QUE FAZEM A POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

1. Identificação: Qual período do seu mandato () 4 anos () 8 anos () ainda não concluído.
2. Grau de Escolaridade: () 1º grau incompleto () 1º grau completo () 2º grau incompleto () 2º grau completo () superior incompleto () superior completo
3. O que você entende por Política de Assistência Social do seu município?
4. Você acha que a Política de Assistência Social Atende as necessidades dos mais pobres? () Sim () Não Por que? _____
5. Você sabe como foi implantada a Assistência Social no município? () Sim () não () em parte
6. Você participou do processo de implantação da Assistência Social no seu município? () Sim () não () em alguns momentos (quais)
7. Você já participou de alguma capacitação na área da assistência social: () Sim () cursos/seminários promovidos pelo CMAS, () cursos/seminários em outros municípios, () cursos via internet, () cursos/seminários promovidos por órgãos Estaduais, () reuniões de uniões de conselhos, () outros _____, () Não () Não sabe
8. Caso tenha participado quais os principais conhecimentos que adquiriu nessa capacitação: () atribuições e papel dos conselheiros, () Controle social, () Política de Assistência Social, () Política Pública, () Orçamento Público, () Programas e Projetos, () outros conhecimentos _____.
9. Essa capacitação foi suficiente para fornecer os elementos necessários para sua atuação? () Sim () Em parte () Não Porque? _____
10. Qual sua opinião sobre o CMAS? () Muito Bom/atuante () Bom/pouco atuante () Regular/não atua () Fraco/manipulado () não sabe

EIXO 2: A CONSTITUIÇÃO DOS INSTRUMENTO PARA A IMPLANTAÇÃO ASSISTENCIA SOCIAL

11. Você sabe como foi implantado o Conselho? () SIM () NÃO () EM PARTE
12. Qual a finalidade do Conselho? () discutir os problemas do municípios () aprovar as propostas do prefeito () deliberar sobre a Política de Assistência Social () espaço para apresentação do trabalho desenvolvido pela Prefeitura () outras finalidades _____ () não sabe.
13. Quais as principais competências que são (ou foram) atribuídas aos conselheiros no CMAS? Cite 3 principais competências dos conselheiros na atuação junto ao CMAS.

14. Você sabe que existe um Fundo Municipal de Assistência Social? () Sim () Não
15. Como é definido a destinação do recurso do Fundo? () Definida pelos vereadores () definida pelo prefeito () definida no conselho () definida pelos técnicos da prefeitura () outras formas _____ () não
16. Você sabe se existe um Plano Municipal de Assistência Social? () Sim () Não () Em parte
17. Quem elaborou o Plano Municipal () Assistente social da prefeitura () Advogado da prefeitura () Uma empresa contratada () CMAS () Vereadores () Não sabe () outros _____
18. Você participou da elaboração do Plano Municipal? () Sim () Não
19. Como foi sua participação? () discutindo no CMAS () apresentando o Plano ao Conselho () outras formas _____ () não sabe.

EIXO 3: DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E OS PROCESSOS DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

20. Há em alguns momentos interferências do prefeito ou vereadores na definição e destinação de recursos? () Sim () Não () Às vezes () Nunca
21. Quem define os programas e projetos para a Assistência Social do município? () Prefeito () vereadores () prefeito e vereadores () assistente social () conselho () assistente social e conselho () não sabe
22. Fale 3 ações desenvolvidas no município na área da Assistência Social que você considera positivo para a população e 3 negativas. _____

Você conhece o que propõe o SUAS? () Sim () não () mais ou menos

23. Você sabe se estão tentando preparar o município e os conselheiros para atender as novas exigências do SUAS? () Sim () não () mais ou menos
24. Você acha que a proposta do SUAS pode melhorar a política de Assistência no município? () Sim () não () talvez () mais ou menos. Aponte 3 aspectos que você acha que poderão ser melhorados. _____

25. Cite 3 ações que estão sendo desenvolvidas para preparar a implantação do SUAS

Cite 3 principais dificuldades que você acha que o município enfrentará para se adequar ao SUAS _____

Anexo IV

Roteiro de entrevista aplicado aos vereadores atuais e anteriores

PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

EIXO 1: PERFIL DOS QUE FAZEM A POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL E

