



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

VANUZA VIEIRA MARINI SALLES

**O SUAS E OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I:  
UMA REFLEXÃO CRÍTICA**

---

Londrina  
2008

**VANUZA VIEIRA MARINI SALLES**

**O SUAS E OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I:  
UMA REFLEXÃO CRÍTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ângela Silveira Paulilo.

Londrina  
2008

**VANUZA VIEIRA MARINI SALLES**

**O SUAS E OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I:  
UMA REFLEXÃO CRÍTICA**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Dirce Harue Ueno Koga

---

Profa. Dra. Maria Luiza Amaral Rizzotti

---

Profa. Dra. Maria Angela Silveira Paulilo

Londrina, 16 de Setembro de 2008.

Ao meu querido marido, sempre presente, solidário e amoroso, pelo tempo roubado de nossa convivência.

Ao meu amado filho, minha vida querida, pelo tempo que não pude vivenciar de seu crescimento.

## AGRADECIMENTOS

A Deus que, na sua infinita bondade, tem me permitido realizar sonhos e propósitos.

A todos da minha família que torceram para que hoje eu aqui estivesse. Amo a todos vocês, que de alguma forma compartilharam comigo esse período de vida acadêmica e profissional. Em especial, a minha mãe querida que mesmo com toda a sua simplicidade, sempre entendeu e cobrou meu retorno aos estudos.

À minha querida sobrinha e amiga Larissa Juliana, pelos momentos em que estive do meu lado, ouvindo minhas reclamações nas horas difíceis e cuidando do meu filho para eu poder estudar. Agradeço a Deus por você existir na minha vida.

À minha orientadora Dra. Maria Ângela Silveira Paulilo que, de forma persistente, confiante e exigente, me conduziu na busca de novos conhecimentos. Minha admiração pela sua competência e dedicação, como amiga e orientadora.

Às Gestoras Municipais, sujeitos desta pesquisa e sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

À madrinha Clem e ao padrinho Colito, que me acolherem em sua casa durante o período de estudos. Meus sinceros agradecimentos pelo apoio e momentos de diálogo que contribuíram para sustentar, de forma positiva, essa minha jornada.

Ao corpo docente do Programa de Mestrado da Universidade Estadual de Londrina, pela contribuição no processo de formação e no enriquecimento do debate acerca do objeto de estudo proposto.

As professoras que compuseram a banca de qualificação e que hoje compartilham comigo um dos momentos mais importantes da minha história profissional e acadêmica: a verdadeira batalha pelo título de mestre, ao qual quero colocar a serviço de uma construção muito maior que minha vida individual, mas na busca de um projeto coletivo, que contribua para o novo que almejamos.

Às colegas de turma do Mestrado, Betty, Edna, Eliana, Evangelina, Mariana, Vanessa, pela amizade que fizemos em pouco tempo de convivência. Adorei tê-las conhecido.

Ao colega Chico Navarro, secretário do Mestrado, pela atenção que sempre nos dedicou durante o período de estudo, sempre quebrando os nosso galhos. Você é uma pessoa muito especial.

À minha querida prefeita Eliane Luiz Riciere, pelo apoio concedido e a liberação de carga horária, para que eu pudesse me dedicar ao mestrado. Nunca vou esquecer do momento vivenciado em seu mandato, decisivo para escolha do meu objeto de pesquisa.

Aos meus queridos amigos, especialmente os de longa data, Adriana, Cristiane, Elaine, Elisângela, Sandra Bianconi, Selma, Sueli, Zoraide que, de alguma forma, fizeram parte desse momento tão importante em minha vida. Agradeço pela alegria da companhia de tê-las hoje comigo.

A todos que, direta ou indiretamente, me apoiaram e que porventura não tenham sido citados neste momento. Tenho certeza que sua contribuição compõe o produto que hoje apresento.

Somos uma das maiores economias e um dos piores índices de distribuição dessa riqueza.

Temos uma desenvolvida tecnologia ao lado dos piores índices de alfabetização e aquisição de cultura. Possuímos uma das arquiteturas mais reconhecidas e respeitadas ao lado de um dos maiores índices de déficit habitacional e de submoradias.

Vivemos num dos maiores territórios do planeta, com terras das mais férteis, ao lado dos piores índices de distribuição de terra.

Desfrutamos uma das mais eficazes agriculturas ao lado da fome e da subnutrição.

Dominamos uma medicina das mais desenvolvidas ao lado de índices estarrecedores de mortalidade infantil.

Dispomos de uma das legislações mais avançadas na área dos direitos humanos ao lado de graves índices de violência contra a mulher, abuso de crianças e adolescentes e prática de tortura.

Alcançamos um dos códigos penais de maior senso humanitário ao lado de um dos sistemas carcerários mais aviltantes e degradados.

Conseguimos uma das democracias raciais mais celebradas ao lado de um racismo perverso e sutil. Escrevemos uma das constituições mais avançadas ao lado dos piores e mais corruptos políticos encontrados numa nação classificada entre as modernas.

Aperfeiçoamos um dos sistemas de votação mais avançados ao lado de um processo eleitoral marcado pela preponderância do poder econômico e por vícios que perpetuam no poder uma casta de caudilhos.

Vivemos uma cultura marcada pela criatividade ao lado de um mercado cultural colonizado e empobrecido.

Somos um dos povos que mais confessam a existência de Deus ao lado de uma vergonhosa manipulação religiosa e de arraigadas práticas de superstição, que tornam nosso povo prisioneiro de forças malignas.

SALLES, Vanuza Vieira Marini. **O SUAS e os municípios de pequeno porte I: uma reflexão crítica.** 2008. 242f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

## RESUMO

Este estudo tem como objeto o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS nos municípios de pequeno porte I. Seu objetivo geral é avaliar o processo de implantação do SUAS e seus objetivos específicos são: a) avaliar as estruturas de gestão e a estrutura administrativa em relação à assistência social (programas existentes, ações de cada Departamento/Secretaria); b) verificar o nível de conhecimento dos gestores da Política de Assistência Social acerca do SUAS; c) identificar as diferentes maneiras por meio das quais os municípios têm encaminhado o processo de implantação do SUAS; d) apontar as razões quando de sua não implantação; e) demonstrar os tipos de gestão existentes e a previsão ou não de recursos nos orçamentos municipais para o financiamento do CRAS; f) dimensionar os avanços e desafios desta proposta na perspectiva da consolidação da Política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte I. A pesquisa foi realizada junto a nove Gestores Municipais de Assistência Social em nove municípios de pequeno porte I. Foi utilizada a abordagem qualitativa e os instrumentos de coleta foram entrevistas realizadas a partir de um questionário com questões fechadas e abertas. Os dados extraídos das falas dos entrevistados foram interpretados tendo-se por técnica a análise temática. As conclusões apontam que a concepção teórica do SUAS coloca-se na contramão do ideário neoliberal e que a incompatibilidade e a contradição entre a política econômica e a política social inviabilizam a consolidação de suas propostas. Nota-se, ainda, evidências da orientação neoliberal na Política Nacional de Assistência Social/SUAS, tanto na perspectiva teórica, como na sua operacionalização. Estas evidências atingem maior visibilidade na prática, principalmente nos municípios de pequeno porte I.

**Palavras chaves:** Estado. Política de assistência social. Neoliberalismo. SUAS.

SALLES, Vanuza Vieira Marini. **O SUAS e os municípios de pequeno porte I: uma reflexão crítica.** 2008. 242p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

### **ABSTRACT**

This study has as an aim the implementation process of The Social Assistance Unique System (SUAS) in small municipalities. Its general objective is to evaluate SUAS implementation process and its specific objectives are: a) to assess executive structures and the management structure as regards social assistance (existing programs and actions from each Department/Secretariat); to verify the knowledge level of Social Assistance Policy managers regarding SUAS; c) to identify the different manners by which municipalities have carried out SUAS implementation; d) to point out reasons for its non implementation; e) to demonstrate the existing types of management and the forecast of resources allocation in the municipalities budgets for financing CRAS; f) to measure advances and challenges of this proposal with the perspective of consolidating the small municipalities Social Assistance Policies. The research was carried out with nine Social Assistance Municipal Managers in nine small municipalities. A qualitative approach was used and the data collection instruments were interviews accomplished by means of a questionnaire with both closed and open questions. Data extracted from the interviewees were interpreted by utilizing the thematic analysis technique. The conclusions point out that the SUAS theoretical concept poses itself against the neoliberal ideology and that the incompatibility and contradiction between both the economic and the social politics make the consolidation of its proposals unfeasible. It can even be observed that neoliberal-oriented evidences can be verified in the National Policy of Social Assistance/SUAS, both in its theoretical perspective as well as in its operationalization. These evidences reach greater visibility level in practice, mainly in small municipalities.

**Keywords:** State. Social assistance policy. Neoliberalism. Social assistance unique system(SUAS)

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> –Municípios pesquisados ordenados de acordo com o número de habitantes .....	16
<b>Tabela 2</b> –Características e quantidade de técnico e funcionários .....	79
<b>Tabela 3</b> –Profissionais que compõem a equipe técnica de Assistência Social .....	79
<b>Tabela 4</b> –Estrutura Física da Assistência Social.....	80
<b>Tabela 5</b> –Materiais/equipamentos/transporte da Assistência Social.....	81

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APMI** – Associação de Proteção a Maternidade e a Infância
- ASEF** – Ação Socioeducativa com Família
- ANESP** – Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
- BF** – Bolsa Família
- BPC** – Benefício de Prestação Continuada
- CEMIC** – Centro do Menor Integrado à Comunidade
- CIB** – Comissão Intergestora Bipartite
- CF** – Constituição Federal
- CIT** – Comissão Intergestora Tripartite
- CEAS** – Conselho Estadual de Assistência Social
- CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social
- CONGEMAS** – Conselho Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social
- CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social
- CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social
- CREAS** – Centro Especializados da Assistência Social
- CSU** – Centro Social Urbano
- ENAP** – Escola Nacional de Administração Pública
- FEAS** – Fundo Estadual de Assistência Social
- FIA** – Fundo da Infância e da Adolescência FMAS Fundo Municipal de Assistência Social
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social
- FONGEMAS** – Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
- FONSEAS** – Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
- FPM** – Fundo de Participação dos Municípios
- FOREAS** – Fórum Regional de Assistência Social
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- IGD** – Índice de Gestão Descentralizada
- INSS** – Instituto Nacional de Seguro Social
- IPARDES** – Índice Paranaense de Desenvolvimento
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**LA** – Liberdade Assistida

**LBA** – Lei Brasileira de Assistência

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LO** – Lei Orçamentária

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MPAS** – Ministério da Previdência e Assistência Social

**NOB** – Norma Operacional Básica

**OCDE** – Organização para Cooperação e desenvolvimento Econômico

**OG'S** – Organizações Governamentais

**ONG's** – Organizações não Governamentais

**PAIF** – Programa de Atenção Integral às Famílias

**PCCS** – Plano de Carreira, Cargos e Salários

**PETI** – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

**PLOA** – Projeto de Lei Orçamentária Anual PMAS Plano Municipal de Assistência Social

**PNAS** – Plano Nacional de Assistência Social PPA Plano Plurianual

**PSC** – Prestação de Serviço à Comunidade

**RMV** – Renda Mensal Vitalícia

**SAC** – Serviço de Ação Continuada

**SAS** – Secretaria de Assistência Social

**SEAS** – Secretaria de Estado de Assistência Social

**SETP** – Secretaria do Trabalho e Promoção Social

**SNAS** – Secretaria Nacional de Assistência Social

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 BREVE DISCUSSÃO SOBRE O ESTADO MODERNO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS- 1988</b> .....	18
1.1 ESTADO LIBERAL .....	18
1.2 ESTADO SOCIAL .....	23
1.3 ESTADO E NEOLIBERALISMO .....	27
1.4 O BRASIL NEOLIBERAL E A POLÍTICA SOCIAL – DOS ANOS 1930 AO CENÁRIO ATUAL.....	32
1.4.1 O Estado no Brasil dos Anos 30 aos Anos 80: Estado Patrimonial e Estado Burocrático .....	32
1.4.2 O Estado no Brasil dos Anos 1990 ao Cenário Atual – Estado Gerencial.....	38
1.5 OS MARCOS LEGAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988.....	48
1.5.1 A Constituição Federal de 1988 .....	49
1.5.2 A Lei Orgânica de Assistência Social .....	50
1.5.3 A Política Nacional de Assistência Social (1998) e as NOBs (1997 E 1998).....	54
1.5.3.1 Diretrizes .....	54
1.5.4 NOB 1997.....	56
1.5.5 NOB 1998.....	57
1.5.6 A Nova Política Nacional de Assistência Social 2004/SUAS.....	58
1.5.6.1 Tipos de Proteção: CRAS e CREAS .....	62
1.5.7 A NOB/SUAS 2005 .....	68
1.5.7.1 Gestão Inicial.....	69
1.5.7.2 Gestão Básica .....	70
1.5.7.3 Gestão Plena .....	70
1.5.7.4 Requisitos e Documentação Para Habilitação .....	71
1.5.7.4.1 Da Habilitação .....	71
1.5.7.4.2 Da Desabilitação.....	72
1.5.7.4.3 Regulamentação dos Benefícios Eventuais .....	73
1.5.7.4.4 Plano de Inserção e Acompanhamento de Beneficiários do BPC .....	76

<b>2 OS EIXOS ESTRUTURANTES DO SUAS E AS IMPLICAÇÕES DO IDEÁRIO NEOLIBERAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I.....</b>	<b>78</b>
2.1 COMPREENSÃO DO SUAS.....	81
2.2 MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR.....	95
2.3 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E TERRITORIALIZAÇÃO.....	113
2.4 NOVAS BASES PARA A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL.....	139
2.5 FINANCIAMENTO.....	151
2.6 CONTROLE SOCIAL E O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	175
2.6.1 O Desafio da Participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social.....	188
2.7 A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS.....	190
2.8 A INFORMAÇÃO, O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO.....	206
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>221</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>226</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>236</b>
APENDICE A – Roteiro da entrevista.....	237

## INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema proposto: **“O SUAS e os municípios de pequeno porte I: uma reflexão crítica”** partiu da nossa experiência como gestora do Departamento de Assistência Social de um município de pequeno porte, durante os dez últimos anos. Nesse período, foi possível vivenciar as possibilidades e os entraves da consolidação da Política de Assistência Social, por meio da participação no Conselho, nas Conferências, na elaboração do orçamento na área social e, inclusive, na relação estabelecida entre o usuário da política e o executivo municipal.

Constatamos que, nesses dez anos, poucos foram os avanços da Política Municipal de Assistência Social, no que se refere ao funcionamento do Conselho, do Fundo e da elaboração do Plano de Assistência Social, o que nos traz muitas dúvidas relacionadas à proposta da implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Fala-se em Conselhos paritários e deliberativos, em alocação orçamentária no fundo, em participação do usuário na elaboração da proposta de política pública, em direito do cidadão e dever do Estado, em universalidade, em controle social. Por outro lado, conforme a experiência citada, assistimos à dificuldade de funcionamento do Conselho, à não alocação de recursos na área social no Fundo Municipal de Assistência Social, à exclusão do usuário do processo de elaboração da proposta pública, à postura do executivo municipal em não considerar a Política de Assistência Social como política prioritária. Além disso, sabe-se que a alocação orçamentária, por si só, não significa a execução do gasto, podendo ser apenas simbólica, somente para cumprir protocolo.

Outro aspecto que nos chamou a atenção para este estudo, refere-se ao fato de que a Política Nacional de Assistência Social- PNAS/ SUAS propõe a ampliação do critério para acesso aos benefícios da assistência social, não mais limitado ao recorte da renda, como previsto na LOAS. Propõe ainda procedimentos tais como: a implantação de centros de atendimento mediante os Centros de Referência da Assistência Social- CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social- CREAS, considerando a sua instalação/localização em áreas de maior vulnerabilidade social; a contratação de uma equipe técnica especializada composta por assistente social, psicólogo, pedagogo, dentre outros; a centralidade do trabalho na família; novas relações com a sociedade civil; uma política de recursos humanos; um sistema de informação transparente. No entanto, tais garantias, previstas em lei, nos levaram ao questionamento de como tem sido esse processo de

implantação do SUAS nos municípios de pequeno porte I.

Temos como principal pressuposto que a PNAS/2004, na perspectiva do SUAS, vai na contramão do ideário neoliberal presente na atual conjuntura política do país.

Dessa forma, o desenvolvimento do nosso tema assume relevância, por se tratar de tema recente que ainda demanda estudos e produções que analisem e avaliem o processo de consolidação da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS.

Assim sendo, nos propusemos a estudar e a compreender o Estado que adota medidas neoliberais e a concepção teórica presente na PNAS/2004, a fim de apontar as implicações do ideário neoliberal no processo de implementação do SUAS nos municípios de pequeno porte I, a partir dos seus sete eixos estruturantes:

- matricialidade sociofamiliar;
- descentralização político-administrativa e territorialização;
- novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil;
- financiamento;
- controle social e desafio da participação popular/cidadão usuário;
- política de recursos humanos;
- informação, monitoramento e avaliação.

A partir de tais considerações, apresenta-se, como nosso objeto de estudo, o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em um contexto neoliberal, em nove municípios de pequeno porte I (até 20.000 habitantes). Segundo a PNAS, eles representam 73% dos municípios brasileiros, ou seja, a grande maioria das cidades brasileiras caracteriza-se como de pequeno porte.

Os objetivos desta análise voltam-se para avaliação do processo de implementação do SUAS, no ano de 2007, após três anos de aprovação da PNAS, nos municípios pertencentes à Secretaria do Trabalho e Promoção Social – SETP, localizada em Ivaiporã. Os objetivos específicos são: a) avaliar as estruturas de gestão e a estrutura administrativa em relação à assistência social (programas existentes, ações de cada Depto/secretaria); b) verificar o nível de conhecimento dos gestores da Política de Assistência Social acerca do SUAS; c) Identificar as diferentes maneiras por meio das quais os municípios têm encaminhado o processo de implantação do SUAS; d) apontar as razões quando de sua não implantação; e) demonstrar os tipos de gestão existentes e a previsão ou não de recursos nos orçamentos municipais para o financiamento do CRAS; f) dimensionar os avanços e os desafios dessa proposta na perspectiva da consolidação da Política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte I.

A metodologia adotada para a análise foi o cotejamento entre o que prevê a legislação na área da Política de Assistência Social e a realidade dos municípios pesquisados, no que diz respeito à implementação da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS. Nosso universo de pesquisa constituiu-se em uma amostra de nove municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes) pertencentes ao escritório da SETP de Ivaiporã. A SETP de Ivaiporã atende 21 municípios e, destes, 19 caracterizam-se como municípios de pequeno porte I. Tivemos, portanto, que selecionar uma amostra baseada nos seguintes critérios:

- a) o número de habitantes dos municípios, tendo sido escolhido um município, de acordo com o número de habitantes. Por exemplo, um município com dois a três mil habitantes, um município com três a quatro mil habitantes, e assim por diante;
- b) no caso de dois ou mais municípios semelhantes em número de habitantes, foi escolhido o município de maior IDH, constituindo-se, então, com amostra, os municípios do quadro abaixo.

Cabe destacar que a amostra seria de dez municípios, mas a Gestora de um dos municípios selecionados negou-se a participar da entrevista, alegando que tinha assumido o Departamento de Assistência Social há apenas um mês e não saberia responder muito sobre o assunto.

**Tabela 1** – Municípios pesquisados ordenados de acordo com o número de habitantes

Municípios	População	IDH
Ariranha do Ivaí	2883	0,688
Cruzmaltina	3459	0,678
Lidianópolis	4783	0,733
Lunardelli	5668	0,692
Rosário do Ivaí	6585	0,664
São Pedro do Ivaí	9473	0,746
Manoel Ribas	13066	0,729
Jardim Alegre	13673	0,713
Cândido de Abreu	18795	0,666

**Fonte:** IBGE/2000 e SETP/2006

Obs. O município de Jardim Alegre, que apresenta o mesmo número de habitantes de Manoel Ribas, foi selecionado em substituição ao município da pesquisadora acrescido do critério desse município possuir o CRAS.

A análise está centrada nos eixos estruturantes do SUAS de modo a verificar o seu cumprimento ou não, por parte dos municípios, como condição para a sua implementação. Foi utilizada a abordagem quanti-qualitativa e os instrumentos de coleta foram entrevistas, com a utilização de um questionário com questões fechadas e abertas; e os dados extraídos dos entrevistados foram interpretados tendo-se por técnica a análise temática.

Este trabalho está estruturado em dois capítulos. No primeiro capítulo, apresentamos uma breve discussão sobre os modelos de Estado contemporâneo e suas características. Contextualizamos ainda o Estado neoliberal no Brasil e os marcos da Política de Assistência Social pós-1988 até a aprovação da PNAS/SUAS em 2004 e da NOB/SUAS em 2005.

No segundo capítulo, analisamos cada um dos eixos estruturantes do SUAS, fazendo um contraponto entre eles e o ideário neoliberal no processo de implantação do SUAS nos municípios que compõem a amostra.

Por último, trazemos as considerações finais que são, entretanto, preliminares, uma vez que o SUAS é um processo recém iniciado em 2004 e seria prematura qualquer análise que tivesse a pretensão de ser conclusiva. Temos que ter em mente que o SUAS é um sistema ainda a ser construído.

## **1 BREVE DISCUSSÃO SOBRE O ESTADO MODERNO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS - 1988**

Precisamos entender e caracterizar o Estado adotando uma perspectiva histórica, no sentido de percebermos continuidades, rupturas, permanências, ou seja, o fluir da história como elemento fundamental para compreender a relação entre Estado e sociedade. Para efeito deste estudo, faremos um recorte histórico e trataremos aqui do Estado moderno, fundamentalmente, do Estado contemporâneo.

Conforme Singer (1998), dentro do sistema capitalista, cujo modo de produção emprega trabalhadores, no qual o principal produto vendável é a força de trabalho e cujo objetivo maior são os lucros, a figura do Estado torna-se elemento central. O Estado, neste sentido, é fator chave tanto para o desenvolvimento social como para a economia e para a política.

Discutiremos como o Estado moderno caracterizou-se desde o século XVII até o século XXI e quais foram as suas estratégias para responder às crises cíclicas do capital<sup>1</sup>. Iremos considerar e caracterizar o Estado Moderno, assim como a política social, considerando três concepções de Estado: o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado a partir da adoção de medidas neoliberais.

### **1.1 ESTADO LIBERAL**

O Estado liberal constituiu-se, conforme Carnoy (2005), a partir das lutas contra o absolutismo e teve como papel central o de mediador civilizador, tendo sido criado com a tarefa de regular o individualismo exarcebado dos homens, de modo que o mercado

---

<sup>1</sup>Crises cíclicas do capital constituem-se em crises de superprodução, superacumulação e subconsumo. “No capitalismo, quando o crescimento econômico chega a patamares elevados sem a correspondente elevação do consumo, ocorre a crise de excesso de produção. E se cresce o consumo sem o correspondente crescimento da oferta de bens e serviços, ocorre a inflação, elevação generalizada dos preços, considerando-se que também pode ocorrer a especulação com ações de empresas, vendidas nas bolsas de valores. Os demonstrativos financeiros das empresas privadas, base de análise para captar recursos, nem sempre correspondem à real situação econômica e financeira das mesmas, levando, assim, a operar com valores irreais para suas ações. Ainda ocorre especulação centrada nos títulos da dívida pública. Dessa forma, é possível concluir que a ocorrência de crises não é uma exceção na organização capitalista da produção, mas um fator endógeno da anarquia do mercado e da ação dos agentes econômicos centradas na busca de interesses privados.” (COSTA, 2006, p.56).

pudesse cumprir sua tarefa e promover o desenvolvimento e o bem-estar geral. Atua restritamente, delegando a discussão dos direitos para a lógica do mercado e do sentimento humano, uma vez que, “a honestidade, o senso de dever, a amor pela nação e a solidariedade pelos concidadãos, que são essenciais para a reprodução social, são, portanto, parte inerente da maioria dos indivíduos numa sociedade competitiva e de livre empresa.”(CARNOY, 2005, p.41).

A principal característica do Estado liberal é, segundo Toledo (1995), a separação entre Estado e economia e a tentativa de reduzir a política à chamada sociedade política, ou seja, tentar despolitizar as relações econômicas e sociais. Para o autor, ao se separar a política da economia, o Estado liberal separa o conceito de sociedade, reduzida aos produtores, no âmbito econômico, e a dos cidadãos, no âmbito político. Os elementos centrais do liberalismo como teoria são: o individualismo, o naturalismo e o progresso da sociedade.

O predomínio do Estado liberal e do seu principal sustentáculo, o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado vai, segundo Behring e Boschetti (2007, p.56), de meados do século XIX até a terceira década do século XX:

O liberalismo, alimentado pelas teses de David Ricardo e sobretudo de Adam Smith (2003), que formula a justificativa econômica para a necessária e incessante busca do interesse individual, introduz a tese que vai se cristalizar como um fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar. É a “mão invisível” do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum.

O Estado Liberal repousa, fundamentalmente no princípio de que o mercado é o melhor regulador e agenciador dos recursos e, assim, ao Estado cabe um papel secundário.

“A sujeição do Estado às forças do mercado leva-o a abandonar medidas para incrementar o crescimento e implementar políticas sociais básicas.” (KAMEYAMA, 2001, p.13).

A teoria econômica clássica defende a auto-regulação do mercado, o que significa defender que o mercado pode assegurar o equilíbrio entre a oferta e procura. Se, na formulação Hobesiana, o Estado tinha como dever, como obrigação garantir o direito à vida, à segurança e à liberdade, Locke, um dos formuladores teóricos do Estado Liberal, vai acrescentar um outro componente extremamente vital, extremamente estratégico que é o

direito à propriedade.

Ainda que essencialmente ligado aos interesses das classes proprietárias, é interessante considerar que o Estado desempenha um papel de mediador ao longo do século XIX, quando a sociedade se torna mais complexa devido à segunda revolução industrial nos anos 1880 do século XIX (inovações técnicas - energia elétrica, motor à explosão, automóvel, televisão, medicina científica). Já havíamos tido a primeira revolução industrial no final do século XVIII, com a invenção da máquina a vapor, tivemos a segunda, acima citada, e a terceira, nos anos 1970 do século XX, com a disseminação da tecnologia da informação.

A classe trabalhadora passa a buscar a sindicalização e a formação de partidos políticos para defender seus interesses, criando entidades de classes. O Estado passa a responder a interesses da classe trabalhadora uma vez que sofre a pressão desses movimentos organizados. O que se assiste é a constituição da classe trabalhadora, como ator social de peso, exercendo poder e pressão sobre o Estado, sem conseguir, contudo, a eliminação da desigualdade e da pobreza.

Na perspectiva liberal, a pobreza vai significar:

[...] aquilo que escapa ao mercado, diz respeito aos indivíduos que não podem ou não têm condições de se adequar à racionalidade da economia e atender suas exigências de desempenho e eficácia. A pobreza, a desigualdade, as injustiças sociais, não se constituem como problemas que exigem mediação dos direitos, da representação coletiva e da difícil negociação entre interesses conflitantes- diz respeito tão-somente aos **azares da vida**, com os quais cada um tem que lidar a partir de sua própria vontade, habilidade e empenho. (EDWALD apud KAMEYAMA, 2001, p.23-24).

Segundo Yazbek (2001), a perspectiva liberal e individualista referenda a desigualdade e as práticas diferenciadoras do mercado, despolitiza as relações sociais e os programas de enfrentamento à pobreza.

Costa (2006, p.74) cita ainda que, dentre os ideais do liberalismo clássico, encontram-se aqueles que defendem “as idéias de que o indivíduo é o responsável pelo seu desenvolvimento, que os salários comprometem os lucros, que a nova base tecnológica exige mudanças no mundo do trabalho e que é preciso dinamizar o mercado, reduzindo o Estado”.

Conforme a autora, o liberalismo tem que lutar sempre contra a idéia da igualdade social, da distribuição da riqueza social:

Se formos aferir a realidade do mundo capitalista do final do século XX, embora se tenha progredido muito nas técnicas de produção da maioria dos bens materiais para o consumo humano, exponenciando o volume da produção, veremos que a desigualdade social só tem crescido relativamente ao desenvolvimento do poder de acumulação do capital. (COSTA, 2006, p.77).

Este descompasso entre acumulação da riqueza e exarcebação da pobreza fez com que a situação da questão social, na época, se constituísse em um fato perturbador, conforme analisa Pereira (2002, p.31):

A ‘questão social’ que eclodiu na segunda metade do século XIX, no rastro da Revolução Industrial, impôs-se como um fato perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas. Com efeito, a questão social, constituída em torno do pauperismo e da miséria das massas, representou o fim de uma concepção idealista de que a sociedade, por si só ou, quando muito acossada pela polícia, pudesse encontrar soluções para os problemas sociais. Constatada a falácia dessa concepção, impuseram-se outra, apoiada na necessidade do sistema liberal-burguês de responder, por meio da regulação estatal efetiva e ampliada, os efeitos depurativos da questão social.

Conforme Behring e Boschetti (2007), dentre os elementos do liberalismo que ajudam compreender a reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais, estão:

*a) Predomínio do individualismo.* Os liberais consideram o indivíduo (e não o coletivo) como sujeito de direito, assim os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, uma vez que a liberdade de ir e vir, adquirir e comercializar propriedade era necessário para a instituição da sociedade de classe.

*b) O bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo.* Para os liberais, cada indivíduo deve buscar o seu próprio bem-estar e o de sua família, vendendo a sua força de trabalho no mercado. Desse modo, não compete ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos. Para os liberais, cada um, de modo individual, deve garantir seu bem-estar. Esse princípio funda-se em outro – a liberdade em detrimento da igualdade.

*c) Predomínio da liberdade e da competitividade.* Os dois são entendidos como formas de autonomia do indivíduo, de maneira a decidir o que é melhor para si e assim lutar em prol disso. Para os liberais, a liberdade e a competitividade não asseguram igualdade de condições nem de oportunidades para todos.

*d) Naturalização da miséria.* A miséria é vista como algo natural e insolúvel,

uma vez que decorre da imperfectibilidade humana, ou melhor, ela é entendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida.

*e) Predomínio da lei da necessidade.* Baseados em teses malthusianas, os liberais entendem que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois assim é possível um controle eficaz do crescimento populacional e do conseqüente controle da miséria.

*f) Manutenção de um Estado mínimo.* O Estado, para os liberais, deve ser neutro como legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. A intervenção do Estado restringe-se a regular as relações sociais de modo a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado.

*g) As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício.* O Estado então, não deve garantir políticas sociais, uma vez que os auxílio sociais contribuem para reduzir a miséria acabam desestimulando o interesse pelo trabalho gerando acomodação, constituindo-se, assim, em um risco para a sociedade e para o mercado.

*h) A política social deve ser um paliativo.* Como, na perspectiva liberal, a miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não possuem condições de competir no mercado de trabalho, cabe ao Estado apenas assegurar assistência mínima, de forma paliativa. A pobreza deve ser minorada pela caridade privada.

Esse Estado Liberal entra em sua primeira grande crise no período de 1929 a 1933 cuja maior expressão foi “a quebra da bolsa de Nova York”, que representava um ícone do Estado não intervencionista, do Estado que deixava o mercado fluir.

Para Toledo (1995), a decadência do liberalismo é resultado não do triunfo teórico de um modelo alternativo, mas é decorrente das lutas sociais e políticas do século XIX e início do século XX. Para ele, o liberalismo fracassou sob o prisma de ser capaz de sustentar o crescimento econômico sem grandes crises, assim como de garantir a ordem social.

Surge a necessidade da intervenção estatal como solução para a forte crise social. A intervenção estatal é o início de uma outra acomodação econômica e política para superar a crise do capitalismo. Nasce, assim, o Estado Social ou do Bem-Estar Social.

## 1.2 O ESTADO SOCIAL

O Estado Social ou o Estado de Bem-Estar ou *Welfare State* consolidou-se na Inglaterra depois da 2ª guerra mundial e predominou até a década de 1970. Seu surgimento e sua constituição acompanham a história do capitalismo do século XX, “e suas distintas conformações obedecem aos distintos arranjos político-sociais que os países capitalistas adotaram nos seus ordenamentos sociais.”(SOARES, 2003, p.34).

Para responder às crescentes demandas sociais decorrentes principalmente da questão social, o Estado capitalista, segundo Pereira, obrigou-se a abandonar sua posição equidistante de árbitro social para tornar-se francamente interventor. Para a Pereira (2002, p.32):

A grande depressão econômica de 1929, com seus dramáticos efeitos inflacionários e depressivos, redundando num aumento assustador do desemprego, provocou em todo o mundo ocidental tensões sociais agudas que exigiram do Estado capitalista franca regulação estratégica. Para tanto, esse Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores, valendo-se, inclusive, de um corpo doutrinário que lhe deu, por mais de trinta anos, suporte teórico e político – o Keynesianismo.

A doutrina Keynesiana forneceu as bases para a implantação inovadora daquela que foi até 1970 a mais duradoura forma de regulação da atividade econômica do sistema capitalista. Para Keynes (apud PEREIRA, 2002), o governo deveria promover a construção maciça de obras públicas, erradicar o desemprego, manter aquecida a demanda agregada (procura global pelos produtos postos à venda) para garantir o pleno emprego. Essa intervenção estatal ocorreu, tanto na esfera econômica como na social.

Segundo a autora, a doutrina Keynesiana trouxe estímulo à criação de medidas macroeconômicas, dentre elas: “a regulação do mercado; a formação e controle dos preços; a emissão de moedas; a imposição de condições contratuais; a distribuição de renda; o investimento público; o combate a pobreza etc.” (PEREIRA, 2002, p.32-33).

É importante destacar que o princípio fundamental do Estado de Bem-Estar teve sua afirmação na Grã-Bretanha, nos anos 1940, com a conotação de: “proteção social básica, como um direito de todos, independentemente da renda dos cidadãos e da sua capacidade de contribuição para o financiamento do sistema.”(PEREIRA, 2002, p.33).

Essa intervenção estatal passa a ser, nos países centrais, políticas de Estado que tinham como marca fundamental forte conteúdo social: eram intervenções para gerar emprego, para recompor um sistema econômico quebrado e falido, para aplacar uma crise social de grandes dimensões. Essa intervenção estatal resultava na produção de um conteúdo social, como saúde, educação, amparo à velhice, regulamentação da jornada de trabalho, construção de infra-estrutura de transporte, de pontes e estradas, no sentido de gerar emprego e recompor a economia.

A saída intervencionista do Estado na economia ocorreu em países de capitalismo avançado como, por exemplo, França, Bélgica, Alemanha, Áustria, Suíça, Itália, Holanda, Irlanda, Grã -Bretanha, Canadá, Nova Zelândia, Escandinávia. (SILVA, 2004).

Cabe destacar que Esping-Andersen (1991), na classificação básica de modelos de *Welfare State*, distingue os países em três tipos de regime: o liberal que predominaria nos Estados Unidos, Canadá e Austrália; o conservador, com base no modelo Bismarckiano na Áustria, França, Alemanha e Itália; e o social-democrata nos países que instituíram políticas sociais universais e nos quais os direitos sociais foram estendidos às classes médias.

Conforme Couto (2004, p.67), esse Estado intervencionista consolidou-se de forma bastante diversa, entre os países de capitalismo desenvolvido e entre países de capitalismo menos desenvolvido:

Em países onde os trabalhadores tinham forte estrutura sindical, foi possível avançar mais concretamente na área dos direitos. Em compensação, nos países de baixa mobilização, e neles estão incluídos os de economia periférica como o Brasil, a proteção social teve grandes dificuldades de se constituir como sistema.

A nova forma de contrato social, estabelecida pelo Estado Social tinha, como proposta, o crescimento econômico com distribuição de renda, a fim de produzir uma paz social que possibilitasse a manutenção da estabilidade econômica.

Fleury (apud COUTO, 2004, p.66) aponta três direções pelas quais os projetos de *Welfare State* consolidado buscaram modificar as forças do mercado:

- garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima, independente do valor do trabalho ou de sua propriedade;
- restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e as famílias em condições de fazer frente a certas contingências sociais (por exemplo, a doença, a velhice e a desocupação), que, de outra forma, produziriam as crises individuais e familiares, e
- assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, seja oferecida uma gama de serviços sociais.

Um ponto de inflexão importante a ser mencionado em relação ao Estado é o estudo de Netto (2001), quando se refere ao papel do Estado no capitalismo na fase dos monopólios<sup>2</sup>. Para ter chance de êxito, essa fase, segundo o autor, demanda mecanismos de intervenção extra-econômicos, e o Estado é a instância, por excelência, do poder extra-econômico.

O capital monopolista busca a maximização dos lucros pelo controle dos mercados e as funções políticas do Estado misturam-se com as funções econômicas.

Para Netto (2001, p.30):

É a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista (e, como se infere desta argumentação, só é possível pensar-se em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista), configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as seqüelas da “questão social”, que oferece o mais canônico paradigma dessa indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada. Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes.

Segundo o autor, a política social no capitalismo monopolista, não é decorrência natural do Estado burguês, ela é variável em decorrência das lutas de classes, da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, de maneira que o Estado responde antecipada e estrategicamente.

Esse período de Estado Social dura de 1945 até cerca de 1975, período conhecido como “anos dourados”, marcado fortemente, nos países centrais, por um Estado ativo nas questões sociais e por uma sociedade civil bastante politizada, principalmente no

---

<sup>2</sup>Vale a pena destacar que a exploração do trabalho e as expressões da questão social, na fase do capital monopolista, se dão de forma mais acirrada.

que tange aos movimentos sindicais, com uma forte resposta do Estado à questão social. Pierson (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007) aponta três elementos que marcaram esse período de ouro para as políticas sociais: o crescimento do orçamento social em todos os países da Europa que integravam a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE; o crescimento incremental de mudança demográfica, demonstrado pelo aumento da população idosa nos países capitalistas centrais e aumento da taxa da população economicamente inativa; e o crescimento seqüencial de programas sociais no período. Então o capitalismo, nos países centrais, parecia ter encontrado a sua fórmula de crescimento com distribuição.

Os princípios que estruturam o *Welfare State*, segundo Mishra (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007) são: 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações apontadas em três direções: regulação da economia de mercado, para manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social.

Em comparação ao Estado liberal, o Estado social teve como novidade:

- 1) à redefinição das relações clássicas entre sociedade civil e política, a politização das relações civis por meio da intervenção do Estado na economia e das corporações na política econômica, e um processo de “civilização” das relações políticas (pela importância da planificação nas decisões políticas);
- 2) a legalização da classe operária e de suas organizações, institucionalizando uma parte do conflito interclasses. A sociedade deixa de ser pensada como somatório de indivíduos e implicitamente reconhece-se conformada por classes sociais; as organizações, representantes de interesses setoriais (não simplesmente de cidadãos), além de serem legitimadas, podem participar de pactos e relações que transcendem a democracia parlamentar. Os pactos corporativos e relações assumem um papel central nas grandes decisões das políticas do Estado. (Finalmente, assume-se que o conflito interclasses, em vez de ser abolido em nome de supostas homogeneidades liberais da natureza humana, deve ser canalizado através de instituições e regulado com normas especiais a serem constituídas;
- 3) em síntese, o Estado social é, em parte, investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos, mas também Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social. (TOLEDO, 1995, p.75)

Mas, essa fórmula do Estado intervencionista de Bem-Estar Social tampouco perdurou, surgindo uma nova crise do capitalismo, iniciada no ano de 1974.

A nova crise do capitalismo vai provocar uma nova redefinição do Estado em vários países, cada um com suas particularidades, no final da década de 1970 - e vai resultar na adoção de medidas neoliberais, mais duras ou mais amenas em vários Estados, de forma global.

Segundo Anderson (1995), as políticas neoliberais ao final da década de 1980 foram adotadas não apenas pela social- democracia européia (à exceção da Áustria e da Suécia), mas também, e de forma “intransigente”, pelos países do Leste Europeu. Esping - Andersen (1991), complementa que mesmo nos países da Europa do Norte, nos quais prevaleceu o *Welfare State* com características mais universalistas, têm ocorrido retração do investimento social.

### 1.3 ESTADO E O NEOLIBERALISMO

A proposta do neoliberalismo, de acordo com Anderson (1995), nasceu logo após a II Guerra Mundial, sendo uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar que, com a grande crise do modelo econômico do pós-guerra, passou a ser disseminado em escala mundial. Segundo o autor, o texto de origem do neoliberalismo é “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944:

Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denúncias, mas também políticas. O alvo imediato de Hayek, naquele momento, era o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, que este partido efetivamente venceria. A mensagem de Hayek é dramática: ‘Apesar de suas boas intenções, a social-democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna’. (ANDERSON, 1995, p.9).

O objetivo da proposta de Hayek era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes, de modo a preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras. No entanto, tal propósito tem início no mesmo período dos anos considerados de ouro do Estado Social, e vai permanecer somente na teoria por uns vinte anos.

(ANDERSON, 1995).

Com a crise do dólar e a crise do petróleo, a partir de 1974, o ciclo do chamado “anos dourados” do capitalismo encerrou-se. A economia capitalista voltou a apresentar graves oscilações conjunturais, longas e profundas recessões, queda do ritmo de crescimento e altas taxas de desemprego. São vários os autores que discutem os fatores que contribuíram para a crise, como Anderson (1995), Laurell (1995), Costa (2006). Dentre os fatores estão:

- uma forte crise fiscal do Estado;
- o esgotamento da conversão do dólar em ouro em 1971;
- os dois choques do petróleo (1973 e 1979);
- o início do fenômeno contemporâneo da globalização;
- a emergência do Japão como potência econômica mundial;
- o avanço vertiginoso dos chamados “tigres asiáticos” (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura).

A partir dessas crises, as idéias neoliberais entram em cena. O termo neoliberalismo, conforme Pereira (2002, p.35-36), ficou assim conhecido “por ser, de fato, o liberalismo econômico revisado e adaptado aos tempos atuais do capitalismo globalizado<sup>3</sup> e da produção flexível.”

Essa concepção de Estado Neoliberal identifica o Estado do Bem-Estar Social como o “bode expiatório”, como o centro da crise e, portanto, vai colocar suas armas em direção ao Estado do Bem-Estar Social, promovendo, argumentando e defendendo a sua extinção.

As principais críticas a esse tipo de Estado baseavam-se, então, no seu excessivo gasto social. Assim sendo, o pensamento neoliberal, de acordo com Pereira (2002, p.36) apóia-se nos seguintes argumentos:

- 1) que o excessivo gasto governamental com políticas sociais públicas é nefasto para a economia, porque gera o déficit orçamentário que, por sua vez, consome a poupança interna, aumenta as taxas de juros e diminui a taxa de inversão produtiva. Conseqüentemente, tal déficit estimula a emissão de moeda ou o empréstimo de dinheiro do sistema bancário, aumentando, assim, a oferta monetária e a inflação. Para enfrentar esse problema a única solução prevista seria cortar substancialmente o gasto público para liberar recursos para a inversão privada;

---

<sup>3</sup>Sobre capitalismo globalizado, leia-se IANNI, Otávio. Globalização e Neoliberalismo. São Paulo em Perspectiva, 1998.

2) que a regulação do mercado pelo Estado é negativa porque, ao cercear o livre jogo mercantil, tal regulação desestimula o capitalista de investir. Isso, por sua vez, impede o desenvolvimento econômico e a criação de empregos. A solução seria a desregulação do mercado de trabalho e da comercialização da força laboral;

3) que a proteção social pública garantida, sob forma de política distributiva, é perniciososa para o desenvolvimento econômico, porque onera as classes possuidoras, além de aumentar o consumo das classes populares em detrimento da poupança interna. Neste caso, a melhor solução é diminuir o efeito distributivo das políticas sociais, o que supõe a flexibilização ou retração da sua garantia.

Continuando, a autora coloca que estes argumentos estão centrados mais na economia e que, portanto, existem outros que ressaltam e manifestam-se contrários à política e à ética capitalista do trabalho:

1) que o Estado Social é despótico porque, além de impedir a economia de funcionar, nega aos usuários dos serviços sociais oportunidades de escolhas e autonomia de decisão;

2) que o Estado Social, comparado ao mercado, é ineficiente e ineficaz na administração de recursos;

3) que o Estado Social é paternalista e, por isso, moralmente condenável porque incentiva à ociosidade e a dependência, ao mesmo tempo em que, com a sua carga de regulamentações, desestimulam o capitalista de investir;

4) que o Estado Social é perdulário porque gasta vultosos recursos para obter modestos resultados;

5) que o Estado Social é corrupto. (PEREIRA, 2002, p.37).

As críticas objetivam o desmonte do Estado de Bem-Estar Social com o argumento de que o mercado seria o melhor alocador de recursos, justamente, por ter sensibilidade ao componente referente a custos e gastos. Resulta desse processo um novo padrão de Estado, um novo arranjo de Estado com um componente social muito mais restrito, provocando uma retração do Estado de Bem-Estar Social.

A forma de desmontar o Estado do Bem-Estar Social passa, essencialmente, pela desmobilização da sociedade civil, combatendo, principalmente, o poder dos sindicatos e realizando um programa profundo de privatizações.

O neoliberalismo, conforme Novelo (1995), propõe o Estado mínimo, normativo e administrador, que não interfira no funcionamento do mercado, já que sua intervenção, além de deformar os mercados, geraria espirais inflacionárias. Borón (1995, p.80) concorda com este autor quando afirma:

Não há muito se desenhavam projetos de expansão do setor público e as empresas estatais; atualmente a ortodoxia dominante aconselha ‘diminuir’ o Estado, liquidar suas empresas para fortalecer o setor privado da economia, os nossos governos estão atuando- com fúria e o dogmatismo dos convertidos – em função dessas novas idéias. Esta violenta oscilação no ‘clima ideológico’ do capitalismo tem, sem dúvida, enorme significação do ponto de vista das capacidades efetivas do Estado para intervir na vida econômica. O ‘papel retor’ que se atribuía à ideologia desenvolvimentista do pós-guerra foi significativamente diminuído; seus recursos e sua capacidade para executar uma política econômica soberana também. Em consequência disso, suas possibilidades de regular os mercados, neutralizar os efeitos desestabilizadores do ciclo econômico e satisfazer as necessidades sociais que requer a população foram evidentemente deixadas para segundo plano.

Assim sendo, é visto de forma natural, dentro da lógica neoliberal, a geração da pobreza e o aumento do sofrimento das massas. Essa situação indica, conforme o autor:

[...] que as ‘forças do mercado’ estão se movendo sem interferências e a reestruturação econômica procede tal qual se esperava, uma vez que o Estado se colocou de lado e o „instinto capitalista” se pôs em marcha, livre das regulações ‘artificiais’ caprichosamente estabelecidas durante décadas por governos hostis. (BORON, 1995, p.103)

No mesmo sentido, Costa (2006, p.77) afirma que “para manter a sua ‘ordem’, a legalidade e legitimidade da desigualdade social são elementos centrais do projeto neoliberal.”

As estratégias concretas idealizadas pelos governos neoliberais a fim de reduzir a ação estatal no campo do bem-estar social são: privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes dos gastos na área social; canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização no nível local. (LAURELL, 1995).

Para a autora, o ponto essencial do projeto neoliberal está na tentativa de se impor um padrão de acumulação, na intenção de desencadear uma nova etapa de expansão capitalista, o que implicaria um novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional. Para o sucesso desse projeto, há uma exigência política que repousa na derrota ou, pelo menos, no enfraquecimento das classes trabalhadoras e das suas organizações reivindicatórias e partidárias. Nesse sentido é que se torna fundamental “destruir as instituições de bem-estar social, por constituírem uma das bases da ação coletiva e solidária que diminuem a força desagregadora da competição entre os indivíduos no mercado de trabalho”. (LAURELL, 1995, p.164). Existe ainda o objetivo econômico de destruir as

instituições públicas, a fim de que os investimentos privados sejam estendidos para todas as atividades econômicas rentáveis.