CHÃO ONDE SE GESTA A POLÍTICA

1. Identificação: Qual período do seu mandato () 4 anos () 8 anos () ainda não concluído.
 2. Grau de Escolaridade: () 1º grau incompleto () 1º grau completo () 2º grau incompleto () 2º grau completo () superior incompleto () superior completo
 3. O que você entende por Política de Assistência Social do seu município?
 4. Você acha que a Política de Assistência Social Atende as necessidades dos mais pobres? () Sim () Não Por que? _____
 5. Você sabe como foi implantada a Assistência Social no município? () Sim () não () em parte
 6. Você participou do processo de implantação da Assistência Social no seu município? () Sim () não () em alguns momentos (quais)
 7. . Você já participou de alguma capacitação na área da assistência social: () Sim () cursos/seminários promovidos pelo CMAS, () cursos/seminários em outros municípios, () cursos via internet, () cursos/seminários promovidos por órgãos Estaduais, () reuniões de uniões de conselhos, () outros _____, () Não () Não sabe
 8. Caso tenha participado quais os principais conhecimentos que adquiriu nessa capacitação: () atribuições e papel dos conselheiros, () Controle social, () Política de Assistência Social, () Política Pública, () Orçamento Público, () Programas e Projetos, () outros conhecimentos.
 9. Essa capacitação foi suficiente para fornecer os elementos necessários para sua atuação? () Sim () Em parte () Não
 10. Qual sua opinião sobre o CMAS? () Muito Bom/atuante () Bom/pouco atuante () Regular () Fraco () não sabe
 11. Existe uma Comissão na Câmara de vereadores para discutir a Assistência Social? () Sim () Não () Não sabe
-

EIXO 2: A CONSTITUIÇÃO DOS INSTRUMENTO PARA A IMPLANTAÇÃO ASSISTENCIA SOCIAL

12. Você sabe como foi implantado o Conselho? () SIM () NÃO () EM PARTE
13. Qual a finalidade do Conselho? () discutir os problemas do municípios () aprovar as propostas do prefeito () deliberar sobre a Política de Assistência Social () espaço para apresentação do trabalho desenvolvido pela Prefeitura () outras finalidades _____ () não sabe.
12. Quais as principais competências que são (ou foram) atribuídas aos conselheiros no CMAS? Cite 3 principais competências dos conselheiros na atuação junto ao CMAS.

13. Você sabe que existe um Fundo Municipal de Assistência Social? () Sim () Não
14. Como é definido a destinação do recurso do Fundo? () Definida pelos vereadores () definida pelo prefeito () definida no conselho () definida pelos técnicos da prefeitura () outras formas _____ () não
15. Você sabe se existe um Plano Municipal de Assistência Social? () Sim () Não () Em parte
16. Quem elaborou o Plano Municipal () Assistente social da prefeitura () Advogado da prefeitura () Uma empresa contratada () CMAS () Vereadores () Não sabe () outros _____
17. Você participou da elaboração do Plano Municipal? () Sim () Não
18. Como foi sua participação? () discutindo no CMAS () apresentando o Plano ao Conselho () outras formas () não sabe

EIXO 3: DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E OS PROCESSOS DE EFETIVAÇÃO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

19. Há em alguns momentos interferências do prefeito ou vereadores no definição e destinação de recursos? () Sim () Não () Às vezes () Nunca
20. Quem define os programas e projetos para a Assistência Social do município? () Prefeito () vereadores () prefeito e vereadores () assistente social () conselho () assistente social e conselho () não sabe
- Fale 3 ações desenvolvidas no município na área da Assistência Social que você considera positivo para a população e 3 negativas.

21. Você conhece o que propõe o SUAS? () Sim () não () mais ou menos
22. Você sabe se estão tentando preparar o município e os conselheiros para atender as novas exigências do SUAS? () Sim () não () mais ou menos
23. Você acha que a proposta do SUAS pode melhorar a política de Assistência no município? () Sim () não () talvez () mais ou menos. Aponte 3 aspectos que você acha que poderão ser melhorados.
24. Cite 3 ações que estão sendo desenvolvidas para preparar a implantação do SUAS

25. Cite 3 principais dificuldades que vc acha que o município enfrentará para se adequar ao SUAS

Anexo V

Roteiro para leitura das atas e observação direta das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social.

- 1- Relação existente entre o conselho e prefeitura.
- 2- Existência de conflito dentro do Conselho.
- 3- Participação dos conselheiros nas propostas e deliberações.
- 4- Prioridades do Conselho.