É preciso analisar, aqui no Brasil, alguns dos principais fenômenos da nova conjuntura em que vivemos, alguns dos fatos que constituem, de certa forma, a agenda de preocupações a qual deveríamos nos dedicar.

Segundo Cohn (2003), esses principais fatos são quatro:

O primeiro está associado às novas configurações de exclusão social presentes em nossa sociedade: se não mais prevalece o padrão de integração social por meio do trabalho e se é cada vez mais comprovada a impossibilidade – reconhecida atualmente até pelas agências multilaterais – de se estabelecer um padrão de integração social via mercado, o que nos resta então é detectar os novos padrões de contratos e de solidariedade social que vêm emergindo.

O segundo traço característico da conjuntura contemporânea refere-se aos novos atores e sujeitos sociais nela presentes – ONGS, associações, fundações, movimentos, parcerias, interorganizações, entre outros -, assim como as novas e numerosas configurações de sociabilidade e de atuação cidadã que vêm emergindo no tecido social.

O terceiro fato, consequência lógica dos anteriores, remete aos novos espaços de construção/desconstrução de identidades sociais e de direitos, ou seja, a constituição e a dinâmica dos novos espaços da política, que não são mais apenas aqueles tradicionalmente reconhecidos.

E o quarto fato é referente ao desafio de se buscar entender o Estado e os processos de formulação e implementação de políticas públicas, tendo em vista a nova configuração da sociedade.

Essa tendência desastrosa do processo neoliberal, que incide sobre o Estado e diminui sua capacidade de investimento e intervenção, tem repercussões negativas no que se refere à implementação de políticas sociais. No Brasil, por exemplo, o Estado vem perdendo poder, recursos e funções, conforme Martins (1997, p.40) demonstra:

Faltam-lhe cada vez mais condições para controlar suas finanças, já que os preços cruciais como os do câmbio, dos juros, das tarifas, e do commodities, assim como o tamanho do déficit nos orçamentos e no balanço de pagamentos, não constituem matérias susceptíveis de serem definidas por meio de decisões exclusivamente internas e soberanas. Falta-lhe também capacidade para atuar como motor do desenvolvimento, assim como a geração do progresso técnico, submete-se cada vez menos a critérios decorrentes de algum tipo de planejamento governamental. Falta-lhe, finalmente, os meios para atender, de modo satisfatório, as necessidades de educação, saúde, habitação, seguridade, meio ambiente e segurança pública.

Ainda segundo este autor, a incapacidade do Estado, sua imobilidade e omissão provocam um processo contraditório, uma vez que:

[...]o movimento globalizador tem duas faces: de um lado, liberdade significa liberação; de outro significa desproteção. Para liberar é preciso desproteger. É preciso derrubar as barreiras tarifárias e extra tarifárias que protegem os países dos efeitos perniciosos e tantas vezes letais da concorrência internacional; é preciso privatizar o que fora assumido como responsabilidade estatal; é preciso desregular o que estava sob o aparato de normas estabelecidas; é preciso flexibilizar as relações capital-trabalho, abolindo a segurança dos direitos conquistados; é preciso terceirizar o que antes se defendia como serviço público; é preciso dessocializar os indivíduos, desprendendo-se de suas raízes e abrindo-lhes a alma para aquilo que tem sido definido como o futuro da nossa cultura, que há de ser cosmopolita e litorânea, permeável às influências estrangeiras e ao ecletismo pós-moderno, pois tal é a tendência que ganha impulso com a globalização. (MARTINS, 1997, p.23).

É importante destacar que, de acordo com Laurell (1995), o projeto neoliberal não ocorreu de forma igualitária, nem nos países avançados e nem nos países da América Latina, até mesmo porque na América Latina estão sendo aplicadas políticas mais ortodoxas. Vejamos o caso brasileiro.

#### **1.4 O BRASIL NEOLIBERAL E A POLÍTICA SOCIAL – DOS ANOS 1930 AO CENÁRIO ATUAL**

##### **1.4.1 O Estado no Brasil dos Anos 30 aos Anos 80: Estado Patrimonial e Estado Burocrático**

O patrimonialismo é uma forma de dominação tradicional na qual não existe uma definição clara e precisa entre o que é público e o que é privado. Essas esferas interpenetram-se e confundem-se, há uma indeterminação entre o que é público e o que é privado, isso explica grande parte dos nossos problemas sociais, principalmente nos dias de hoje.

Uma sociedade fundada num patrimonialismo que fez do privilégio a regra, na qual a cidadania como condição de igualdade de direitos e deveres ainda convive com a

apologia do mando tradicional, precisa mais do que mudanças gerais. Ela necessita construir um novo padrão de relações entre as classes sociais e ampliar o poder político dos que vivem na base dessa nossa sociedade:

A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado. Essa vinculação de dependência das condições econômicas tem sido a principal causa dos problemas da viabilização dos direitos sociais, que, não raro, são entendidos apenas como produto de um processo político, sem expressão no terreno da materialidade das políticas sociais. (COUTO, 2004, p.48).

A gestão patrimonial caracteriza-se, pela privatização das esferas do Estado, no sentido do privilégio na direção da política e alocação de recursos, de acordo com interesses particularizados. (KAUCHAKJE; DELAZARI; PENNA, 2007).

Já ao nascer, a nação brasileira foi constituída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder da influência dos trabalhadores na condução dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda. Este tipo de cultura política foi o berço do patrimonialismo, em que os interesses privados das elites econômicas prevalecem sobre os coletivos, do conjunto da população trabalhadora. (COSTA, 2006, p.110).

O patrimonialismo constitui-se em um tipo de administração pública recorrente no Brasil desde a sua independência, em que prevalecia:

[...] a presença do clientelismo, do apadrinhamento e do genrismo, criando práticas despóticas. Dentre estas se salienta o trato com a coisa pública. Sob a égide destes princípios, os representantes da administração pública patrimonialista incorporam a esfera pública estatal enquanto espaço privado. (BATISTA, 1999, p.66).

De acordo com Faoro (2001), a esfera privada no patrimonialismo é uma extensão da casa do soberano, do rei, da esfera pública. Não se alicerça na idéia de direitos, mas sim de privilégio, não é o território do mérito, não é o território da racionalização, mas sim da confiança pessoal, da confiança do governante.

Segundo o autor, o Estado atravessou o oceano, o Estado português chegou ao Brasil e nós começamos por ele. A partir daí, foi formada uma sociedade como se nós tivéssemos nascido de cima para baixo, diferentemente dos processos históricos de outras nações, de baixo para cima, ou seja, da sociedade para construir o Estado. Nosso Estado nasce a partir do Estado português e isso teve implicações muito sérias do ponto de vista da cidadania, do ponto de vista dos direitos.

Este patrimonialismo do tempo da colonização desdobra-se no tempo, principalmente, na esfera da economia, haja vista o processo de avanço crescente do capitalismo no caso brasileiro, com sua lógica racional do ponto de vista do Estado e do setor público, em que ainda predominam relações do tipo neopatrimonialista. Nós não somos, na formulação de Schartzman (1988), nem exatamente uma sociedade moderna, plenamente industrial, mas também não somos uma sociedade tradicional, como por exemplo, várias das sociedades das nações do Oriente Médio. Então, nós combinamos elementos de modernidade com elementos de conservadorismo que, no plano político, Schartzman (1988) chamou de neopatrimonialismo.

Vamos dar um salto para revolução de 1930, inquestionavelmente, um ponto de inflexão na realidade brasileira, quando haveria mudanças sensíveis na conformação do Estado e da sociedade no Brasil.

Segundo Nogueira (1998, p.21), a década de 1930 foi um dos períodos mais emblemáticos da história da República brasileira:

Nela, de maneira quase perfeita, reafirmou-se a particular forma de desenvolvimento que o capitalismo tem encontrado no Brasil, caracterizada pela ausência de rupturas claras com as relações sociais, as concepções e os interesses legados pelo passado. Uma década 'prussiana', também seria possível dizer, em que uma modernização capitalista de talhe conservador, feito 'pelo alto' e 'passivamente', reforçou ao extremo a presença estatal na sociedade, impôs séria derrota à democracia e jogou o País, sete anos depois da chegada ao governo da Revolução de 1930, em uma das mais perversas ditaduras de sua trajetória republicana: o Estado Novo.

O Estado no Brasil, a partir da revolução de 1930, é um Estado mais ativo que resulta de uma sociedade mais ativa, na qual já começavam a surgir movimentos operários mais organizados, e classes médias mais inquietas.

É também com a revolução de 1930 que uma nova forma de administrar surge no Brasil: a administração pública burocrática. Esta se propõe, de acordo com Batista

(1999, p.68), a construir e implementar, na administração pública, as seguintes características: “profissionalizar o quadro de trabalhadores públicos; criar a idéia e implementar o quadro de carreira; constituir uma hierarquia funcional e implementar a impessoalidade”. Os idealizadores da proposta acreditavam, conforme o autor, que estava presente nestes princípios um dado qualitativo: “criar a possibilidade de a administração pública burocrática controlar os abusos gestados historicamente no interior da administração pública patrimonialista e, no processo, devolver ao Estado o estatuto de coisa pública”. (BATISTA, 1999, p.68-69)

Foi no ano de 1936 que a administração pública se profissionalizou e foram implantados os primeiros princípios de uma burocracia moderna no Brasil, com a intenção de acabar com as práticas de corrupção e do nepotismo da administração pública patrimonialista.

Na gestão burocrática, as decisões, no campo das políticas, foram revestidas pela racionalidade tecnocrática, com aparência de neutralidade e objetividade. (KAUCHAKJE; DELAZARI; PENNA, 2007).

Com a necessidade de se abrir opções de crescimento para o Brasil, o Estado, a partir de 1930, passa a ser um ator estratégico do processo de construção nacional.

Na ausência de uma burguesia nacional típica, o Estado assume as funções dessa burguesia e vai empreender um forte processo de acumulação, centrado no papel do Estado enquanto empreendedor, enquanto acumulador de recursos e de capital, no sentido de impulsionar o país para um desenvolvimento industrial:

Vistos em conjunto, os anos 30 foram determinados pelos esforços para viabilizar um novo sistema de poder, fundado no compromisso inter-elites de industrializar aceleradamente o País com base na modernização das estruturas do estado e na incorporação subordinada das massas urbanas emergentes.[...] Embora reproduzindo o passado – vale dizer, o latifúndio, a miséria, a dependência, o autoritarismo, a exclusão –, aqueles foram anos de mudança, de desenvolvimento, de contato mais profundo com a modernidade da indústria, da ciência, do capitalismo. Exatamente por isso, foram ricos em turbulência institucional, agitação política e efervescência cultural. Até mesmo no que representaram de preservação das estruturas que se queria superar, suas realizações e promessas não se circunscreveriam nos limites temporais daqueles dez curtos anos, mas se espalhariam pelas décadas ulteriores: organizariam a vida nacional durante o vintênio iniciado com a redemocratização de 1945, deixando uma complexa herança para o País. Afinal, dentre tantas outras coisas, foi naquela conturbada década que se organizou a estrutura sindical brasileira – corporativista e subordinada ao Estado – delineou-se um política de massas fundada numa espécie de paternalismo estatal (o populismo) e corporificou-se todo um modo de pensar o Estado e o serviço público, coisas que tanta importância teriam nos movimentos posteriores do capitalismo e da classe operária no Brasil. (NOGUEIRA, 1998, p.21-22)

O Brasil também foi afetado pela crise de 1929 e o Estado adotou um papel mais intervencionista no plano econômico para responder a essa crise. Não se direcionou para um comportamento mais social, mas passou a ser ator estratégico da conformação de um novo modelo econômico e político, postulando a necessidade da industrialização do país, para alçar o país em um nível mais alto no rol das nações mais desenvolvidas.

Os anos 1930 são emblemáticos, conforme Nogueira (1998, p.35-36), uma vez que:

Neles, a industrialização irá ganhar impulso não graças à organização em nível superior da sociedade civil, ou à virulência dos conflitos urbanos, em à autonomização política de uma classe burguesa industrial, mas sim graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação econômica mundial. Será de fato o Estado – alargado, adequadamente aparelhado e imbuído de novas funções – que aproveitará a conjuntura aberta com a crise de 29 para dirigir a modernização e organizar a sociedade civil, bloqueando sua livre manifestação e apropriando-se do que havia de mais dinâmico nela; um Estado não apenas garantidor da ordem capitalista, mas ativo e empreendedor, posto que participe direto do próprio sistema de produção e acumulação. O movimento operário, a efervescência cultural e o associativismo – em expansão desde os anos 20 – passarão a receber o condicionamento e a direção de um Estado modernizador mas autoritário, industrializante mas conciliador com os interesses agrários, expressão viva de uma coalizão entre velhas e novas elites.

Vale destacar que a década de 1930 aparece na literatura, no que diz respeito à política social brasileira, como marco inicial da ação social do Estado. (SOARES, 2001). Sob o regime autoritário, que vai de 1930 a 1943, a política social caracterizou-se por mudanças importantes como, por exemplo, a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões(IAPs) e a implantação da legislação trabalhista. Houve ainda alterações nas políticas de Saúde e de Educação, cuja característica maior era a de altos investimentos de recursos e instrumentos institucional-administrativos no Governo Federal.

O Estado, no Brasil, no final da década de 1940 e na década de 1950, assume uma postura desenvolvimentista, sendo um fator relevante e estratégico no processo de desenvolvimento do país. Só que essa forma de ver, desenhar e construir o desenvolvimento, era basicamente vista como sendo o crescimento econômico, sinônimo de desenvolvimento. Não havia qualquer objetivo de distribuição de renda. Crescer o país a um ritmo acelerado era um objetivo central dos governos. A estrutura desse Estado

desenvolvimentista e intervencionista propaga-se nas décadas seguintes, incluindo o período ditatorial de governos militares.

De acordo com Soares (2001), no período democrático compreendido entre 1945 e 1964 ocorreu, um movimento de inovação político-institucional-legal no setor de saúde, educação, assistência social e habitação, assim como a expansão do sistema de proteção social, estendidos a novos grupos sociais.

Segundo a autora, no período entre 1964 e meados da década de 1970, aconteceu uma transformação radical do arcabouço político-institucional e financeiro das políticas sociais brasileiras de modo geral:

Os sistemas nacionais públicos ou estatais nas principais áreas de intervenção social são efetivamente organizados, superando a forma fragmentada da anterior. Isto permitiu a implantação posterior (a partir de meados dos 70) de políticas de massa e de significativa cobertura, sem precedentes na América Latina. Novos mecanismos na formação de um patrimônio dos trabalhadores foram introduzidos com a criação do FGTS e do PIS/PASEP. O sistema de proteção social passou a incluir os trabalhadores rurais (ainda que de forma limitada), e os planos de benefícios para os trabalhadores urbanos se diversificam. (SOARES, 2001, p.209).

Nos governos militares, adotou-se o que tem sido caracterizado como uma modernização conservadora que, segundo Costa (2006, p.71), “resultou numa sociedade mais desigual e mais complexa, que convive com a pobreza de grande parte de sua população e com a opulência de sua elite econômica e política”, o que é paradoxal. O objetivo, no entanto, era sempre modernizar as estruturas econômicas, deixando intactas as estruturas políticas que se mantêm tradicionais e conservadoras. Ficava à margem dessa política, a busca de um crescimento com distribuição de renda, além da negação dos direitos civis, políticos e grande limitação dos direitos sociais.

Em 1974, conforme Behing e Boschetti (2007), o projeto tecnocrático e modernizador do regime militar começou a dar sinais de esgotamento. Os anos posteriores serão marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia.

Os anos de 1980, segundo as autoras, são conhecidos como a década perdida sob o ponto de vista econômico, mesmo tido como período de conquistas democráticas, decorrentes das lutas sociais e da Constituição de 1988.

A análise de Nogueira (1998) demonstra que, ao longo dos anos de 1980,

algumas dificuldades do Estado brasileiro começam a adquirir transparência em alguns aspectos: intensa centralização administrativa; hipertrofia e distorção organizacional, por meio do empreguismo, da sobreposição de funções e de competências e da feudalização; ineficiência na prestação de serviços e na gestão; privatização demonstrada na vulnerabilidade aos interesses dos grandes grupos econômicos e na estrutura de benefícios e subsídios fiscais; déficit de controle democrático, frente ao poder dos tecnocratas, reforço do Executivo em detrimento dos demais poderes.

Desse modo, verifica-se que as medidas, rumo ao ajuste neoliberal e todas às suas conseqüências na política social, foram iniciadas na década de 1980, tomando corpo no governo Collor, aceleradas no governo FHC e mantidas no governo Lula, como demonstraremos a seguir.

#### **1.4.2 O Estado no Brasil dos Anos 1990 ao Cenário Atual – Estado Gerencial**

O Brasil também adota e adere ao posicionamento internacional neoliberal dos anos 1990. É o que tem marcado essas quase duas décadas: se não é um modelo puro de neoliberalismo, pelo menos contém elementos do modelo neoliberal, adaptado às especificidades conjunturais da situação brasileira.

Se o Estado nunca teve grande preocupação social, passa a ter menos ainda, recolhendo-se ou então transferindo para os governos estaduais, municipais ou para o mercado, atribuições de sua competência.

Dentre os traços básicos fundamentais desse neoliberalismo, podem ser citadas as iniciativas de reformulação do papel do Estado, a privatização das empresas estatais e um projeto amplo de reforma do Estado. Com essas mudanças, o Estado recolheu-se de uma condição mais ativa, ainda que insuficiente na área da provisão social, para uma posição mais favorável ao mercado.

A política social brasileira, nesse período, apresentou um retrocesso no que se refere ao padrão anterior, pois ficou totalmente desestruturada, de modo que, nem sequer foi substituída por um “novo padrão.” (SOARES, 2001).

De acordo com os fundamentos do projeto neoliberal, o Estado seria o responsável pela crise do capital e, como solução para sair da crise, indica-se a reforma do Estado. Reformar significa que este Estado está em crise e, segundo Nogueira (1999), que ele

é incapaz de cumprir suas funções regulatórias entre o capital e o trabalho e, ainda, de regular os três princípios que fundam a sociedade moderna: igualdade, liberdade e fraternidade:

A crise do Estado, como sabemos, tem várias dimensões. Trata-se de uma crise de intervenção do Estado na economia, de uma crise dos processos de regulação, de uma crise na capacidade de formular, implementar e planejar políticas, de uma crise de representação política. Trata-se, pois, de uma crise geral, não de uma crise que diga respeito a esse ou aquele governo, nem que tenha sido provocada por um ou outro erro governamental, por um ou outro defeito político facilmente identificável. É uma crise de natureza que vem, digamos assim, do mundo, chega ao Brasil e se combina com algumas características da história nacional bastante cristalizadas. A crise do Estado é também uma crise da administração, do aparato administrativo com que se governa. O que significa dizer que é uma crise da gestão, do funcionalismo, da forma de organização da burocracia pública, e assim por diante. É ainda uma crise da dimensão política do Estado, das instituições com as quais se viabilizam as relações entre Estado e sociedade, regulam-se os conflitos entre os grupos e processam-se as demandas e reivindicações societais. (NOGUEIRA, 1997, p.11).

Entender um pouco da reforma do Estado é fundamental para entendermos a complexidade da situação atual. Ela é resultante da pressão de forças políticas que demandam o atendimento de seus próprios interesses.

A reforma do Estado trouxe o conceito do público não estatal (BATISTA, 1999), formado por organizações privadas, e organizações não governamentais – ONGs. Estas situam-se, portanto, fora da esfera estatal e dentro da esfera privada da sociedade civil e passam a assumir responsabilidades que antes pertenciam ao setor público.

O Estado passa a contar com tais organizações e o setor privado, considerado público não estatal, passa a assumir responsabilidades que antes pertenciam ao setor público, ou seja, ao Estado. Ocorre uma ampliação do espaço público e uma complexidade maior do ponto de vista de atribuições, de responsabilidades, com um conjunto muito mais diversificado de fatores, atuando na questão de desenvolvimento.

São reformas necessárias ao Estado brasileiro, de acordo com Bresser Pereira:

[...] a) reforma fiscal do Estado; b) a inovação dos instrumentos de política social proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; c) reforma da previdência; d) a reforma da própria estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado, privilegiando o papel do mercado e a articulação do Estado com a sociedade civil na resolução das desigualdades sociais; e) a reforma do aparelho do estado e sua burocracia, otimizando sua capacidade de implementar, de forma eficiente, as políticas públicas. (PEREIRA, 1997, p.3).

Para Batista (1999), dentre os impactos sociais negativos do projeto de reforma do Estado, estão: o processo de privatização das empresas federais e estaduais; a flexibilização dos serviços públicos no campo social; e a reforma da previdência.

Foi retomada, também na década de 1990, na administração de Fernando Collor, a temática da administração pública gerencial, cujos primeiros passos foram iniciados no interior do regime militar. De acordo com Batista (1999), a reforma operada em 1967, por meio do Decreto-lei 200/67, foi um marco no sentido de superação da administração burocrática, e um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Supõe-se que o Estado gerencial deva romper com o Estado burocrático, e a diferença entre uma forma de administrar e outra se fundamenta em dois princípios: a administração pública burocrática busca o controle dos processos e a gerencial, o controle dos resultados; para a administração pública gerencial, o interesse público não deve ser confundido com o do Estado, como ocorre na administração pública burocrática. (BATISTA, 1999).

O Estado gerencial imprime na gestão pública, os princípios da gestão empresarial sobre as bases neoliberais, de modo a questionar a eficiência do Estado e sua responsabilidade diante da questão social, mudando a lógica de cidadão para cliente, entre outros elementos relacionados ao fluxo do mercado e do consumo, como o incentivo e a administração da concorrência e as parcerias entre Estado e sociedade civil. (KAUCHAKJE; DELAZARI; PENNA, 2007).

Enquanto se desenvolve o projeto de reforma do Estado e de implantação de uma administração pública gerencial, o projeto de Estado democrático, reivindicado nos anos de 1970 a 1990, a ser constituído a partir da CF/88, tem ficado, de um lado, na dependência dos governantes comprometidos com os princípios da democracia e cidadania e, de outro lado, sob os ditames internacionais da lógica neoliberal.

Nos anos 1990, no Governo Collor, a política social assume um perfil nítido e coerente com seu projeto econômico de “modernização liberal”, o que distanciou a política social de Collor dos princípios constantes no capítulo dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Soares (2001), dentre as características que marcaram o governo Collor, podemos citar: combate à inflação; reforma administrativa, assistencialismo eleitoral – distribuição de recursos assistenciais utilizando a máquina pública; reforma constitucional – na qual se mostrava explícita a adoção de uma estratégia social de tipo neoliberal.

Com relação às reformas administrativas na área social desse governo, a

Saúde, a Assistência Social e a Previdência foram os setores mais afetados. De maneira geral, Soares (2001) destaca três aspectos que marcaram o governo Collor no que diz respeito à gestão das políticas sociais: a) o desmembramento das ações relativas à Seguridade Social em três ministérios, provocando problemas gerenciais e administrativos que contribuíram para o controle total da área econômica sobre os recursos da área social, com perda da autonomia de gasto por parte dos setores sociais e deterioração de serviços sociais essenciais, como os de saúde; b) a reforma administrativa, que se limitou ao corte de pessoal, foi implementada de modo autoritário, provocou a desorganização na máquina governamental, permitiu o reforço de práticas centralizadoras e clientelistas; c) a descentralização que resultou na recentralização pelo reforço do poder de comando sobre os recursos sociais e sua alocação no âmbito federal.

Enfim, o governo Collor, segundo a autora, resultou:

Num brutal desmantelamento do setor público como um todo - nenhum órgão público do governo federal escapou 'ileso' ao 'furacão Collor' - e das políticas sociais em particular. Os mais afetados? Sem dúvida aqueles que dependiam (e continuam dependendo) dos serviços públicos para um mínimo de sobrevivência. Aqui já não se trata sequer de 'cidadania regulada' - concepção que presidia até então, de modo geral, a estrutura institucional da política social brasileira - mas de ausência de cidadania, diante da total 'desregulação' que presidiu (e ainda preside) a relação entre uma oferta constituída de serviços públicos totalmente sucateados e uma demanda constituída por uma clientela, totalmente carente de meio para sobreviver, que necessita mais do que nunca, desses serviços. Nem mesmo o 'assistencialismo' e o 'clientelismo', que diversos autores fazem questão de ressaltar como característicos do governo Collor, deram conta de compensar a brutal redução de serviços públicos essenciais. Ao contrário do que afirmam esses autores, os programas 'compensatórios' de Alimentação e Nutrição, bem como os assistenciais de modo geral, viram suas verbas cortadas; sem falar daqueles programas que foram simplesmente eliminados. (SOARES, 2001, p.216).

Cabe destacar que os escândalos de corrupção envolvendo o governo Collor, agravados pela acusação de seu irmão Pedro Collor, de participar de esquemas de corrupção com Paulo César Farias, resultaram no processo de *impeachment* de Collor.

Segundo Antunes (2005), ao assumir a presidência, o vice de Collor, Itamar Franco, herdou um processo de desindustrialização, uma recessão intensificada, uma privatização dilapidadora do capital produtivo estatal, crise aguda da economia, do social, da política e da ética. O discurso adotado por Itamar contraria sua prática, aproximando-a cada vez mais de um projeto de continuidade do Projeto Collor:

Critica a fome e concede mais de um bilhão de dólares aos usineiros; fala em um projeto autônomo e independente, mas dá continuidade às privatizações escandalosas, como a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); chama Luiza Erundina para um ministério fraco e recruta Eliseu Resende para o Ministério da Fazenda; em vez de um imposto para o capital financeiro, tributa o assalariado que recebe dos bancos. Programa um „reformismo social para os assalariados, que se exaure no plano meramente discursivo e realiza, de fato, um programa modernizador para os proprietários do capital, quando se analisa a concretude de sua política econômica. [...] E assim vai levando o seu governo. (ANTUNES, 2005, p.22-23).

De acordo com Lesbaupin (1999), em meados da década de 1990, o Brasil era um país respeitado internacionalmente, tinha um parque industrial significativo, recursos naturais, empresas estatais altamente competitivas, um setor de telecomunicações desenvolvido, enorme rede de produção de energia elétrica, tinha grande potencial de desenvolvimento e o trabalho era ainda o principal bem que as pessoas possuíam.

Netto (1999) afirma que a política social do primeiro governo de FHC teve como consequência o que Ivo Lesbaupin vem chamando de “o desmonte do social”.

Ao descrever o primeiro mandato de FHC, Antunes (2005) fornece dados que nos levam a resgatar os acontecimentos daquele período: greve nacional dos petroleiros; desmontagem do parque produtivo do país; monumental processo de privatização de empresas de energia elétrica, de telecomunicações, de estrada, de previdência, da Vale do Rio Doce, da antiga CSN; “integração” servil e subordinada à ordem mundializada; desemprego em escala explosiva; precarização dos direitos (já restritos); desmontagem da previdência dos assalariados, deslançando o processo de desregulamentação do trabalho, flexibilização produtiva, reengenharia.

Outra medida adotada no governo FHC que vale a pena ser lembrada é a extinção da LBA e a instituição, em seu lugar, do Programa Comunidade Solidária, seu “carro chefe” na área social, por meio do decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1994, que significou um processo contraditório à Lei 8742- Lei Orgânica da Assistência Social, aprovada em 07 de dezembro de 1993.

Ainda segundo Lesbaupin (1999), após quatro anos do governo FHC, o Brasil transformou-se em um país imerso numa grave crise econômica, em pleno processo recessivo, submetido ao controle do Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo o governo privatizado grande parte de suas empresas estatais, perdido grande parte de suas reservas cambiais, com uma alta taxa de desemprego, queda da renda salarial média, e deterioração dos serviços públicos de saúde, educação, assistência, previdência e moradia.

No segundo mandato de FHC, conforme Antunes (2005), vamos ter: subordinação arregaçada ao FMI; aumento dos impostos e a instituição provisória da CPMF; mais recessão; mais precarização do trabalho; mais desemprego explosivo; mais desindustrialização, mais destruição dos direitos sociais; flexibilização da jornada de trabalho com o mote de demissão temporária; perseguição da privatização da previdência.

Com um discurso de que o Brasil não é um país pobre, mas injusto e com a promessa eleitoral para a área social, FHC termina seu governo com a maior taxa de desemprego da história do país e o mais alto grau de concentração de renda. “O Brasil é campeão mundial de concentração de renda e pentacampeão de concentração de riqueza!” (GONÇALVES, 1999, p.45).

Seu governo não tinha o social como meta, mas sim, a estabilidade da moeda e, portanto, tratou de reduzir os investimentos do Estado na área social e nas políticas sociais como um todo.

Esse corte do investimento na área social, segundo Costa (2006), teve continuidade no governo Lula em 2003:

Com a eleição do governo Lula, esperava-se um retorno aos ideais igualitários que animou o movimento democrático da década de 1980. No entanto, como um governo de alianças, Lula (2003-06) não promoveu grandes mudanças na área social. Os investimentos ficaram constrangidos pela necessidade de realização de superávits primários<sup>4</sup>, usados como garantia de pagamento da dívida externa, e não houve uma reforma do crescimento econômico com geração de empregos: assim, os grandes entraves do desenvolvimento social persistiram. (BATTINI; COSTA, 2007, p. 41).

Conforme as autoras, o presidente Lula não ampliou os gastos sociais, de maneira que a fragilidade da atuação do governo na área social são apontados pela imprensa nacional e pelos institutos de pesquisa<sup>5</sup>, apesar do aumento da arrecadação de impostos:

---

<sup>4</sup>Segundo as autoras, houve um aumento no superávit primário durante o governo Lula, o que teve repercussão negativa nos investimentos sociais.

<sup>5</sup>Ver Ipea, disponível: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) - Boletim de Políticas Sociais, dez/2004.

O carro-chefe do governo na área social, o Programa Fome Zero, adquiriu um caráter compensatório e com forte apelo publicitário. Depois de denúncias de corrupção, foram unificados os programas de transferência de renda, com a criação do Bolsa-família, em outubro de 2003. Porém, não houve avanços na mudanças de aspectos estruturais que favorecem a concentração de renda e da riqueza. O baixo crescimento da economia – uma vez que o PIB em 2003, medido pelo IBGE, ficou em 0,5% - indica que a meta do governo é a estabilidade monetária, com a contenção do consumo interno. Para 2004 foi estimado um crescimento econômico de 5% do PIB, sem atingir a meta para geração de postos de trabalho, sendo que foram gerados um total de 1,5 milhão de vagas, abaixo da previsão feita pelo governo, de 1,8 milhão, sendo que a taxa de desemprego, medida pelo IBGE, ficou em 9,6 em dezembro de 2004. Em 2005 o governo passou a restringir o consumo e o investimento, elevando as taxas de juros (a Selic em fevereiro de 2005 ficou em 18,75%), e sinalizando que continuará a manter a meta de controle da inflação, mesmo que com perdas no emprego e renda dos trabalhadores. A condução da política econômica tem se mostrado conservadora, voltada para o ajuste fiscal que possibilite a geração de superávit primário, canalizado para pagar a dívida externa. (COSTA, 2006, p.232-233).

Com relação ao financiamento da Política de Assistência Social, no período de 1999 a 2005, as contribuições sociais apresentaram variação negativa de 28,9%, ou seja, as fontes de financiamento da assistência social, com exceção do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, apresentaram uma redução proporcional na sua participação sobre o total de recursos arrecadados. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Em que pese haver uma diversificação indicada na legislação para o financiamento da assistência social, conforme Boschetti (2003), na prática, essa política vem sendo custeada, principalmente, pela Cofins<sup>6</sup>. Assim sendo, o financiamento da seguridade social no Brasil, destinado aos fundos nacionais da previdência, saúde e assistência social, permanece fracionado com a separação de fontes de recursos advindos da contribuição direta de empregados e empregadores para custear a previdência social, e as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira para as políticas de saúde e assistência social.

A destinação dos recursos da seguridade social para as três políticas sociais, no estudo de Boschetti e Salvador (2006), aparece da seguinte forma: mais da metade do orçamento da Seguridade Social vai para os benefícios previdenciários; 13% em média do orçamento vai para a Fundo Nacional da Saúde, o orçamento para esta política, segundo os

---

<sup>6</sup>A Cofins é uma contribuição que tem como fator gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não-operacionais e de receitas patrimoniais das pessoas jurídicas. Entrou em vigência em 1992, em substituição ao Fundo de Investimento Social-Finsocial.

autores aponta para progressiva redução, decrescendo de 14,10% em 2000, para 12,78% em 2005. Já a Fundo Nacional de Assistência Social, ao contrário da saúde, vem tendo crescimento na participação do orçamento da Seguridade Social, saltando de 2,06% em 2000, para 4,00% em 2005. Esse crescimento justifica-se pela inclusão do Programa Renda Mensal Vitalícia-RMV no FNAS, a partir de 2004, antes pago pelo INSS.

Cabe destacar, segundo os autores, que 75% do orçamento da Seguridade Social vai para financiar essas três políticas sociais, em seus respectivos fundos. No entanto, os outros 25% são utilizados pelas unidades orçamentárias próprias dos Ministérios da Saúde, da Previdência e da Assistência Social, para o pagamento de outras ações e atividades, não passando então pelos fundos correspondentes dessas políticas.

Isso se observa na Política de Assistência Social, quando o MDS executa o orçamento em duas unidades orçamentárias diferentes: o FNAS e o próprio MDS, de modo que, no FNAS, estão alocados os recursos financeiros da PNAS e da Renda Mensal Vitalícia e, na unidade orçamentária do MDS, estão alocados os recursos do Programa BF e outras ações de combate à fome e Segurança Alimentar.

O Fundo Nacional de Assistência Social, segundo Boschetti e Salvador (2006), teve o maior crescimento entre os fundos nacionais, revelando um forte investimento na Política de Assistência Social. No entanto, ao analisar a distribuição desses recursos entre os programas, verifica-se a histórica concentração do BPC, que ficou com 69,49% dos recursos em 2004 e 72,06% em 2005, demonstrando aumento na participação do FNAS. A renda mensal vitalícia ficou com 22,18%, em 2004, e decresceu para 17,08% em 2005. O aumento de recursos em 2005, somado ao decréscimo da participação da renda mensal vitalícia, possibilitou pequena ampliação de recursos para os demais programas, cujo aumento em 2005 foi de 10,86%, contra 8,33% em 2004.

A ampliação da participação da Política de Assistência Social no orçamento da Seguridade Social, principalmente a partir de 2004, segundo Behring e Boschetti (2007, p.171) tem sua explicação “pela redução da idade da população idosa (de 67 para 65 anos) para acesso ao benefício de prestação continuada (BPC), com a aprovação do Estatuto do Idoso, e unificação dos programas de transferência de renda no Bolsa-Família.”

Com exceção dos programas de proteção social à pessoa idosa e pessoa com deficiência (que incluem as ações BPC e RMV), oito programas, no estudo de Boschetti e Salvador (2006), apresentaram tendências diversas no governo de Lula. O programa de economia solidária sofreu redução de recursos. Os programas de Atendimento Integral à família (PAIF), a Gestão de Política de Promoção de Igualdade Racial e Proteção Social ao

Adulto em situação de vulnerabilidade, não tiveram sequer recursos executados em 2005. Três programas tiveram aumento de recursos e pequeno aumento do percentual de participação no FNAS, sendo o programa PETI, o de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o SUAS, que não registra recursos executado em 2004 e em 2005, conta com 0,99% dos recursos do FNAS. O Programa de Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude apresentou baixo crescimento nominal de recursos, mais redução do percentual de participação, passando de 3,61% para 3,17%. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Estes dados demonstrados pelos autores, revelam-nos que as principais orientações dos programas e ações planejadas no PPA do governo Lula, até 2005, tendem: ao fortalecimento de benefícios de transferência de renda, como BPC e BF; à manutenção de ações socioeducativas e protetivas, com pequeno crescimento de recursos, não alcançando mais de 5% no FNAS, de modo que somente o PETI teve crescimento significativo, de 199,3% em 2004; à reduzida alocação de recursos no SUAS, em 2005, e à insuficiência de recursos no Atendimento Integral à Família, colocando em questão o próprio SUAS e a instituição dos CRAS.

Tais dados demonstram que os aumentos dos recursos da esfera federal encontram-se na transferência de renda, em detrimento da manutenção ou pífio montante de recursos destinado às ações de proteção social básica e especial, que deveriam ser executadas nos CRAS e CREAS, conforme a PNAS/2004 e a NOB/SUAS 2005.

A condição das políticas sociais e da seguridade social, pela via do orçamento, até 2005, encontra-se segundo Behring e Boschetti (2007), em período de estagnação em relação aos aumentos de recursos para as três políticas da seguridade social:

Em valores não deflacionados, é visível uma evolução crescente dos recursos alocados para a seguridade, de R\$102.022 bilhões em 1999 para R\$240.089 bilhões, em 2005. No entanto, deflacionando-se os valores em função do impacto da inflação e da correção monetária, evidencia-se um crescimento vegetativo que não acompanha o crescimento da carga tributária brasileira, da população e da demanda social em tempos de neoliberalismo, [...].(BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Dentre outros acontecimentos no governo Lula, em seu primeiro mandato, Antunes (2005) afirma que: o desemprego ampliou-se, e a perda salarial vem corroendo ainda mais as condições de vida dos trabalhadores; a política econômica é de destruição do mundo

produtivo, em prol dos capitais financeiros, reiterando a dependência aos ditames do FMI; a desumana concentração de terra mantém-se e aumentam os assassinatos no campo; o sentido público e social do Estado tem sido desmantelado; a política dos transgênicos rendeu-se às transnacionais; a ação perante a ALCA é dúbia e tímida; Lula defende a flexibilização das leis de trabalho; a política salarial aponta para corte brutal na educação, saúde e previdência, no salário mínimo, paralelamente, ao pagamento dos juros da dívida.

Cabe destacar que, a partir do segundo mandato de Lula, ou seja, 2006-2009, os dados apresentados por Boschetti e Salvador (2006) sofrem grande alteração pois, segundo informações do Senado Federal disponíveis no sítio SigaBrasil<sup>7</sup>, o financiamento da Política de Assistência Social constante do Lei Orçamentária Anual saltou cerca de 52% em 2007, quando comparado ao orçamento de 2005, de modo que os recursos da proteção social básica em 2007 correspondem a 60% a mais do que os recursos do BF. (BRASIL, 2007)

Realmente é um avanço em termos quantitativos, no entanto, o orçamento da União não deixa de ser seletivo, uma vez que não alcança todo o público alvo da assistência social. Além disso, cerca de 39% do orçamento federal não estão alocados no FNAS, ou seja, esse total de recursos financeiros não está submetido ao controle social. Cabe dizer que, na proteção social básica, conforme a portaria 442/2005 do MDS, o repasse de recursos é feita por meio de três pisos: piso básico de transição; piso básico fixo e piso básico variável. O piso básico de transição corresponde àqueles recursos financeiros que muitos municípios já recebem da série histórica, ou seja, dos Serviços de Ação Continuada - SAC; já o piso básico fixo é destinado ao atendimento às famílias e seus membros nas atividades realizadas pelo PAIF nos CRAS, o que significa que somente os municípios que contam com CRAS e estão na gestão básica poderão recebê-lo; o piso variável tem o programa Agente Jovem como ação prioritária, o qual a partir do SUAS passou a se chamar Projovem e, como condicionalidade para recebê-lo, o município precisa estar habilitado na gestão básica, o que não é o caso da maioria dos municípios pesquisados. (BRASIL, 2005).

Portanto, os reflexos destes aumentos financeiros na esfera federal ainda não atingiram os municípios de pequeno porte I da região pesquisada. Isto significa que os recursos ainda não são suficientes para o financiamento da Política de Assistência Social nos moldes propostos pela PNAS/SUAS 2004 e que as outras esferas de governo – estadual e municipal – não têm cumprido o co-financiamento, conforme previsto na referida política, como veremos no capítulo 2.

---

<sup>7</sup>Ver em [http://www9.senado.gov.Br/portal/page/portal/orçamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.Br/portal/page/portal/orçamento_senado/SigaBrasil)

As políticas sociais tornam-se fundamentais, como estratégias que devem ser assumidas como responsabilidade do Estado e direito do cidadão, meios de garantir proteção à grande massa dos desassistidos do país. “Não é mais admissível que Estados aceitem direitos e neguem as garantias de sua proteção”. (PIOVESAN, 2003, p.156). A população brasileira vive o caos hoje da situação gerada pelo próprio sistema capitalista, agora na sua fase neoliberal. “A ação governamental deve promover a igualdade social, enfrentar as desigualdades sociais, compensar os desequilíbrios criados pelos mercados e assegurar um desenvolvimento humano sustentável”. (PIOVESAN, 2003, p.156).

A seguir, vamos situar de maneira detalhada a Política de Assistência Social no período pós-1988 até a aprovação da PNAS, em 2004, e da NOB, em 2005, na perspectiva do SUAS e da concepção teórica presente na PNAS, de modo a trazer subsídios que sustentem o nosso pressuposto.

### **1.5 OS MARCOS LEGAIS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988**

O período delimitado justifica-se uma vez que, no Brasil, o que legalmente possibilitou o reconhecimento da Assistência Social como política pública e normatizou suas formas de gestão e financiamento foram as leis aprovadas no final da década de 1980 até a década de 2000, ou seja, o período de 1988 com a Constituição Federal, até 2005, com a aprovação da Norma Operacional Básica/ SUAS.

Neste período, foram estabelecidos os seguintes instrumentos legais referentes à regulamentação da Política Pública de Assistência Social: a Constituição Federal (1988), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (1993); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998; as Normas Operacionais Básicas de 1997 e de 1998 (NOB/1997 e NOB/1998); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 (NOB/SUAS/2005). A seguir, comentaremos sobre estes instrumentos.

### 1.5.1 A Constituição Federal de 1988

A redefinição da assistência social, como política pública, teve seu grande marco com a CF de 1988. A Política de Assistência Social foi incluída no tripé da Seguridade Social, juntamente com a política de saúde e da previdência. A assistência passou a ser direito do cidadão e dever do Estado, com uma política assistencial pública, coordenada, descentralizada e participativa, e de caráter não contributivo.

Cabe ressaltar que um dos aspectos mais importantes promovidos pela CF/88 foi a proposta de superação do clientelismo e da filantropia no campo da assistência social, em direção à consolidação dessa política como direito de cidadania.

A Constituição de 1988 determinou garantias legais a direitos sociais que se aproximariam aos de um Estado de Bem-Estar e poderiam ser o ponto de partida para um novo período histórico. Esses direitos positivados, se efetivados, promoveriam a ampliação da ação estatal junto a todas as esferas da sociedade, sob novas formas de gestão dos serviços públicos, assim como novas bases de financiamento.

No entanto, o que ocorreu foi o aumento acelerado das desigualdades sociais associadas no Brasil, conforme vimos anteriormente, aos interesses assumidos pelo Estado. Seu papel de gestor centrou-se muito mais nos aspectos da produção e da economia, fazendo com que se elevassem os níveis de pobreza já existentes. É impossível fugir do fato de que o Estado brasileiro manteve-se dominado, desde a sua constituição, pela influência de uma burguesia econômica e política que visava ao atendimento de seus próprios interesses.

No Brasil, a pobreza é um fenômeno estrutural ligado ao modo como se organizou a produção no país, passando pelo período escravocrata e caminhando para um processo de industrialização e urbanização, construído sem preocupação com as desigualdades sociais. Como caracterizamos, na formação do Estado, no Brasil, o objetivo principal era o desenvolvimento econômico e não o social. Assim, o Estado brasileiro criou condições para a modernização da indústria, mas foi incapaz de promover condições favoráveis ao desenvolvimento social. Essa pobreza estrutural, segundo Santos (2001), é perversa, pois, naturalizada por governos, investidores, empresários, bancos e outros organismos nacionais e internacionais, representantes das esferas dominantes presentes no mundo, propagam a visão liberal de que a pobreza é um mal necessário ao processo de produção e de acumulação de capital na sociedade contemporânea.

É evidente que o crescimento econômico é um dos aspectos centrais para

viabilizar condições para a erradicação da pobreza. Por outro lado, entendemos que, além de fazer crescer a economia e a produção brasileira, é preciso também distribuí-las, assim como garantir a ampliação do acesso das pessoas aos bens sociais.

Para Henriques (2000), a pobreza no Brasil não é fruto de um país pobre e sim, o contrário, ela tem como determinante a extrema desigualdade e as injustiças sociais. Assim, combater essas desigualdades, buscar um novo horizonte para um país que tem uma população pobre é algo urgente, pois, para o autor, a justiça social deve caminhar junto com o desenvolvimento econômico.

O Brasil possui um dos maiores índices de desigualdade do mundo, segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA. Em 2005, os 50% mais pobres detinham 14,2% do rendimento e o 1% mais ricos, 12,9% do rendimento.

A doença, o desemprego, a violência, o preconceito, a falta de oportunidade, de acesso a bens e serviços, em um mundo marcado pela pobreza, incertezas e inseguranças de todas as ordens, não são problemas de fácil erradicação.

Essa situação agravou-se no período do presidente Collor que, logo após a aprovação da CF, impediu a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, não permitindo, naquele momento, o avanço das conquistas sociais, na esfera da assistência social.

Embora de forma mais tardia, essa demanda da política social, mais especificamente da Política de Assistência Social, teve possibilidade de uma mudança de cenário, a partir da regulamentação da LOAS, em 1993, como política social pública. Abriu-se, portanto, um espaço para a possibilidade de avanços, pois o direito à assistência social, segundo Sposati (2005), é dever de Estado e não compensação do mercado.

### **1.5.2 A Lei Orgânica de Assistência Social**

A concepção teórica da LOAS nada tem de conservadorismo ou de proposições compensatórias, seu conteúdo prima pelo paradigma do direito e da cidadania. Segundo Sposati (2005), ela traz mudança de paradigma e combina proteção, segurança social e seguridade social.

A proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil, em meio ao projeto político de consolidação da democracia e de ampliação da cidadania.

Entende-se por proteção social as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, doença, o infortúnio, as privações. [...] Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANI, 1998, p.10).

A concretização dessa proteção social, a partir de 1993, tem convivido, de um lado, com uma tentativa de implementação e, de outro, com o desmonte das políticas sociais provocado pelo impacto dos ajustes neoliberais que se refletem diretamente no agravamento das expressões da questão social. Tal impacto, segundo Soares (2003), atingiu todos os países capitalistas, mas foram os países mais pobres aqueles que mais sofreram os seus efeitos.

Castel (1998) constatou três situações-síntese que caracterizam a atual situação da questão social: a desestabilização dos estáveis, que produz o movimento contrário do que foi construído a partir da sociedade salarial; a instalação da precariedade, ou seja, um expressivo número de pessoas que vive a situação cambiante de emprego e desemprego; e a redescoberta dos sobrantes, ou seja, daqueles que não conseguem mais lugar na sociedade e que, talvez, não sejam mais integráveis.

Ocorreu um verdadeiro desmonte das bases sobre as quais foram construídos os direitos constitucionais, sobretudo, porque se encontravam amparados por um discurso progressista, mas sustentados por uma gestão pública que diminuía cada vez mais o financiamento e a intervenção social. Assim, segundo Silva (1997), vamos ter, já no início da década de 90, profundas transformações políticas e econômicas distantes da promoção do bem-estar inscrito na Constituição.

Atualmente, em meio a um cenário que convive com corrupção política, ingovernabilidade, escândalos, comissões parlamentares de inquéritos, temos o surgimento, denominado por Silva (1997) e Almeida (1999), dentre outros, de uma “nova pobreza” causada pelo aumento acelerado do desemprego, da instabilidade econômica, do aumento do número de pessoas “vulneráveis” sob o ponto de vista social, devido à redução ou ausência de mecanismos da proteção social prevista na CF e na LOAS.

Segundo Silva (1997), essa nova pobreza, mesmo nos países centrais, tem levado milhares de pessoas a conviverem cotidianamente com a insegurança social. Nos

países periféricos, esse quadro é mais grave, uma vez que pessoas que antes possuíam um padrão médio de vida, hoje estão sujeitas à privação material e social, sobrevivendo em um patamar abaixo da linha de pobreza<sup>8</sup>.

Há controvérsias, no entanto, sobre a denominação “nova pobreza”. Para Almeida (1999), a nova pobreza é um termo utilizado para o processo de empobrecimento de milhares de pessoas, nos países mais ricos nos quais se consolidou o *Welfare State*. Nos países que tiveram o sistema de proteção social implantado de forma incompleta ou para aqueles nos quais não ocorreu sua instalação, o autor diz que não se pode falar em nova pobreza, uma vez que estes países sempre tiveram grande parcela de sua população como pobre.

Um outro aspecto importante, abordado por Silva (1997), diz respeito ao fato dessa pobreza ser reflexo da pobreza da economia globalizada, atingindo, além de idosos e pessoas incapacitadas, outros segmentos, como mulheres que chefiam famílias mono-parentais, jovens que ainda não entraram no mercado de trabalho e pessoas que foram expulsas de seus postos de trabalho.

Por trás das chamadas reformas, pacotes de ajustes, flexibilização, desregulamentação, livre mercado, o Estado está se desresponsabilizando cada vez mais da esfera do âmbito público para o privado, responsabilizando, de acordo com o discurso oficial, as pessoas a encontrarem suas próprias soluções para problemas sociais que extrapolam seu poder de escolha e de decisão. Reforça-se o individualismo, há uma culpabilização do indivíduo por se encontrar na situação de pobreza/exclusão, sendo ele considerado o responsável pela sua condição de pobreza. Afirma Soares (2003, p.104) que: “[...] assume-se que o verdadeiro responsável por esse desastre social, é o modelo atual, com a predominância das políticas neoliberais”.

As políticas neoliberais, como demonstramos anteriormente, provocaram no Brasil, em princípios da década de 1990, um processo de recessão econômica que agravou o índice de desemprego no país, aumentando, de um lado, a demanda por serviços sociais e, de outro, diminuindo a alocação de recursos financeiros nas políticas sociais direcionadas ao atendimento das populações excluídas da possibilidade de trabalho:

---

<sup>8</sup> Linha da pobreza é um critério para inclusão de usuários nos programas sociais à partir de uma situação de pobreza. A definição do valor da linha de pobreza é que separa os pobres dos não pobres. Este termo é decorrente dos ditames dos organismos internacionais, cuja idéia é o da focalização da atuação do Estado, contrária à universalização dos direitos sociais. Com a proposta de se focalizar os gastos, os serviços públicos devem se voltar apenas para os mais pobres, não considerando a discussão sobre a pobreza e as suas determinações mais gerais, sobretudo como uma das expressões concretas das desigualdades sociais. (BATTINI; COSTA, 2007, p.40).

O número de pessoas e famílias em situação de pobreza, indigência e/ou miséria, sua distribuição por todas as regiões e estados do país, em áreas urbanas e rurais, o distanciamento entre pobres e os mais ricos e a multiplicidade de forma que a pobreza assume no Brasil, não encontram precedentes na região. Tudo isso torna mais difícil e complexa não apenas diagnosticar com precisão as situações de pobreza mas, sobretudo, a tarefa de combatê-las. (SOARES, 2001, p.158).

Tem ocorrido, segundo a autora, a presença de um “Estado Mínimo” na esfera social e um Estado forte na esfera econômica. Complementa Novelo (1995, p.68) que:

Isso explica porque toda tentativa de desenvolver políticas sociais favorecendo padrões eqüitativos na distribuição da renda e da expansão da demanda é julgada como ‘populismo’ promotor da inflação. A proposta neoliberal global resume-se em exigir cada vez mais um maior mercado com um menor Estado.

Esta é uma característica de um modelo selvagem de capitalismo, no qual o desenvolvimento econômico não implica maiores oportunidades sociais para a grande maioria das pessoas, ao contrário, ocorre a acumulação de riqueza por um pequeno número de pessoas, em detrimento das demais.

Não podemos prescindir da presença de um Estado que assuma sua responsabilidade social e o seu papel regulatório e distribuidor da riqueza. Será possível pensar na construção e implementação de um Sistema Único de Assistência Social com caráter universal a partir de um Estado neoliberal? Tal aspecto será analisado, com mais profundidade, no capítulo seguinte.

No discurso oficial, houve um deslocamento do eixo de enfrentamento da desigualdade social, por meio de ações paliativas, filantrópicas, compensatórias de mercado, que sempre caracterizaram as ações da assistência social, para o eixo de combate à pobreza, por meio de uma política de assistência que privilegia o princípio constitucional, de proteção, de seguridade social, regulado pelo Estado, fundamentado na PNAS/2004.

Antes da promulgação da PNAS/2004, a Política de Assistência Social expressava-se na resolução nº 207, de 16/12/1998, do Conselho Nacional de Assistência Social. Essa política esteve em vigência até setembro de 2004, ocasião em que foi aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social, que iremos discutir mais à frente.

### 1.5.3 A Política Nacional de Assistência Social (1998) e as NOBs (1997 E 1998)

A PNAS/98 reiterou os princípios da LOAS de:

- primazia da responsabilidade de Estado, em cada esfera do governo na condução da política de Assistência Social;
- centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos;
- descentralização político- administrativo;
- comando único na gestão das ações em cada esfera do governo;
- e participação da população na formulação da política de Assistência Social no controle das ações por intermédio de conselhos, conferências e fóruns em cada esfera de governo. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1998, p.9).

Cabe ressaltar que, na LOAS, três desses princípios, exceto o da centralidade na família, apreem como diretrizes.

#### 1.5.3.1 Diretrizes

Como diretrizes, a PNAS/1998 estabeleceu:

- a) articulação com outras políticas sociais e macroeconômicas em cumprimento ao princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- b) participação da sociedade civil organizada na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis de governo;
- c) estreitamento da parceria entre Estado e organizações da sociedade civil para prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade a população;
- d) promoção de ações integradas e convergentes entre os três níveis de governo;
- e) efetivação de amplos pactos entre Estado e a Sociedade que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias em estado de vulnerabilidade e exclusão social;
- f) fomento a estudos e pesquisas para a produção de informações que subsidiem a formulação de políticas, da gestão do sistema e da avaliação dos impactos de Políticas de Assistência Social;
- g) mudança na cultura política de pensar, gerir, executar, financiar e avaliar as ações de Assistência Social;
- h) mudança de enfoque da avaliação centrada no processo burocrático para a avaliação de resultados da Política de Assistência Social;
- i) estímulo às ações que promovam integração familiar e comunitária, para a construção da identidade pessoal e convivência social do destinatário da Assistência Social;
- j) fomento às ações que contribuam para a geração de renda. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1998, p.9).

Na LOAS, como já dissemos, as diretrizes são três.

- a) descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- b) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e
- c) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993, p.9-10)

Observa-se que a PNAS 1998 detalhou mais as funções da assistência social que a LOAS, pois foi elaborada num período de maior assimilação da Política de Assistência Social como direito.

A PNAS 1998 considerou como público alvo dessa política os segmentos populacionais involuntários excluídos das políticas sociais básicas, das oportunidades de acesso ao trabalho e a bens e serviços produzidos pela sociedade, das formas de sociabilidade familiar, comunitária e societária com prioridade para os grupos que se enquadram em determinadas condições, como: vulnerabilidade própria do ciclo de vida, que ocorrem, predominantemente, em crianças de zero a cinco anos, e idosos acima de sessenta anos de idade; desvantagem pessoal, resultantes de deficiência ou de incapacidades, que limitam ou impeçam o indivíduo no exercício de uma atividade considerada normal para a sua idade ou sexo, face ao contexto sócio-cultural no qual se insere; situações circunstanciais e conjunturais como abuso e exploração comercial sexual infanto-juvenil, trabalho infanto-juvenil, moradores de rua, migrantes, dependentes do uso de vitimas da exploração comercial das drogas, crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar, crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos.

Como funções estabelecidas pela PNAS/98, estão:

- a) Inserção dos destinatários da Assistência Social nas políticas sociais básicas propiciando o seu acesso aos bens e serviços;
- b) prevenção, para evitar que o cidadão resvale no patamar de pobreza ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços, mantendo-o incluído no sistema social, acima da linha de pobreza;
- c) promoção da cidadania evitando as relações clientelísticas e que submetem a Assistência a práticas fragmentadas e desorganizam o público alvo da política;
- d) proteção à população excluída e vulnerável socialmente,

operacionalizando por meio de ações de distribuições de renda direta ou indiretamente. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1998).

A PNAS 1998 propõe o trabalho com estas quatro ações: inserção de modo a levar os programas sociais a quem ainda não tem acesso a eles; prevenção de situações, evitando que as pessoa percam acesso aos direitos sociais (saúde, educação, moradia, trabalho, etc); promoção de modo a fazer com que as pessoa ganhem autonomia e não precisem mais do atendimento social; e proteção para quem vive em situações de risco, dando oportunidade para que as pessoas deixem de viver em perigo. A referida política definiu ainda que estas ações seriam realizadas mediante o Benefício de Prestação Continuada, benefícios eventuais, serviços assistenciais de caráter contínuo de acordo com as diretrizes estabelecidas pela LOAS, dando prioridade à infância e à adolescência, além de programas e projetos de enfrentamento à pobreza. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1998).

Os procedimentos operacionais da PNAS/1998, foram disciplinadas pelas Normas Operacionais Básicas de 1997-NOB/97 e de 1998- NOB/98.

#### **1.5.4 NOB 1997**

A NOB/97 apresenta a estrutura básica do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social e estabeleceu condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da assistência social. Essa norma expandiu o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, no entanto, sem delimitá-las. Recomendou a criação em caráter consultivo, de uma Comissão Tripartite, com representantes das três esferas de governo, para participar e debater os aspectos atinentes à gestão da política. O modelo de gestão foi constituído nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da assistência social, baseada na definição de competências político -administrativas.

Na NOB/97 foram estabelecidos dois níveis de gestão: a estadual e a municipal. Na primeira, a instância estadual era responsável por receber recursos do nível federal, do Fundo Nacional para Fundo Estadual de Assistência Social, coordenar e apoiar, técnica e financeiramente, serviços, projetos, programas e benefícios, além de executar programas e projetos de caráter regional e celebrar e gerenciar convênios com as entidades

privadas nos municípios que ainda não tinham cumprido o artigo 3º da LOAS. Na gestão municipal, os recursos da instância federal eram repassados diretamente aos municípios, por meio do Fundo Municipal de Assistência Social. Os municípios tornaram-se responsáveis pela gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais.

Mesmo tendo definido os níveis de gestão, a NOB/97 não estabeleceu os procedimentos do financiamento, que foram discriminados em documento denominado Sistemática de Financiamento da Assistência Social. Essa norma previa que os municípios iriam prestar informações dos recursos recebidos da União na área social à Câmara de Vereadores e ao Conselho Municipal de Assistência Social. Durante determinado tempo, os municípios preenchiam um formulário de prestação de contas, denominado Relatório Mensal da Execução físico-financeira dos Serviços de Ação Continuada e Relatório de Desempenho dos Serviços de Ação Continuada. Toda vez que recebiam os recursos financeiros, via Fundo Municipal de Assistência Social encaminhava-os à Câmara de Vereadores e ao Conselho Municipal de Assistência Social. A sistemática de financiamento previa o financiamento de: benefícios eventuais (auxílio natalidade ou morte); serviços assistenciais (atividades continuadas, conhecido nos municípios pela sigla SAC- Serviços de Ações Continuadas); programas e projetos de enfrentamento à pobreza.

Depois da NOB/97 foi aprovada a NOB/98, é o que veremos a seguir.

### **1.5.5 NOB 1998**

A NOB/98 ampliou a regulação da Política Nacional de 1998, estabeleceu o fluxo de recursos e processo de habilitação dos gestores estaduais e municipais. Assumiu ainda competências para as comissões e órgãos de controle social.

A necessidade de habilitação para que os estados e os municípios implementassem a Política de Assistência Social foi ressaltada pela NOB 1998, sendo tal habilitação critério para transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social. Para a habilitação, o município ou o Estado tinham que cumprir o artigo 3º da LOAS: apresentar o Plano de Assistência Social devidamente aprovado pelo Conselho de sua competência, o comprovante de funcionamento e de criação do Conselho de Assistência Social e o comprovante de criação do Fundo de Assistência Social.

Vejamos a seguir a PNAS 2004 e o que ela trouxe de diferente em relação à PNAS 1998.

### 1.5.6 A Nova Política Nacional de Assistência Social 2004/SUAS

No ano de 2004, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi aprovada mais uma lei, a da Política Nacional de Assistência Social -PNAS, na contramão do ideário neoliberal vigente no país. Esta política busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira, no que se refere à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. (BRASIL, 2004).

A versão definitiva da nova PNAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 22 de setembro de 2004. Seu texto final constitui o anexo I da resolução nº 145 do CNAS, de 15 de outubro de 2004.

É sabido que precisamos um pouco mais de tempo para exarar algumas posições mais definitivas e mais conclusivas acerca da PNAS/SUAS. Sabemos também que a PNAS/SUAS não muda a LOAS, que a PNAS/04 e a NOB/SUAS/05 são transformações geracionais da política, que a lógica do SUAS é sanção premial - quem cumprir os requisitos recebe recursos, e talvez seja um dos fatores que tem deixado os gestores à vontade quanto à sua implantação, uma vez que não há sanção punitiva, com perdas ou cortes de recursos financeiros para os municípios, até o presente momento.

A PNAS/2004 propõe-se a defender um modo de interpretar a realidade brasileira, baseado nas seguintes visões:

- Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades.
- Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá- los.
- Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro-social com a leitura micro social.
- Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.
- Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam. (BRASIL, 2004, p.11)

Os princípios da PNAS, em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção 1, artigo 4º, rege-se pela:

- I- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III- Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV- Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V- Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais<sup>9</sup>, bem como dos recursos oferecidos pelo poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993, p.8-9)

Como pode se observar, os princípios da PNAS 2004 são diferentes dos princípios colocados na PNAS 1998, já descritos anteriormente.

A organização da assistência social na PNAS/2004, pauta-se nas seguintes diretrizes:

---

<sup>9</sup>De acordo com PNAS/2004 e com a LOAS, são entendidos por: Serviços- Atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade. Programas - Compreendem ações integradas e complementares, tratadas no artigo 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas. Projetos - Definidos nos artigos 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e às pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial. Benefícios de prestação continuada - previsto nos artigos 20 e 21 da LOAS, é provido pelo governo federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso ( com 65 anos ou mais) e á pessoa com deficiência que comprove não ter meios para suprir sua sobrevivência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário. Benefícios eventuais - são previstos no artigo 22 da LOAS, e visam ao pagamento de auxílios por natalidade ou morte, ou ainda outros que visem atender às necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso , a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública. Transferência de renda - programas que visam o repasse direto dos recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (BRASIL, 2005, p.19-20)

I- Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II- Participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III- Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV- Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2004, p.26-27)

Em comparação com as diretrizes da LOAS, a PNAS 2004 complementa no item I da descentralização, a coordenação e as normas gerais na esfera federal e a execução nas esferas estaduais, municipais e entidades não governamentais de assistência social; e ainda a questão de considerar as diferenças e as características de cada território.

A PNAS/2004 acrescenta ainda mais uma diretriz em relação à LOAS, que é a da centralidade na família, diretriz essa já prevista na PNAS/1998.

No entanto, cabe destacar que as demais diretrizes da PNAS/2004 aparecem na PNAS/1998 como princípios.

Dentre os objetivos da Política de Assistência Social 2004 estão:

- Promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e aos serviços socioassistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p.27)

Segundo a PNAS/2004, tais objetivos devem considerar a perspectiva de realizar a Política Pública de Assistência Social de forma integrada às demais políticas setoriais, considerando a questão da territorialização. A PNAS traz a perspectiva de enfrentar as desigualdades socioterritoriais, diferente da LOAS que coloca o enfrentamento da pobreza, e mantém a garantia dos mínimos sociais e a universalidade dos direitos sociais. Reforça novamente, nos objetivos, a questão da centralidade na família.

A PNAS/2004 definiu, como público alvo da Política de Assistência Social, o usuário nas seguintes situações:

[..] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias 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, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, p.27).

Pode-se perceber, na PNAS/2004, a preocupação em avançar na definição do usuário da assistência social, com indicadores não mais reduzidos apenas ao critério da renda.

Outro aspecto relevante foi ampliar o debate sobre a importância da assistência social como direito de cidadania, buscando universalizar o acesso ao discutir critérios de vulnerabilidade e risco social, para além da questão da renda e da pobreza. Assim, as vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida do cidadão, os processos de exclusão mais amplos que a questão da renda foram inseridos como campos de atuação da assistência social. (BATTINI; COSTA, 2007, p.41-42).

Na LOAS, o critério de seleção do usuário, refere-se à renda. No caput IV da seção I que trata do Benefício da Prestação Continuada -BPC<sup>10</sup> e na seção II que trata dos Benefícios Eventuais<sup>11</sup>, o critério de concessão é a renda mensal *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo. Esse critério tornou-se referência, nos municípios, para o atendimento e concessão, tanto dos benefícios previstos na LOAS, acrescido de outros benefícios eventuais<sup>12</sup> ofertados no âmbito municipal.

---

<sup>10</sup>O BPC é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provido por sua família.

<sup>11</sup>Benefícios Eventuais são aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda *per capita* seja inferior a ¼ do salário mínimo.

<sup>12</sup>Como exemplo de outros benefícios eventuais ofertados pelo município, podemos citar: concessão de cestas básicas, auxílio passagem; pagamento de taxas de documentação; pagamento de conta de água e/ou luz; dentre outros.

### 1.5.6.1 Tipos de Proteção Social: CRAS e CREAS

Para atender às pessoas não absorvidas pelo mercado formal e informal de trabalho que se encontram na linha da pobreza, a PNAS/SUAS propõe os serviços de proteção social, básica e especial, voltados para a atenção às famílias.

A proteção social básica, conforme a PNAS/2004, tem como objetivos:

- Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições;
- Fortalecer os vínculos familiares e comunitários.

O público destinatário da proteção social básica é:

[...] a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (BRASIL, 2004, p.27).

Vale destacar que os serviços de proteção básica são destinados às famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.

De acordo com a PNAS/2004, são considerados serviços de proteção social básica de assistência social:

- Programa de Atenção Integral às Famílias.
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
- Centros de convivência para idosos.
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares, do direito de brincar; ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças.
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando a sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos. (BRASIL, 2004, p. 30).

Os serviços de proteção social, básica e especial voltados para a atenção às famílias, deverão ser prestados de forma direta, preferencialmente, em unidades próprias dos municípios, por meio dos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS, e Centros de Referência Especializado da Assistência Social- CREAS , ou de forma indireta nas entidades de assistência social da área de abrangência do CRAS e CREAS.

O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano, de acordo com a PNAS/2004:

O CRAS é uma unidade descentralizada da política de assistência social destinada ao atendimento da população excluída do acesso aos bens e serviços que vive em áreas com maior concentração de pobreza. São realizadas atividades de caráter de proteção social básica com o objetivo de inclusão e promoção social, bem como de fortalecimento dos vínculos sociais e participação popular. (SILVEIRA; COLIN, 2006, p.39).

Conforme Colin e Silveira (2006, p.39), o CRAS constitui-se em:

- Unidade Pública Estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de Assistência Social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social;
- Unidade efetivadora de referência de proteção social básica, contra referência da rede socioassistencial de proteção social especial, e unidade de contra-referência para os serviços das demais políticas públicas;
- 'Porta de entrada' dos usuários à rede proteção social básica do SUAS;
- Unidade que organiza vigilância social, monitoramento dos indicadores sociais e dos impactos causados pelas ações, em sua área de abrangência;
- Unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade sócio-familiar e ênfase no território de referências; e
- Equipamento onde são, necessariamente, ofertados os serviços e ações do programa de atenção integral à família (PAIF) e onde podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, convívio familiar e comunitário e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

O CRAS, além de executar serviços de proteção social básica, também é responsável em organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais.

Conforme a PNAS/2004, dentre os serviços que o CRAS deve ofertar, estão:

- prestar orientação para a população de sua área de abrangência;
- articular com a rede de proteção social local no que diz respeito aos direitos de cidadania;
- manter ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios;
- mapear e a organizar a rede socioassistencial de proteção básica que promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local;
- promover o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais.

O CRAS deve ainda:

- Cadastrar os usuários – Ex. Cadastro Único;
- atender aos Programas de transferência de renda – Ex. Bolsa família;
- realizar Trabalho social com família - PAIF;
- orientar sobre Benefícios de prestação continuada-BPC;
- oferecer e conceder Benefícios eventuais.

Fazendo uma analogia com o Sistema Único da Saúde-SUS, no qual o SUAS está pautado, poderíamos nos reportar da seguinte maneira: o CRAS, no SUAS, corresponde à Unidade Básica de Saúde (Posto de saúde) no SUS. Dessa forma, é o local onde o usuário recebe os primeiros atendimentos, a acolhida, o atendimento básico, e é encaminhado às demais políticas públicas locais e/ou demais serviços especializados. O CRAS constitui-se em local onde se realiza a parte operacional/prática da Política de Assistência Social, portanto não deve ser confundido com a Secretaria ou Departamento Municipal de Assistência Social, pois a este cabe a parte burocrática, ou seja, a formulação, coordenação, monitoramento e a avaliação da Política Pública Municipal de Assistência Social. Na proposta da PNAS, ambos trabalham de forma articulada, um não deve existir sem o outro.

Quanto ao serviço de proteção social especial, é preciso, segundo a PNAS/2004:

- desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que possibilitem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, a fim de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção

básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia;

- há necessidade de acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas.

O público destinatário da proteção social especial é, segundo a PNAS/2004:

[...] famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio- educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2004, p.31).

A proteção social especial divide-se em média complexidade e alta complexidade. Os serviços de média complexidade oferecem atendimentos às famílias e aos indivíduos com seus direitos violados, quando o vínculo familiar e comunitário ainda não foram rompidos. São eles:

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar.
- Plantão social.
- Abordagem de rua.
- Cuidado no domicílio.
- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência.
- Medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à comunidade – PSC e Liberdade Assistida- LA). (BRASIL, 2004, p.31).

A proteção social de média complexidade envolve o CREAS, uma vez que visa a orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário.

Os serviços de alta complexidade garantem proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e aos indivíduos cujo vínculo familiar já foi rompido e encontram-se sem referência e ou em situação de ameaça. Dentre tais serviços estão:

- Atendimento Integral Institucional. Casa Lar.
- Casa de Passagem. Albergue.
- Família substituta.
- Família acolhedora.
- Medidas socioeducativas restritas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada).
- Trabalho protegido. (BRASIL, 2004, p.32).

A PNAS/2004 traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003, em Brasília-DF, quando apontou-se, como prioridade, a construção e a implementação do SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. (BRASIL, 2004).

O SUAS significou um avanço na formulação da Política Nacional de Assistência Social. De fato, concordamos com Battini e Costa (2007, p.41) quando afirmam que: “O Estado deve ampliar sua atuação, construir uma rede público-estatal para o atendimento do cidadão que demanda a política pública da assistência social”.

De acordo com Sposati (2006), a proposta de construção de um sistema único gestor da assistência social, apareceu pela primeira vez, em documento elaborado pela extinta ANASSELBA- Associação Nacional dos Empregados da LBA-Legião Brasileira de Assistência, no ano de 1990:

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devam consagrar direitos de cidadania e inclusão social.[..] O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas [...]. (BRASIL, 2004, p.33).

O processo de gestão do SUAS deve adotar os seguintes princípios organizativos, apontados por Sposati, já no ano de 2004a:

- universalização do sistema;
- descentralização político-administrativa;
- comando Único;
- padronização dos serviços de assistência social;
- regulação do SUAS socialmente orientada;
- espaços institucionais de defesa social e institucional;
- centros de Referência de Assistência Social (CRAS);
- rede de Serviços hierarquizada entre proteção social básica e especial;
- territorialização da rede;
- sistema de regulação social das atividades públicas e privadas;
- sistema de gestão orçamentária;
- sistema de gestão de relações interinstitucionais, intersecretarias,

intermunicipais, metropolitanas;

- sistema democrático e participativo de gestão e de controle social;
- sistema de gestão de pessoas;
- articulação interinstitucional entre competências e ações com demais sistemas de defesa dos direitos humanos;
- articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o SUS;
- articulação interinstitucional de competências e ações complementares com o Sistema Nacional e Estadual de Justiça. (SPOSATI, 2004a).

Além desses princípios, o SUAS prevê serviços e direitos socioassistenciais. As competências dos serviços socioassistenciais do SUAS, conforme a autora, podem ser agregadas em três sistemas: Sistema de Vigilância Social, Sistema de Proteção Social, que se divide em Proteção Social Básica (CRAS) e Proteção Social Especial (CREAS); e Sistema de Defesa Social e Institucional<sup>13</sup>.

Dentre os direitos socioassistenciais a serem assegurados, Sposati (2004a, p.179) aponta:

- direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, por parte de todos dos serviços socioassistenciais, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;
- direito ao tempo, de modo a acessar a prestação de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade, sendo-lhe garantidos os seguintes procedimentos;
- direito à informação sobre o funcionamento dos serviços, enquanto direitos primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;
- direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; direito do usuário a oferta qualificada de serviço.

Percebe-se que a perspectiva teórica que fundamenta o SUAS pauta-se no paradigma do direito e da cidadania, exigindo, portanto, uma ruptura com o paradigma conservador que ainda caracteriza a assistência social em muitas cidades e estados brasileiros. Conforme coloca Sposati (2004a, p.171), é necessário romper com o paradigma conservador

---

<sup>13</sup>“O sistema de vigilância social referênciava a assistência social como política social responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização e vulnerabilidade das famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida. O Sistema de Proteção Social é não contributivo para o alcance da seguridade social a todos os cidadãos, através de três tipos de seguranças: segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia; segurança de convívio ou vivência familiar, segurança de acolhida. No Sistema de Defesa Social e Institucional a proteção básica e especial devem ser organizadas com vistas a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa”. (SPOSATI, 2004, p.177-178).

da assistência social:

[...] pela fragmentação de serviços por segmentos sociais (crianças, idosos etc.); pelo entendimento dos serviços continuados de assistência social como projetos sociais, o que os limita a existir por tempo determinado já que, todo projeto tem começo, meio e fim e os descompromete, com a oferta permanente de acesso, a todos que dele necessitam; pela privatização da concepção da política de assistência social entendendo-a como de responsabilidade de organizações sociais e não do órgão público geral; pela prevalência do princípio da subsidiariedade, benemerência, filantropia a reger relações de parceria e não pela antecipação da responsabilidade pública pelo alcance do direito social; pela operação das ações de assistência social através de agentes isolados da sociedade civil sem desenvolver a articulação em rede.

A operacionalização da PNAS/2004 encontra-se disciplinada na NOB/SUAS 2005, seu principal instrumento de regulação.

### **1.5.7 A NOB/SUAS 2005**

A NOB/SUAS retoma as normas operacionais de 1997 e 1998 e é o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do SUAS.

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da Política de Assistência Social, com base na CF de 1988, na LOAS e na legislação complementar aplicável nos termos da PNAS de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando:

- a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo;
- os níveis de gestão de cada uma dessas esferas;
- as instâncias que compõem o processo de gestão e controle desta política e como elas se relacionam;
- a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais;
- os principais instrumentos de gestão a serem utilizados;
- e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência e de controle social. (BRASIL, 2005, p.11).

Dentre as iniciativas do governo federal em estabelecer novas bases de regulação da Política de Assistência Social, estão:

- a) Comando único das ações da assistência social dado pela lei nº 10869/04, que cria o Ministério do desenvolvimento Social e Combate à fome-MDS;
- b) Decreto nº 5.003/04 que restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS;
- c) Decreto nº 5.074/04 que reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS à luz das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social;
- d) Lei nº 10.954/04 que extingue a exigência da Certidão Negativa de Débitos – CND para repasses de recursos federais da assistência social para estados e municípios;
- e) Decreto nº 5.085/04 que transforma em ações de caráter continuado os Serviços de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e os Serviços de Atendimento Integral às Famílias;
- f) Aprovação da PNAS/04 pelo CNAS por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004;
- g) Implantação do sistema on line SUASWEB por meio da Resolução nº146, de 15 de outubro de 2004, do CNAS e Portaria MDS nº 736, de 15 de dezembro de 2004. (BRASIL, 2005, p. 11).

Além dessas iniciativas que constam da NOB/SUAS 2005 acrescentamos as iniciativas do Governo Federal, em prol da Assistência Social, recentemente publicadas no Diário Oficial da União:

- Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre os benefícios eventuais;

- Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social.

A NOB/SUAS prevê três níveis de Gestão municipal: Inicial, Básica e Plena. Cada uma delas tem requisitos, responsabilidades e incentivos, os quais estão descritos na referida norma.

Tipos e níveis de gestão municipal

#### **1.5.7.1 Gestão Inicial**

Segundo a NOB/SUAS, os Municípios que não se habilitarem à gestão plena ou básica receberão recursos da União, de acordo com a série histórica, transformados

em Piso Básico, Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, em conformidade com o item “Critério de Transferência” dessa Norma, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social.

A série histórica corresponde aos recursos financeiros que os municípios já vinham recebendo há muito tempo e, na sua maioria correspondem aos recursos dos serviços de ação continuada–SAC que, antes da PNAS/2004, eram classificados por metas, com prevalência do aspecto quantitativo e agora o são por pisos.

### **1.5.7.2 Gestão Básica**

A Gestão Básica conforme a NOB/SUAS corresponde ao nível do município que assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o Gestor ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições.

O Gestor deverá ainda se responsabilizar pela:

[...] oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício Prestação Continuada-BPC e transferência de renda; e que vigiem direitos violados no território. (BRASIL, 2005, p.23)

### **1.5.7.3 Gestão Plena**

A Gestão plena na NOB/SUAS corresponde ao último nível de Gestão, em que o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante o repasse fundo a fundo; ou diretamente aos usuários, ou provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social- CEAS.

O Gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, mediante o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e ainda de proteger as situações de violação

de direito existentes.

Nesse caso, faz-se necessário que o Gestor se responsabilize:

[...] pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada –BPC e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencialize a função protetiva das famílias e a auto organização e conquista de autonomia de seus usuários. (BRASIL, 2005, p.25)

#### **1.5.7.4 Requisitos e Documentação Para Habilitação**

Para se habilitar em um dos três tipos de gestão, é preciso cumprir todos os requisitos e assumir todas as responsabilidades. Portanto, a documentação exigida para se habilitar em cada nível de Gestão, que comprova o cumprimento dos requisitos de acordo com a NOB/SUAS, encontra-se também descrita na referida norma.

##### **1.5.7.4.1 Da Habilitação**

A habilitação nas condições de gestão estabelecidas na NOB/SUAS, compreende:

- a) Preparação dos documentos comprobatórios de habilitação pelo gestor municipal;
- b) Análise e deliberação dos documentos comprobatórios pelo Conselho Municipal de Assistência Social;
- c) Encaminhamento dos documentos comprobatórios à Secretaria Estadual de Assistência Social ou congêneres;
- d) Avaliação pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congêneres do cumprimento das responsabilidades e requisitos pertinentes de gestão pleiteada;
- e) Elaboração de parecer técnico pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congêneres sobre as condições técnicas e administrativas do município para assumir a condição de gestão pleiteada;
- f) Encaminhamento pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congêneres dos documentos comprobatórios e parecer técnico anexo ao processo à Comissão Intergestores Bipartite, no prazo máximo de 30(trinta) dias a contar da data de protocolo de entrada dos documentos comprobatórios na SEAS;
- g) Apreciação e posicionamento da CIB<sup>14</sup> quanto aos documentos comprobatórios;
- h) Preenchimento, pela CIB, do termo de habilitação, conforme anexos I,II e III da NOB;
- i) Publicação, pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congêneres, da habilitação pactuada na CIB;
- J) Encaminhamento para a Secretaria Técnica da CIT, cópia da publicação da habilitação pactuada pela CIB;
- k) Arquivamento de todo o processo e da publicação de habilitação na CIB. (BRASIL, 2005. p.35-36).

#### **1.5.7.4.2 Da Desabilitação**

É de responsabilidade da Comissão Intergestores Bipartite–CIB pactuar pela desabilitação dos municípios.

Essa desabilitação poderá ser solicitada a qualquer tempo à CIB, pelos seguintes órgãos:

- pela Secretaria Municipal de Assistência Social;

---

<sup>14</sup>As instâncias de Pactuação da Política de Assistência Social são, em âmbito federal, a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e, em âmbito estadual, a Comissão Intergestora Bipartite (CIB). Estas instâncias constituem-se em espaços permanentes de articulação e negociação entre os gestores da Política de Assistência Social que buscam a pactuação dos vários níveis de governo, no que diz respeito à operaciolização do sistema descentralizado e o comando único em cada esfera de governo. Dentre as suas funções, está a de habilitar e desabilitar estados (CIT) e municípios (CIB) aos diferentes graus de gestão. A Comissão Intergestora Tripartite – CIT é composta, segundo a NOB/SUAS, por cinco representantes do governo federal indicados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cinco representantes dos governos estaduais indicados pelo FONSEAS e cinco representantes dos municípios indicados pelo CONGEMAS. A comissão Intergestora Bipartite – CIB é composta por três representantes do Governo Estadual, indicados pelo Gestor Estadual de Assistência Social, seis gestores municipais indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, de acordo com o estabelecido na PNAS.

- pelo correspondente Conselho Municipal de Assistência Social;
- pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congênere;
- pelo Conselho Estadual de Assistência Social ou pelo Gestor Federal, desde que comunique ao Gestor Estadual.

A CIB poderá também decidir pela desabilitação de um município quando no processo de revisão das habilitações constatar o não cumprimento das responsabilidades e requisitos no que diz respeito à condição de gestão que se encontra o município. A desabilitação, que pode ser total ou de um para outro nível, compreende:

- a) abertura de processo de desabilitação pela CIB a partir de solicitação fundamentada;
- b) comunicação ao município da abertura do processo de desabilitação;
- c) elaboração da defesa pelo município;
- d) apreciação da defesa do município pela CIB;
- e) definição acordada entre a CIB e o gestor municipal, de medidas e prazos para superação das pendências;
- f) Avaliação pela CIB do cumprimento das medidas e prazos acordados;
- g) Pactuação pela CIB quanto à desabilitação do município;
- h) envio da informação quanto à pactuação efetuada ao conselho estadual e municipal equivalentes;
- i) Publicação da pactuação da CIB em Diário Oficial;
- j) Encaminhar a secretaria técnica da CIT cópia da publicação da desabilitação do município. (BRASIL, 2005, p.38-39).

Como instâncias de recursos no caso de divergências em relação a desabilitação serão, pela ordem, o Conselho Estadual de Assistência Social, a CIT e o CNAS.

Dentre os vários documentos exigidos para a mudança de habilitação da gestão, dois merecem nossos comentários.

#### **1.5.7.4.3 Regulamentação dos Benefícios Eventuais**

Na Política de Assistência Social a rede de Proteção Social é composta por um conjunto de ações interligadas que são disponibilizadas mediante serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Esses benefícios socioassistenciais desdobram-se em: Benefício de Prestação Continuada - BPC, benefícios de transferência de renda e benefícios eventuais.

No art. 22 da Lei 8742/93 –LOAS estão previstos os benefícios eventuais, nas modalidades de auxílio natalidade e funeral. A LOAS definiu os benefícios eventuais como sendo aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou por morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

A concessão desses benefícios foram regulamentados pela Resolução n.º212/06 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o qual propõe critérios orientadores.

Segundo a Câmara Técnica da CIB-PR, a regulamentação deve ser por meio de resolução do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, que deverá ser acompanhada de devida previsão orçamentária na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA para garantir dos recursos necessários.

Essa regulamentação dos benefícios eventuais nos municípios deve ser efetuada por meio de resolução do CMAS, pois a lei de benefícios é prevista na LOAS. Falta, no entanto, a regulamentação da lei, cuja discussão deve ser feita pelo CMAS. Nada impede que, para reforçar e dar mais transparência, o município aprove, na Câmara, uma lei específica de benefícios eventuais.

Cabe ressaltar que, em muitos municípios, já existe previsão no orçamento para a execução dos benefícios eventuais, entretanto, é preciso reordenar o planejamento orçamentário da Política de Assistência Social do município e, até mesmo, rever o orçamento de outras políticas.

A Câmara Técnica da CIB/PR, em nota técnica de 05/10/2007, orientou os municípios para que regulamentem apenas as modalidades de auxílio natalidade e auxílio funeral. Outros benefícios devem ser discutidos no município para possíveis reordenamentos para outras políticas sociais ou regulamentações, conforme orientações e atos normativos da União, a exemplo dos benefícios eventuais para atendimento de situações de vulnerabilidade temporária ou casos de calamidade pública, descritos na LOAS.

Grande parte dos benefícios que os municípios vinham concedendo, de forma equivocada como de assistência social, já estão regulamentados na política de Saúde, educação, integração da pessoa com deficiência, entre outros.

No que diz respeito à concessão de cestas básicas, passagens rodoviárias para população itinerante e materiais de construção, dentre outros benefícios eventuais, segundo a Câmara técnica da CIB/PR, ainda há necessidade de amadurecer os critérios, tendo em vista a abrangência da política de Segurança Alimentar e Nutricional, Transporte e Habitação. É importante, nesse momento, garantir a regulamentação do auxílio natalidade e

funeral previstos na LOAS e iniciar a discussão em âmbito municipal com as demais políticas que estabelecem concessão de algum tipo de benefício, no sentido de identificar a política à qual pertence o benefício.

Conforme a Câmara Técnica da CIB/PR, as regulamentações dos demais benefícios, no âmbito da Política de Assistência Social, devem aguardar definição da União, já que é uma responsabilidade dessa esfera, que tem discutido o tema por meio de estudos e debates.

No processo de regulamentação, o município deve realizar um estudo da sua realidade social, analisando o público alvo dos benefícios eventuais. Na regulamentação municipal existem alguns indicativos significativos que devem ser considerados, segundo a Câmara Técnica da CIB/PR:

- critérios de focalização do público beneficiário – quais são as famílias e cidadãos que poderão ser beneficiados, considerando o corte de renda e as circunstância de natalidade e óbito;
- formas de concessão – por pecúnia (recursos financeiros) ou bens de consumo no caso de auxílio natalidade. Os bens de consumo são enxoval para o recém-nascido que inclui itens de vestuário, utensílios para alimentação e de higiene. No auxílio funeral a forma de concessão pode ser em pecúnia ou prestação de serviços. A prestação de serviços se constitui de despesas de urna funerária, velório e sepultamento, utilização de capela, incluindo transporte, isenção de taxas e colocação de placas de identificação e demais serviços que se julgue pertinente;
- prazos para requerimento e concessão – devem estar previstos na regulamentação os prazos para o requerimento de tais benefícios, além dos prazos para concessão.
- fluxo e procedimento de atendimento – estabelecer locais de atendimento para a concessão; prever articulação com demais políticas no atendimento. Por exemplo: saúde (auxílio natalidade); meio-ambiente (auxílio funeral).
- documentação – prever procedimento e documentação necessário para o requerimento e concessão.
- divulgação dos benefícios eventuais – o município deve garantir a divulgação da concessão dos benefícios eventuais.(PARANÁ, 2007, p.2-3)

Do mesmo modo que os municípios, os Estados também deverão regulamentar a lógica de co-financiamento de benefícios eventuais de assistência social. Portanto, a CIB/PR pactuou critérios mínimos e o cruzamento de indicadores socio-econômicos. Em síntese, serão considerados indicadores como taxa de pobreza, de porte populacional e também e indicadores específicos das taxas de natalidade e mortalidade municipais, elaborados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES.

Com relação ao co-financiamento do Estado, só serão contemplados municípios habilitados em gestão básica e plena, e que possuam regulamentação dos benefícios eventuais (auxílio natalidade e auxílio funeral) em seu município, bem como previsão orçamentária para sua concessão (LDO).

O trâmite legal diz que, assim que forem definidos os municípios a serem contemplados, a CIB/PR comunicará aos Escritórios Regionais, CEAS, COGEMAS e FOREAS, e o Estado estabelecerá convênio com o município e, portanto, será imprescindível a comprovação dos itens citados acima.

Na esfera federal, os benefícios eventuais foram regulamentados pelo decreto nº 6307, de 14 de dezembro de 2007. Acreditamos que, a partir desse decreto, os municípios iniciarão o processo de regulamentação dos benefícios eventuais municipais, se quiserem receber co-financiamento do Estado, como vimos acima.

O benefício eventual deverá ser ofertado por ocasião do atendimento no CRAS, com estrutura de recepção, identificação, encaminhamento e orientação e contar pelo menos com um profissional de serviço social.

#### **1.5.7.4.4 Plano de Inserção e Acompanhamento de Beneficiários do BPC**

Para se habilitar na gestão básica, o município necessita manter, assim como nos benefícios eventuais, estrutura para recepcionar, identificar, encaminhar, orientar e acompanhar os beneficiários do BPC. Para isso, o município deve elaborar um plano de inserção e acompanhamento de beneficiários, o qual deve conter: justificativa, objetivos, metodologia, cronograma (ações, prazos e metas) a serem executados com os beneficiários do BPC, assim como a avaliação. Não existe um modelo de como elaborar o plano, e cada município está elaborando à sua maneira, para anexar junto à documentação que solicita a mudança de gestão da inicial para a básica, ficando na dependência do crivo da CIB do seu Estado.

O plano de inserção e de acompanhamento deve se constituir em um esforço do município em prevenir e garantir, a partir de um conjunto de ações planejadas e sistemáticas, a inserção dos beneficiários do BPC. Ele deve se constituir na construção de um planejamento articulado de ações que serão desenvolvidas com os beneficiários e suas famílias visando à sua inserção nos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção

social e especial e em outras políticas públicas, que deverão favorecer o enfrentamento das questões de risco e vulnerabilidade sociais dos beneficiários e assim contribuir para a consolidação e legitimação do direito à assistência social.

A consolidação da assistência social, como política pública de direito social, ainda exige, a nosso ver, o enfrentamento de importantes desafios, se considerada a lógica neoliberal hoje prevalente no cenário brasileiro. Assim, tentaremos apontar alguns desafios com base nos sete eixos estruturantes do SUAS que serão descritos a seguir, de modo a fazer um contraponto entre eles e o ideário neoliberal presente na atual conjuntura.

De posse de todas essas informações, sobre o SUAS, e do se faz necessário para a sua implantação, vejamos como está este processo de implantação nos municípios de pequeno porte I.

## **2 OS EIXOS ESTRUTURANTES DO SUAS E AS IMPLICAÇÕES DO IDEÁRIO NEOLIBERAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I**

Os municípios de pequeno porte, segundo a PNAS/04, são os municípios que possuem até 20 mil habitantes. Esses, por sua vez, correspondem a 73% dos municípios do Brasil. Propusemo-nos, neste capítulo, a estudar como tem ocorrido a implantação do SUAS num estado do sul do Brasil, no Paraná, mais especificamente, na região de Ivaiporã.

A região pesquisada compreende um universo de nove municípios, com nove Gestoras que serão identificados, tanto as Gestoras quanto os municípios, por números. Das nove Gestoras, três são assistentes sociais, cinco ocupam o cargo de Gestora pelo fato de serem primeiras-damas, e uma Gestora é da área da educação. Os nomes dos municípios não aparecem associados às Gestoras entrevistadas, para preservação de suas identidades. A nossa análise está baseada nos sete eixos estruturantes do SUAS. No entanto, durante a pesquisa surgiu a necessidade de acrescentar uma outra categoria de análise, de modo que formulamos perguntas referente à compreensão do SUAS.

Inicialmente, como proposto nos objetivos específicos, iremos demonstrar como se encontra a estrutura de gestão e a estrutura administrativa em relação à assistência social nessa região.

Procuramos mapear a estrutura organizacional e funcional dos municípios pesquisados, considerando-a como elemento fundamental para a execução da Política de Assistência Social.

Do primeiro bloco de perguntas, referente à estrutura de gestão, obtivemos os seguintes resultados: dos nove municípios de pequeno porte I, apenas um aparece no organograma da prefeitura como Secretaria Municipal de Assistência Social. No entanto, nesse mesmo município, a Associação de Proteção a Maternidade e a Infância - APMI funciona junto à Secretaria de Assistência Social, uma prática contraditória, uma vez que a assistência social é política pública e a APMI é uma entidade da rede não governamental. Na maioria dos municípios pesquisados, o trabalho entre elas se confunde como se fosse o mesmo. A APMI funciona mais como um braço da administração pública, especificamente da área social, para facilitar as exigências da burocracia contábil no momento da execução dos convênios e prestação de contas.

Com relação à composição da equipe técnica, a pesquisa demonstra:

**Tabela 2** – Características e quantidade de técnico e funcionários

Características Municípios	Equipe própria (nº de técnicos e funcionários)	Nº de Equipe compartilhada (nº de técnicos e funcionários)
1)		05
2)		03
3)		08
4)		08
5)		03
6)		07
7)		05
8)	02	
9)	02	
Total de municípios	02	07

**Fonte:** Elaboração da autora

Observa-se que, dos nove municípios, apenas dois possuem equipe própria de trabalho no Departamento de Assistência Social. Os demais compartilham os funcionários com a APMI. Isso decorre do fato de que, nesses sete municípios, a APMI funciona junto com o órgão da assistência social, uma prática que contraria a natureza pública da Política de Assistência Social.

Dentre os profissionais que compõem a equipe de trabalho, estão:

**Tabela 3** – Profissionais que compõem a equipe técnica de Assistência Social.

Municípios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
Profissões										
Assistente Social	01	01	01	01	01	01	02	01	01	10
Pedagogo										
Fonoaudiólogo										
Psicólogo										
Auxiliar Administrativo	03	01	02	02	01	01		01	01	12
Serviços Gerais			02							02
Gestor social	01	01	01	01	01	01	01			07
Estagiário				02		03				05
Contador				01						01
Outro			02	01		01	02			06
Total	05	03	08	08	03	07	05	02	02	43

**Fonte:** Elaboração da autora

Nos municípios 8 e 9 o gestor é a própria assistente social do município, que acumula o cargo de assistente social e Gestora. Em todos os municípios, exceto o município 4, que possui contador, os demais possuem somente o assistente social como técnico. Com relação aos serviços gerais, com exceção do município 3, os demais contam com os funcionários que trabalham dentro das prefeituras.

A localização da estrutura física da Assistência Social dos municípios aparece da seguinte maneira:

**Tabela 4** – Estrutura Física da Assistência Social

Municípios	Local	Dentro da Prefeitura	Prédio próprio	Fora da prefeitura e prédio compartilhado
1				X com agricultura
2		X		
3				X com geração de renda
4			X	
5				X com APMI
6			X	
7		X		
8				X com o CSU
9		X		
Total		03	02	04

**Fonte:** Elaboração da autora

A maioria dos municípios ainda não conta com uma estrutura física própria para o funcionamento da Política de Assistência Social. Há um aproveitamento de espaço físico nos municípios, dificultando a visibilidade da assistência social como uma política diferenciada.

No que se refere aos materiais/equipamentos, de uso exclusivo da Assistência Social, os números demonstram:

**Tabela 5** – Materiais/equipamentos/transporte da Assistência Social

Equip.	Municípios								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Computador	03	01	01	05	01	03	03	01	02
Veículo				01	01	01	01		01
Fax			01		01	01			
Máq. Xeróx			01	01					
Internet (conexões)	03	01	01	05	01	03	03	01	02
Impressora	01	01	03	02	01	03	02	01	01
Telefone (linha própria)	01		01			01			
Ramal		01		01	01		01		1
Máq. Digital				01					
Máq. escrever				01					

Fonte: Elaboração da autora

Como pode ser observado, todos os municípios possuem computador e acesso à internet. Cinco municípios possuem veículo, mas apenas em quatro deles o uso é exclusivo do Departamento de Assistência Social. Apenas o município 8 não possui telefone ou ramal e quando necessário, utilizam o telefone do Centro Social Urbano- CSU.

Diante dos resultados, verifica-se que os municípios de pequeno porte ainda carecem de condições mais adequadas de trabalho, seja, de espaço físico, de materiais/equipamentos, de equipe de trabalho com relação a números de funcionários e cargos técnicos, que possibilite a execução com qualidade de serviços nessa área de modo a aproximar essa política do desenho proposto pelo SUAS.

A seguir, passaremos à discussão e à análise da categoria acrescida à pesquisa, referente à compreensão do SUAS.

## 2.1 COMPREENSÃO DO SUAS

Pelo fato do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social em municípios de pequeno porte I se constituir em nosso objeto de estudo, tornou-se necessário conhecer como os Gestores Municipais estão compreendendo o SUAS. Inicialmente, perguntamos se as Gestores já ouviram falar em SUAS e, de acordo com as respostas, somente duas gestoras (1 e 2) não ouviram falar.

Perguntamos então o que elas entendem por SUAS:

Bom, o nome já diz Sistema Único da Assistência Social. Eu gostaria que a coisa fosse implantada rapidamente, e que isso começasse a funcionar ontem, porque a gente sabe que há necessidade, que precisa, principalmente porque a gente está acompanhando mais de perto e até como profissional liberal [advogada], eu sinto, sempre acompanhei de perto, este tipo de problema não é solucionado de direito, enfim na assistência social você ouve coisas e coisas, né? (Gestora 3).

Insistimos novamente, qual era sua compreensão sobre o SUAS.

Sistema Único, é difícil de te dar uma resposta. Eu entendo, pra mim, não sei como te transmitir isto. Só que eu continuo te dizendo, vai virar SUAS? É um padrão? Beleza, se for, se tiver regras, critérios que você possa seguir, mas vai funcionar? (Gestora 3).

Uma Política Nacional da Assistência Social, que comporta tudo que é oferecido na rede da assistência social.(Gestora 4).

SUAS, é uma lei, é um, vou falar o que, (risos) vou falar pra você que quem cuida para mim é a assistente social, eu posso falar pra você que eu faço até mais serviço do que ela, documentação é tudo ela. (Gestora 5).

A fala da Gestora 5 demonstra que, ela própria, entende que trabalha mais do que a sua técnica social, pois considera o trabalho da documentação, aqui no caso, de responsabilidade da assistente social, menos trabalhoso do que o seu trabalho, que é o de campo, de atendimento, de passar nas entidades, como ela mesma define, ao falar sobre as suas funções. Verifica-se que esta Gestora não entende e não valoriza o trabalho do técnico social.

Bom, SUAS- Sistema Único da Assistência Social, é um sistema que vai usar o mesmo organograma do SUS Sistema Único de Saúde, é média, alta complexidade. A nomenclatura a gente sabe, é Sistema Único de Assistência Social, agora o desenvolver dele que está meio difícil. (Gestora 6).

O que, na verdade, a Gestora 6 quis dizer é que o significado do SUAS na questão da sigla da proposta, ela conhece. No entanto, a forma como isso vai ser implementado, ainda não dá pra ter uma idéia, pois no seu próprio município, eles conseguiram recursos financeiros para construir o CRAS que ainda não está funcionando por falta de recursos humanos, significando, que ter a estrutura para iniciar a implantação do SUAS não quer dizer que está funcionando e nem que irá funcionar.

Só entendo que é um Sistema Único da Assistência Social. (Gestora 7).

Pra mim, ele é um programa que visa centralizar todas as atividades da assistência social dentro de um programa só, muita coisa está interligada, por exemplo, Bolsa Família. Muitas coisas eu tiro dele, do cadastro único, pra fazer o atendimento da família, o acompanhamento, porque ali já está traçado um perfil dela. [...] Então eu acho assim, na questão do orçamento, eu acho que é muito importante, porque ele (o SUAS) deu uma limitada nos municípios pra estar usando o orçamento da assistência na assistência mesmo. Ao mesmo tempo que ela (assistência) fala que tem um orçamento, em muitos casos não era usado pra isso. Então hoje, de acordo com o controle que eles estão fazendo, está dando pra você trabalhar o orçamento dentro da própria assistência, e isso eu acho muito importante. (Gestora 8).

Eu entendo que é uma política que veio pra centralizar o serviço da assistência, pra regulamentar todo o serviço do assistente social. Uma política para o profissional se amparar né, todos os segmentos hoje, a gente vê que tem uma política própria, então eu entendo como uma política da assistência social que vai servir pra gente se amparar mesmo, como educação e saúde. (Gestora 9).

Na verdade, somente as gestoras 4, 6, 8 e 9 deram uma resposta acerca do SUAS, as demais não conseguiram definir e/ou só definiram a nomenclatura. Cabe ressaltar, assim, que as gestoras 6, 8 e 9 são assistentes sociais e que a familiaridade com o SUAS já vem ocorrendo há algum tempo. Sabemos que para implantar/implementar uma política pública há necessidade de, ao menos, saber do que se trata. Se as gestoras não entendem o que é o SUAS, não se pode esperar que esta proposta seja bem operacionalizada em seus municípios.

Perguntamos às gestoras qual a importância do SUAS no âmbito municipal. Três gestoras- 1, 2 e 7- não souberam responder, as demais responderam:

Eu acho assim, é tão importante quanto a assistência social já é, só que falta muito. Eu acho assim que é primária a coisa, que tinha que ter mais critérios, mais exigências, porque o povo brasileiro não está acostumado a fazer. Eu acho que ia funcionar melhor desde a assistência social porque se o SUAS for implantado, desde a cabeça do povo vai mudar. Eu acho que o problema maior de tudo isso é falta de informação, inclusive a minha. (Gestora 3).

Eu acho que é estar regulamentando a política mesmo. De se tornar um direito, regulamentando serviços e deixar de ter aquela cara de cesta básica. Acaba mudando financeiramente, acaba obrigando o executivo, o legislativo a ver a assistência social como uma política. (Gestora 4).

[...] eu acho o seguinte: que o governo, que quem faz as leis, lá em cima, no poder, eles não sabem certo a realidade dos nossos municípios. Pro município foi bom, foi bom porque cria mais projetos, não é isso? (Gestora 5).

A questão do SUAS para o município eu acho que ainda vai demorar, mas a assistência social vai ser vista como uma política mesmo, não mais como assistencialismo que vinha sendo colocada, principalmente com a instalação do CRAS. [...] Talvez a visão em relação à assistência social dentro do município vai mudar, ela está sendo vista como política e não como um assistencialismo, uma ação assistencialista como era antes. Eu acho que vai mudar neste sentido. (Gestora 6).

Acho que dá prá você assegurar que a assistência tenha um recurso próprio, acho que a gente pode batalhar por isso, porque se você for mostrar que quando você cumprir todos os itens que o SUAS estabelece prá você estar na gestão inicial ou na básica, você passa a ter um retorno, então isso é bom pro município e ao mesmo tempo você assegura isso dentro da assistência, garante isso como no orçamento por exemplo, eu acho isso muito bom. Não fica naquela coisa, você ficar na dependência de outro. Tem o teu recurso, é você que vai gerir, é você que vai administrar. E aqui prá mim está sendo muito bom porque é assim, é eu que gero, naquilo que eu quero gastar o orçamento. Apesar de não ter orçamento específico, não tem. (Gestora 8).

A questão da nossa rede, sempre foi bem organizada, a nossa ligação com os outros políticos (vereadores) nunca teve problema. O início da implantação do SUAS no município eu não peguei né, mas hoje está sendo assim, de vento em polpa, o que o município disponibiliza prá gente trabalhar está sendo muito bom. A única dificuldade é a questão profissional mesmo, de contratação. Eu acho que (a importância) é mais prá fundamentar mesmo a ação da assistente social no município como eu falei. [...] talvez por ser um município pequeno então essa seria a maior importância eu acredito, prá sistematizar, prá ter aonde a gente ir lá e buscar, comprovar que aqui tem uma política, que a política da assistência social é importante prá isso, pra isso e prá isso. ( Gestora 9).

As respostas a esta questão aparecem associadas, nos municípios 3, 4, 6 e 9, à importância da assistência social numa perspectiva de direito e que o SUAS poderá fazer está mudança de concepção da assistência social, que sempre esteve vinculada à questão do assistencialismo, para de fato ser reconhecida como uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado. No entanto, cabe destacar que a Gestora 3 fala isso no seu discurso, porém em sua prática, como veremos nas respostas sobre suas funções, ela cobra um trabalho por parte do beneficiário em troca do atendimento de alguma solicitação. Nos municípios 4 e 8, essa importância aparece vinculada à questão financeira, do orçamento, com possibilidade de alocação e gastos dos recursos da assistência na própria assistência social, o que demonstra que nem sempre é feito assim nos municípios. Pode, inclusive, aparecer o recurso alocado no orçamento na rubrica da assistência social, mas o gasto é na saúde e o empenho do gasto vai para a assistência social. Ou seja, o SUAS pode possibilitar um maior controle sobre o financiamento da assistência social. No município 9, a gestora acrescenta como importância do SUAS a questão de organização da rede social. Nos municípios de pequeno porte, no entanto, a rede, muitas vezes, não se articula, não conversa, ou seja, não há rede.

Considerando a importância atribuída pelas gestoras acerca do SUAS, nos municípios de pequeno porte I, vejamos o que as elas visualizam no que diz respeito às mudanças que o SUAS poderá provocar em seus municípios. As Gestoras 1, 2, 7 não souberam responder, e as demais respostas são as que se seguem.

Mudança de consciência, principalmente. ( Gestora 3).

A Gestora 3 fala de mudança de consciência de forma vaga, não explica por quais meios, o SUAS a provocará.

Já teve mudanças. Antes a assistência social era vista, a questão da cesta básica mesmo, assistencialismo, não tinha valor. Hoje já mudou a cara, o BPC, os programas, A assistência social é mais reconhecida no município. (Gestora 4).

Oh, prá nós (a mudança) foi depois que formou o CRAS. A gente teve muita mudança, porque as pessoas participam mais. Quando eu comecei a trabalhar nós tínhamos vinte a trinta mulheres, agora nós temos quatrocentas famílias cadastradas, que participam semanalmente no CRAS. (Gestora 5).

Cabe destacar que a compreensão da Gestora 5, quanto ao aumento da participação, é referente apenas ao número de famílias que procuram o CRAS para fazer sabão, pois eles ministram, no CRAS, o curso de sabão.

Acho que esta questão de começar a ver a assistência social como uma política mesmo, estruturada, nós vamos atender aquela área. A gente conversa bastante sobre isso, é até um sonho acontecer, porque a gente sabe eu e a (assistente social), a gente participa, e a assistência social é vista de outra forma. (Gestora 6).

Eu acho assim, que é muito difícil você vislumbrar uma coisa a longo prazo. Acho que ainda tem muita coisa que você vai caminhar, que você vai garantir em termos, eu acho que até em termos de atendimento. Que a gente sempre fala assim: programa de governo vem e aí acaba aquele programa, você fica com aquele ser humano ali olhando pra tua cara e você sem saber o que fazer com ele. Eu acho que através disso (SUAS), tem como você garantir um recurso pra não interromper um programa, acho que você não fica tão a mercê do político. Eu acho que com isso começa a assistência social como política, começa. (Gestora 8).

A Gestora 8 compreende que, com o SUAS, a constante interrupção de políticas e programas vai terminar, ou seja haverá continuidade das ações iniciadas e em funcionamento do governo anterior. Desse modo, o SUAS irá garantir o respeito ao público alvo das ações.

Eu acho que já está provocando, a implantação do CRAS foi uma mudança muito grande, mesmo não tendo profissional lá, né, hoje ele já funciona como uma política descentralizada. Lá já temos bolsa família, programa do leite, hoje tem psicólogo lá que infelizmente não faz atendimento porque ele não pode fazer sozinho, mas já teve um impacto muito bom aqui, principalmente pra essa questão do CRAS, né. Agora o trabalho em rede, a territorialização, as questões das entidades já estavam bem estruturadas. (Gestora 9).

As respostas demonstram que, a partir do SUAS, a assistência social poderá mudar de cara, ser mais reconhecida como política, palavras como estruturada, descentralizada começam a aparecer nos municípios de pequeno porte I, ou seja, os princípios da LOAS dão sinais de implementação com o SUAS/CRAS. Com o SUAS pode-se vislumbrar a Política de Assistência Social como política de Estado e não de governo, este é

um dos grandes entraves na consolidação de uma política no âmbito municipal, pois quando ela está se estruturando, muda o governo, aquela proposta acaba e inicia-se outra, ficando a população à mercê da vontade do político do momento.

No entanto, não basta aparecerem nas falas somente o que o SUAS poderá mudar: é necessário verificar o que já está acontecendo. Desse modo, perguntamos às Gestoras em qual nível de gestão seu município estava habilitado. Como demonstramos, existem três níveis de gestão: inicial, básica e plena. De acordo com as respostas, na região pesquisada, quatro municípios estão habilitados na gestão inicial – municípios 3, 4, 6 e 8, sendo que o município 8 possui o CRAS, mas não conseguiu mudar de gestão por falta de equipe técnica; na gestão básica – municípios 5 e 9 possuem CRAS, mas o município 9 não possui equipe técnica; e três municípios não sabiam responder - municípios 1, 2 e 7 - mas sabemos, por meio do escritório regional da SETP, que estes municípios estão na gestão inicial e não possuem CRAS. Nessa região, são sete municípios habilitados na gestão inicial e apenas dois na básica.

Perguntamos às Gestoras se existe intenção/condição de mudança de gestão e como elas estão procedendo para que haja esta mudança.

Não há interesse. (Gestora 1).

Sim (intenção). Não sei (encaminhamento de mudança). (Gestora 2).

Eu gostaria muito que mudasse. Condição, eu acho o seguinte: condição quem tem que fazer é o município, ou seja, é você, é lógico que com critérios. Bom, 1ª coisa, (no encaminhamento da mudança), todas as reuniões que tem se eu não posso ir eu mando alguém, pra se informar, pois sem informação você não faz nada. Então a gente está tentando isso. Só o que eu sinto que o pessoal (assistente social, conselheiros municipais da assistência) vai para as reuniões e de repente volta sempre com a mesma conversa: lá é tudo bonito, tudo funciona, chega no município a gente não consegue, e eu sempre digo: bonito e não funciona, não. Vocês estão ouvindo lá, vamos conversar aqui, vamos ver aqui o que nós podemos fazer. Então se existe uma assistente social, se é um departamento, se tem uma gestora, se tem um prefeito bem intencionado [...]. Só que tem coisas que o próprio município sente dificuldade pela falta de entendimento do próprio povo pelas coisas: câmara de vereadores, sabe, então você se esbarra numa porção de coisas. (Gestora 3).

Existe (intenção), fizemos todo o processo, enviamos e ele voltou, porque eles querem comprovante de localização do prédio e ignoraram tudo o que a gente já tinha enviado. Voltou a primeira vez porque faltou o plano de inserção dos beneficiários do BPC e o comprovante de localização do prédio. Nós fizemos e mandamos só o plano, e eles devolveram junto com a lista de documentação faltante, que já tinha sido enviado na primeira vez. Daí nós vamos mexer no ano que vem. (Gestora 4).

Não (tem intenção), por enquanto não, lógico que quanto mais a gente conseguir melhor é, né. Condições não, [...] a gente fez um projeto pedindo outro CRAS, no outro lado da cidade aqui, só que não sei como nos vamos fazer. (Gestora 5)

Por parte da gestão de Promoção social sim (intenção). Por parte do gestor, do executivo, não. Condição até que teria, nós já temos o CRAS feito né, já tem a estrutura de um carro pelo menos, falta profissional. (Gestora 6).

Não (intenção). Não (condição). (Gestora 7).

Sim (intenção). Se você for pensar no espaço físico acho que sim. Nós temos o CRAS montado, nós temos equipamentos. Nós só não temos equipe técnica. Se você for pensar isso hoje, não. Na verdade o que está faltando pra gente é a questão de equipe técnica que, para o município hoje, é inviável, nós não temos profissional pra contratar, não vou ser contratada enquanto não resolver este problema de índice. É por conta do orçamento, porque aqui nós temos 11% de aposentados na folha de pagamento, que nós tínhamos a caixa de pensão, ela foi extinta, e aí o prefeito, ao invés de repassar estes pro INSS, ele não repassou, eles continuam funcionários da Prefeitura, e aí chegou no limite da responsabilidade fiscal 54%. (Gestora 8).

Não (intenção). Nem condições.(risos). (Gestora 9).

Conforme as respostas, constatamos que os municípios 1, 5, 6, 7 e 9 não têm intenção de mudança de gestão. Cabe destacar que, os municípios 5 e 9 não têm intenção de mudar de Gestão, uma vez que já mudaram da gestão inicial para a gestão básica, a intenção é ficar na gestão básica e não mudar, por enquanto, para a gestão plena. Os municípios 1 e 7 não têm condições para mudar de gestão.

O município 5, no momento, encontra-se sem condições de mudar de

gestão, por conta da situação de contratação da equipe. Os municípios 2, 3, 4 e 8 têm essa intenção. Em relação à condição, somente os municípios 3, 4, 6, 8 apresentam condições para mudar de gestão; desses municípios, apenas 6 e 8 possuem CRAS. O município 3 está buscando informações para poder mudar de gestão; o município 4 já montou o processo com a documentação comprobatória; o município 6 está aguardando a vontade política do executivo municipal para contratar a equipe técnica; o município 8 está impossibilitado de contratar equipe técnica pela questão da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe ressaltar aqui que a CIB do Paraná pactuou que, para se habilitar para mudança de gestão, o município tem que estar com o CRAS em funcionamento com equipe técnica, ou seja, tem que provar isso, caso contrário não muda de gestão. O município 9 foi um dos últimos municípios a conseguir mudar de gestão sem ter o CRAS, tudo foi viabilizado depois da habilitação na gestão básica.

Sabemos que, para implantação do SUAS, não basta a existência da PNAS/2004 e da NOB/SUAS 2005, é necessário a vontade política do executivo municipal. Nesse sentido, fez-se necessário saber das Gestoras se a sua relação com o executivo municipal tem contribuído para a implantação do SUAS e por quais razões.

Com exceção da Gestora 1 e 2, todas as gestoras afirmam que a sua relação com executivo municipal tem contribuído para a implantação do SUAS. Segundo elas, os motivos seguem abaixo, exceto da Gestora 7, que não soube responder:

Tem. Olha na medida do possível o que eu sinto assim do prefeito da minha cidade, ele é bastante acessível, tudo aquilo que diz respeito à melhoria pra o município ele é acessível, embora a gente saiba de todas as dificuldades, mas naquilo que depender do prefeito, enfim, para ajudar implantar este ou aquele benefício, ou este ou aquele projeto, inclusive a equipe da prefeitura se precisar ele põe à disposição pra ajudar a gente. (Gestora 3).

Porque ele dá autonomia pra gente trabalhar, aplicar os projetos, assinar convênios, ele entende esse processo do SUAS. Tem um pouco de resistência, mas em relação aos outros municípios nossa relação é muito boa. (Gestora 4).

Porque tudo que a gente pede ele apóia. (Gestora 5).

Olha, eu acho que o executivo é o executivo, a gente no cargo de gestora é levado muito em conta a questão política e não técnica, a gente é cobrado para agir mais politicamente, e não a política no sentido amplo, mais politicagem, é cobrado neste sentido e não tecnicamente. O executivo municipal, na pessoa do prefeito, o (nosso prefeito) tem uma formação, ele é engenheiro agrônomo, então acho que isso até facilita a questão técnica, tem ajudado. Na implantação do SUAS eu acho que ele ainda não conseguiu entender, eu acho que ainda é muito cedo, mas eu já conversei, já explicamos. A assistência social vai mudar, teoricamente acho que ele entendeu, mas não está ocorrendo uma mudança efetiva. (Gestora 6).

Na verdade eu levo muita sorte, porque o prefeito daqui ele é bem aberto. Também, ele não entende muito do que eu estou falando. Então, quando você explica pra ele que é lei, que é vantajoso, ele assina em baixo, é bem tranqüilo. (Gestora 8).

É uma relação boa, então contribui agora. (Gestora 9).

Como já comentamos, não basta para implantar o SUAS, a existência da lei ou ter uma boa relação com o prefeito. É necessário uma ação efetiva por parte do município e, para isso, é preciso que o prefeito mais do que ser acessível, tenha vontade política. Na verdade, o que as Gestoras demonstram ter em comum aqui é uma boa relação com o prefeito, o que já era de se esperar, pois caso contrário não estariam nomeadas para o cargo de Gestora, de modo que a nossa pergunta acabou não sendo respondida diretamente. A relação é boa, no entanto não há ação concreta que dê autonomia às Gestoras viabilizarem a implementação do SUAS.

No caso da Gestora 8, o prefeito nem sempre entende o que o gestor ou a assistente social está falando. Então, dependendo do poder de argumentação que a Gestora utilizar vai conseguir ou não implementar a proposta do SUAS e/ou de outros projetos no município. Se o Gestor não conhecer no que consiste a proposta, não poderá convencer o prefeito dos benefícios da política para o município e para a população usuária da assistência social.

Seguindo esta linha de necessidade de vontade política, perguntamos às Gestoras se elas precisam ou já precisaram de articulação política para implantar o SUAS, e em que instância buscam/buscaram esta articulação.

As Gestoras 1, 2, 8 e 9 responderam que não precisam e nem precisaram

dessa articulação. As demais afirmam buscar a articulação nas seguintes instâncias:

Olha eu acho que tinha que mexer no executivo e no legislativo em todos os municípios. (Gestora 3).

Esta articulação é permanente. O CMAS, o CMDCA, mais da assistência social (conselho) né, no município e buscando no Estado o cofinanciamento, Federal também. (Gestora 4).

(Instância)Estadual, Federal. (Gestora 5).

A gente tem que articular os 3 poderes, principalmente o legislativo né, que é o principal junto com o executivo. O judiciário também, mas principalmente o executivo, mas eu ainda não tenho essa flexibilidade de estar trabalhando os poderes, o executivo e legislativo, mas estamos tentando. O conselho municipal é composto de poucas pessoas, mas na verdade quem encara a assistência social no dia a dia é eu a outra assistente social, o CT nos ajuda, mas o SUAS não esta tendo essa ligação. (Gestora 6).

Com deputados. (Gestora 7).

Na verdade, o que a Gestora 6 responde é bem relevante, pois a articulação dos três poderes, cada um executando o seu devido papel, seria o único caminho possível para que, de fato, o SUAS seja implantado em todos os municípios de pequeno porte I. Desse modo, haveria controle e fiscalização do poder legislativo e do judiciário, de forma que os municípios não mais poderiam arrumar um “jeitinho brasileiro” de dizer que estão cumprindo a lei. Outra questão que ela aborda é referente a que tudo da área social acaba sendo responsabilidade dela, enquanto Gestora, e da assistente social. Isso ocorre em decorrência da centralidade de poder e de informação de ambas. Se as entidades trabalhassem em rede, se o Conselho fosse ativo, se o usuário, de fato, participasse, se a população estivesse bem informada, se o legislativo e o ministério público fiscalizasse, a realidade não seria a mesma.

As falas abaixo demonstram o que as Gestoras tem utilizado como estratégias no campo político e no campo técnico para a implantação do SUAS:

Está muito devagar, está tudo muito no começo. A respeito inclusive de assistência social, [...] eles acham que a assistente social está aqui e não está fazendo nada, e às vezes ela está atendendo um problema seríssimo, (que) envolve conselho tutelar, envolve promotor de justiça, envolve sabe, muitas (pessoas), [...], então muita coisa você não tem como nem divulgar, mas na medida do possível, mesmo na câmara quando precisa falar a gente vai, BF vai eu, vai a gestora (do BF), às vezes a gente percebe que (os vereadores) não gostam muito, (acham que) estão perdendo tempo, mas a gente vai lá e dá o nosso recado, se agradou ou não, não sei. (Gestora 3).

Articulação com o co-financiamento pra construção, né, do prédio tanto municipal com o prefeito através do Conselho, a APMI também tem sido uma parceira neste sentido de levantar recurso para essa construção. E no campo técnico a organização da equipe, tentar ter o assistente social, o pedagogo, todos os profissionais. Tentar ter a equipe técnica funcionando lá. Nós tivemos concurso agora, e vai ser contratado mais um assistente social, que vai ficar disponível para o CRAS. (Gestora 4).

Ai meu Deus, com brigas, mentindo, brigando, fazendo o que? Encaminhando ofícios (risos). (Gestora 5).

Vamos ser sincera, aqui a gente ainda não entendeu direito o SUAS, vou colocar a verdade aqui, eu acho que não estou fazendo nada neste sentido. (Gestora 6).

(No campo) político pra mim não, no campo técnico é mais assim, o prefeito tudo que vai implantar no município ele tem que ver vantagem, porque se não, ele não vai defender a sua idéia. Então assim sempre quando tem uma coisa nova que eu preciso que seja implantado no município e que vai verba, porque falou em verbas pra eles, eles arrepiam a cabeça. Então eu sempre procuro mostrar pra ele o quanto ele vai lucrar com isso daí, então, por exemplo: a gente não conseguiu contratar a equipe do CRAS, mas o que eu falo pra ele: precisa ser contratado se não a gente não vai mudar de gestão, isso pro município não é bom, porque vai se deparar na questão de recursos. Se a gente conseguir trabalhar com as famílias, a longo prazo você consegue implantar um projeto de emprego e geração de renda, sem ficar dependendo da prefeitura. Então eu procuro sempre mostrar o quanto o município vai lucrar com isso e a população também né, então, eu acho que é mais por aí, agora politicamente não tive problema. (Gestora 8).

Olha, no campo político hoje talvez seja trazendo tudo que a gente aprende em capacitação, assim, todos tem *feed back* com executivo, então talvez esteja passando essa importância de funcionamento do CRAS, importância da contratação, tudo isso, *feed back* com executivo né. E no campo técnico a pessoa que ficou aqui durante esses três meses não tinha experiência na área. Então foi bem assim troca entre nós duas, né. (Gestora 9).

A Gestora 3 tem utilizado, como estratégia, a informação/divulgação junto aos vereadores; a Gestora 4 busca recursos financeiros para construção do CRAS e contratação da equipe técnica; a Gestora 5 encaminha ofícios; a Gestora 6 admite que não está fazendo nada; a Gestora 8 tem utilizado o poder de argumentação/convencimento para o prefeito mostrando vantagens financeiras para o município; e a Gestora 9 tem procurado manter o executivo informado acerca da importância de implantar o SUAS no município.

Entendemos que nenhuma estratégia seja mais importante que a outra, o importante é utilizar a estratégia correta, ou seja, o importante é implementar o SUAS, e não fazer de conta, tentando arrumar “formas” de provar que está tudo funcionando quando, na verdade, não está. Devemos estar atentos e comprometidos com esse processo nos municípios, todos juntos, por um SUAS de verdade.

Por fim, perguntamos às Gestoras se a Câmara de Vereadores, na atual gestão, é um órgão que contribui para a implantação do SUAS e como se dá essa contribuição:

Acho que vai ajudar. (Gestora 1).

Acho que sim, que contribui. Acho que tudo que é pro bem do município né, eles não vão ser contra não. (Gestora 2).

Eu acredito que vai . Eu acho assim, vereador é um legislador eleito pelo povo, eu acho que nesta altura do campeonato, é um momento um pouquinho melhor pra passar este tipo de (assunto), porque o ano que vem é ano político, de repente alguém né, pode pensar e fazer alguma coisa pelo povo na última hora. Não digo que é o caso da minha cidade, mas de todas, de se interessar um pouquinho mais pelas coisas, porque normalmente não há interesse. Tudo aquilo, existe um ditado, que eu não gosto muito dele, se você não é vista você não é lembrada. Então de repente você é obrigada a ficar cobrando uma coisa e outra que está estampado, escancarado. As vezes não é nem por culpa da pessoa, mas é falta de capacidade de entendimento. Então eu acho que a gente tem que olhar os dois lados, os prós e os contras e eu acredito que bem conversado, bem explicado a gente não vai ter tanta dificuldade (com a câmara), eu espero. (Gestora 3).

Quando a gente procura eles sim, se a gente procura e fala pra eles vocês tem que aprovar este projeto até tal dia, dá tudo mastigadinho, tudo arrumadinho, tem vereador que se interessa, mas, no geral, a gente leva tudo pronto. (Gestora 4).

Não, (risos), porque nós temos cinco vereadores contra, apesar que agora passou um vereador pra nós, agora nós estamos cinco contra quatro. Mas nunca contribuiu, mas também não me atrapalha porque nunca dei motivos para eles falarem, a gente sempre mostrou trabalho. Então, não deu o que falar, uma vez só que eles me pediram a prestação de contas, mostrei certinho, mostrei aonde que não estava certo, nunca mais mexeram comigo. Mas nunca contribuíram, assim sabe, que a Câmara deu alguma coisa ou ajudou. (Gestora 5).

A Gestora 5 coloca uma situação muito comum nos município, que é a disputa de poder com relação ao número de vereadores do prefeito e o número de vereadores contra o prefeito. No dizer popular, quem tem a maioria de vereadores vai conseguir aprovar tudo o que o prefeito quer aprovar na câmara municipal. Essa disputa entre prefeito e vereadores demonstra quão preocupados eles estão com a questão do poder, esquecendo que o importante é aprovar na câmara os projetos de lei que, de fato, beneficiem a maioria da população, e não a vontade de uma minoria, e não a vontade daqueles que detêm o poder econômico.

A câmara de vereadores? Se a prefeitura vai entender o SUAS daqui, primeiro nós, depois o executivo daqui uns 10 anos, o legislativo pode ser que daqui uns 20 anos consiga entender o que é o SUAS (risos). Porque imagina você romper com uma visão histórica de que a assistência era questão de pobre, a gente não consegue fazer isso de um dia pro outro. Eu acredito que a minha relação com legislativo é isso, estar explicando no dia a dia que a assistência social não é um assistencialismo puramente, é uma questão técnica. Eu tenho tido vários embates e a gente tem tentado colocar isto. Não está tendo essa contribuição da Câmara não. (Gestora 6).

Não contribui. Eles não estão muito ligados, não estão pensando no município, só neles, briga de poderes. Não tem nenhuma mulher vereadora. (Gestora 7).

Mais ou menos, porque na verdade contribui porque muitas das coisas que eu preciso, que vai precisar de verbas, eles tem que aprovar, eles contribuem neste sentido. Mas não é um órgão que vai lá perante o prefeito, que defende não, eles não tomam muito conhecimento disso, na verdade é isso. (Gestora 8).

Olha, eu acho que eles não contribuem nem atrasam, eles são meio alheios a isso né, alguns a gente tem muito acesso aqui tudo, daí a gente sempre tenta falar alguma coisinha. Foi importante quando na implantação do CRAS, alguns, não deu pra reunir todos, porque eles não participam mesmo, mas alguns deles participaram durante o momento da implantação do CRAS, então essa visão, eu acredito que a visão deles quanto ao SUAS é o que mudou aqui, foi com a implantação do CRAS. (Gestora 9).

É consenso nas falas das Gestoras que a Câmara é um órgão que não se envolve muito com a proposta do SUAS, a atuação deles resume-se em aprovar verbas, o que era de se esperar. Depreende-se das falas que, na região pesquisada, os políticos estão mais preocupados com os jogos políticos, com a política partidária do que com a política pública, eles estão mais preocupados em fazer assistencialismo do que contribuir para que a assistência social seja um direito do cidadão e dever do Estado.

## **2.2 MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR**

A PNAS/2004 coloca a centralidade na família como sendo primordial no âmbito das ações da Política de Assistência Social, pois é na família que se estabelecem os primeiros vínculos. É, portanto, um espaço de proteção e de socialização de seus membros e precisa ser cuidado e protegido.

A família é também um espaço dialético, contraditório, cujo cotidiano é marcado por conflitos e desigualdades que se tornam cada vez mais visíveis no mundo contemporâneo, em decorrência das transformações societárias, ou seja, as transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, na esfera da economia, no campo social, nos hábitos e costumes e no avanço da ciência e da tecnologia. (BRASIL, 2004).

Essas grandes transformações, ocorridas nas últimas décadas, acabaram por provocar grandes transformações sociais nas famílias. Hoje, o conceito de família abrange diversos arranjos: a união formada por casamento; a união estável entre o homem e a mulher; e a comunidade de qualquer dos genitores (inclusive da mãe solteira) com seus dependentes (a chamada família monoparental). (Constituição Federal, 1988, SS 4º e 5º).

Estamos diante de uma família “quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e ou de solidariedade.” (BRASIL, 2004, p.35).

Apesar de haver um discurso moderno sobre a família, muitas vezes, ele convive com formas tradicionais e conservadoras, reiterando padrões patriarcais, ou seja, delegando a maternidade como principal atribuição do papel feminino, e isso inclui o cuidado da casa e dos filhos, a tarefa de guardiã do afeto e da moral da família; e ao homem, o papel de provedor, que trabalha e traz o sustento da família (FARIA; NOBRE, 1997). Na verdade, esse modelo nunca existiu exatamente assim, basta citarmos o exemplo das mulheres negras

escravas e pobres, das mulheres camponesas que sempre trabalharam fora de casa. O modelo idealizado manteve-se e mantém-se justificado na idéia de que tais papéis são naturais, ou seja, homens e mulheres já nascem para serem desse jeito. Além da naturalização, a rígida divisão sexual do trabalho também o reforça.

Não há dúvida sobre a importância da família na vida social, de forma a merecer a proteção do Estado, que deve ser amplamente discutida, uma vez que a realidade tem demonstrado, cada vez mais, os processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras.

O Estado e a família, segundo Miotto (2004), sempre travaram uma relação conflituosa e contraditória, numa parceria que não é bem uma parceria, pois o Estado se compromete a proteger a família, mas a história demonstra que a família tem sido sobrecarregada e não aliviada de funções ou responsabilidades:

Mesmo na estruturação do Estado de Bem-Estar Social, em que se reconheceu a responsabilidade coletiva na reprodução social, biológica e cotidiana, a família ainda se constituiu como um pilar importante na organização social, a partir da divisão de tarefas e responsabilidades entre gêneros e gerações. Na raiz disso está a ideologia de que as necessidades de uma pessoa têm em primeiro lugar a satisfação que é a na família. Como unidade cuidadora - espaço de cuidados -, a família torna-se então um pilar importante da ação estatal relativa ao bem-estar social da população. (MIOTTO, 2004, p.15).

Segundo a autora, dentro da família, sobretudo a mulher, quase sempre fica sobrecarregada para desempenhar tarefas como trabalho não pago, dos quais podemos citar: cuidados com as crianças, higiene, alimentação, medicação, acompanhamento na escola e na saúde, limpeza doméstica, reparos, compras para a casa, cuidado com a roupa e outros cuidados com adultos, idosos e eventuais pessoas doentes ou com deficiência.

Não há contrapartida, por parte do Estado, para essas famílias, pois não recebem ajuda em termos dos serviços necessários/suficientes como, por exemplo, creches, hospitais, assistência médico-sanitária, dentre outros, além de adequados subsídios financeiros, haja vista a falência do Estado em prover políticas públicas dirigidas às famílias pobres.

A Política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de proteção às famílias vulnerabilizadas e às famílias excluídas do processo de trabalho. Este nos parece o campo do grande desafio dentro da lógica neoliberal, uma vez que estamos vivendo a

era do fortalecimento da lógica individualista em termos societários, por meio da qual se dissemina a idéia de que as pessoas devem buscar no mercado os meios para suprir suas necessidades materiais. Segundo Sposati (1997, p.10), “o dinheiro passa a ser compreendido como o elemento fundamental que abre caminho para a autonomia das pessoas”.

Segundo a autora, as lutas no plano do direito estão voltadas somente para ótica do trabalho, para busca de melhores salários ou para a manutenção de postos de trabalho. Isso ocorre porque a sobrevivência material é vista no plano individual e não coletivo. Nesse sentido, dentro da ótica neoliberal, é preciso que as ações desenvolvidas continuem sendo pontuais de maneira que as pessoas continuem a buscar formas de sobrevivência no trabalho. Quando a pessoa não o consegue, a própria sociedade, na maioria representada por pessoas do senso comum a condena, pois a culpa é nela colocada, ou seja, é a pessoa que não possui as exigências necessárias para ser absorvida pelo mercado. Ocorre, portanto, uma culpabilização do indivíduo.

No entanto, no receituário neoliberal, encontramos processos cada vez mais excludentes de acesso ao trabalho formal. Então, como pensar que o SUAS vai possibilitar mudança de paradigma, ou seja, a assistência social como política pública e universal? Como o SUAS vai dar conta dessa demanda que constitui o exército industrial de reserva composta de muitos trabalhadores não mais empregáveis? Assumiria também, como usuários da assistência social as pessoas aptas para o trabalho?

À medida que se agravam as condições de vida das pessoas, em decorrência do padrão atual de acumulação capitalista, cada vez mais cresce o número de pessoas que procuram os serviços da assistência social. Nesse sentido, de acordo com Martins (1999, p.21), “o social torna-se campo de lutas e de manifestação dos espoliados, o que não significa uma ruptura com o padrão de dominação e de clientelismo do Estado brasileiro no trato com a questão social”.

Dentro desse quadro, a vida dos grupos subalternizados é caracterizada pelas privações do usufruto das riquezas socialmente produzidas no país e do acesso aos direitos sociais. É também marcada pelas incertezas e pela insegurança do seu dia-a-dia. Assim sendo, a pobreza não pode ser vista somente sob a ótica da renda, mas igualmente, da exclusão e da subalternidade.

A subalternidade vai se constituindo na rede de relações sociais que as pessoas excluídas do acesso ao trabalho e, conseqüentemente, das condições básicas necessárias à sobrevivência, encontram no decorrer de sua vida. No seu cotidiano, são marcadas por estereótipos que as qualificam como, preguiçosos, vagabundos, marginais,

incapazes, problematizados, dependentes, e outros.

Segundo Yazbek (1999, p.53), é importante ter claro que a assistência social “cumpre uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, de neutralização das tensões existentes nessa relação”.

O trabalho com famílias, proposto pela PNAS, deve considerar seus diferentes contextos e histórias de vida, considerando a realidade sócio-econômica e política vivenciada em todos os Estados brasileiros.

Instala-se um fenômeno social que articula várias dimensões, dando-se num processo simultaneamente histórico, econômico, cultural, político, étnico e simbólico, na medida em que provoca nestes grupos, a ruptura com vínculos societários, comunitários e por suas vezes parentais, e, por conseqüência, a ruptura com suas raízes, cultura, valores etc. Para muitos estudiosos da sociedade contemporânea, a exclusão dá nova dimensão à “questão social”, exigindo que se estabeleça um outro modo de articulação entre a esfera econômica e a política. (MESTRINER, 2005, p.32).

É importante acrescentar que há contradições com relação ao trabalho com famílias no Brasil, pois, se por um lado, o trabalho constitui-se em um espaço que pode propiciar o acesso a direitos, por outro lado, a ênfase na centralidade na família acaba por desresponsabilizar o Estado do seu papel de provedor das políticas de proteção social às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Ao discutir as questões relacionadas à família, no campo de bem-estar social, na perspectiva pluralista, ou seja, a parceria entre Estado, mercado e sociedade, tão em pauta nos dias atuais, Pereira (2002, p.40) distingue duas concepções:

Uma seria o “pluralismo residual em que o Estado se desobriga de seus deveres e responsabilidades, transferindo-os para sociedade, e em que vários direitos de cidadania são restringidos ou desmontados”. A outra concepção seria o “pluralismo institucional, em que o Estado não foge dos seus deveres e responsabilidades, embora acate parcerias e trabalhe articulado com iniciativas privadas, sem perder o horizonte dos direitos”.

A primeira concepção, segundo a autora, restringe os direitos sociais conquistados e prevê a aplicação do modelo residual de políticas públicas, enquanto que a segunda concepção trabalha com o modelo institucional de políticas públicas, na perspectiva da manutenção e extensão dos direitos. Dessa forma, não se sobrecarrega a família, na medida em que as políticas sociais funcionam como suporte para ela. Entendemos que essa segunda

concepção deva orientar o trabalho com família nos municípios.

O eixo estruturante do SUAS que coloca a centralidade na família demonstrou nesta pesquisa, dois fatores de dificuldade, a saber: o que as gestoras municipais de assistência social têm entendido e trabalhado como socioeducativo e a questão da centralidade na família.

O material de orientações técnicas para os CRAS, elaborado pelo MDS e a SNAS, em 2006, coloca dentre os serviços que devem ser realizados no CRAS, os serviços socioeducativos geracionais, intergeracionais e com famílias. Segundo esse material, o trabalho com as famílias no CRAS, privilegia a dimensão socioeducativa da Política de Assistência Social na efetivação dos direitos relativos às seguranças sociais afiançadas.

A nosso ver, este se constitui em outro grande desafio para a gestão do SUAS na perspectiva do comando único nas três esferas de governo. O comando único é aqui entendido como a forma única de condução, nas três esferas de governo, do que se entende por socioeducativo, ou seja, supõe uma concepção teórica que possa nortear as práticas profissionais, impedindo que cada operador da política social aja de acordo com sua própria compreensão.

Quando se fala em trabalho socioeducativo, temos, como suposição, que tudo caberia como trabalho socioeducativo, pois não está previsto na PNAS/2004 um direcionamento teórico comum e claro a respeito desse termo. Cada operador o utiliza/operacionaliza segundo seu próprio entendimento: ações socioeducativas, grupos socioeducativos, trabalho socioeducativo, reuniões socioeducativas. Essa terminologia não aparece definida na PNAS mas, na prática, o trabalho com grupos tem sido desenvolvido em municípios beneficiados com recursos federais para desenvolvimento de ações sócioeducativas com famílias-ASEF, desde o ano 2000. Aparece também como opção de ação quando da mudança de modalidade de atendimento dos serviços de ação continuada<sup>15</sup>, como por exemplo, atendimento de criança de 0 a 6 anos (que estão migrando para a educação infantil), previstos na PNAS. Isso nos parece confuso e com reflexos contraditórios na perspectiva do SUAS.

Porém, segundo o guia de orientações técnicas para os CRAS, elaborado pelo MDS e SAS em junho de 2006, o trabalho com famílias realizar-se-á mediante o Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, sendo este o principal programa de Proteção

---

<sup>15</sup>Ver portaria nº 442, de 26/08/05 que regulamenta os Pisos de Proteção Básica estabelecidos pela NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam.

Social Básica do SUAS. Esse serviço é, necessariamente, ofertado no CRAS<sup>16</sup>.

O PAIF visa ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o qual deve interligar as relações internas ao grupo familiar e às relações deste com a comunidade, a sociedade e o Estado. Conforme o guia de orientações técnicas para os CRAS, as dimensões do vínculo dividem-se em três: legal ou jurídica, sócio-cultural e afeto-relacional. Na primeira, o vínculo implica obrigações e direitos mútuos, tendo caráter normativo, regulamentado por lei. O que se busca é o esclarecimento, a delimitação, o cumprimento e o apoio ao cumprimento das obrigações e dos direitos definidos pelos estatutos legais. Na dimensão sócio-cultural, os vínculos estão associados aos papéis familiares, suas representações e relações. O que se busca é fortalecer a identidade e resgatar a história do grupo familiar, seus valores, regras, ideais e relação da família com o contexto sócio-cultural.

Na dimensão afetivo-relacional, são abordadas as relações de cuidado, afeto e comunicação na família, buscando superar contingências que levam à violação de direitos no interior das relações familiares e comunitárias.(BRASIL, 2006).

Essas dimensões do trabalho com famílias não constam na PNAS/2004, e quem tem o CRAS em funcionamento tem a oportunidade de acesso a este guia. Se todos os CRAS implantados se orientassem através dele, ficaria mais claro o que vem a ser este trabalho socioeducativo a ser desenvolvido com as famílias<sup>17</sup>.

O trabalho realizado com as famílias ou seus representantes nos grupos socioeducativos e nas oficinas de reflexão e convivência, por exemplo, é uma das ações co-financiadas pela União, de trabalho com família. Ele deve abranger o acesso aos direitos e aos serviços básicos, a sua inclusão em redes sociais de participação e de solidariedade, a apropriação de informações e conhecimentos relacionados à sua capacidade de proteger os seus membros e defender os seus direitos. A reflexão em grupo estende-se ao cuidado com seus membros e ao desenvolvimento de referências éticas para os diferentes segmentos. O Guia também traz informações do trabalho com famílias, mediante núcleos socioeducativos, oficinas, campanha socioeducativa, o serviço socioeducativo por ciclo de vida, dentre outros.(BRASIL, 2006).

No entanto, essa pesquisa demonstrou que no trabalho realizado com

---

<sup>16</sup>O PAIF foi criado pela Portaria nº 78 em 18 de abril de 2004 pelo MDS, e os municípios contemplados com este programa tinham então uma estrutura física chamada de Casa da Família ou de PAIF. Com a aprovação da PNAS/04 em grande parte dos municípios estas denominações e o atendimento foram sendo readequados, passando a ser prestados pelo CRAS.

<sup>17</sup>Cabe destacar que o Guia de orientações para acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa BF no âmbito do SUAS, também traz informações sobre o grupo socioeducativo. (BRASIL, 2006a).

famílias nos municípios de pequeno porte I, tanto aqueles que instalaram o CRAS, quanto os que não o fizeram, alguns trabalhos apresentam traços em comuns, como veremos a seguir.

As gestoras municipais, quando questionadas sobre a existência no município, de programas/projetos voltados ao trabalho socioeducativo com as famílias, iniciado após a PNAS/2004, apareceram as seguintes respostas:

Temos a horta comunitária. (Gestora 1).

Aqui eu tenho os projetos do barbante, que eu acho que é socioeducativo, tenho um projeto que é artesanato, ginástica para a terceira idade, acho que é tudo trabalho, né?! (Gestora 2).

A gente está fazendo uma porção de cursos, de pintura de bordado, agora [a gente] vai fazer com elas, principalmente famílias do PETI, curso de produtos de limpeza, porque a gente reclama, houve reclamar muito, ai a casa, isso e aquilo, mas não tem condição, então a gente vai tentar fazer este curso de limpeza, com palestras e tudo e fornecer o produto de limpeza mês a mês para estas famílias. [...] é difícil, você tem que ir devagar, até porque este povo é de uma sensibilidade, uns sensíveis demais, outros rústicos demais. Então, de todos os tamanhos, você tem que ter um parâmetro, um limite, pra saber lidar com cada um. A gente está conseguindo devagarinho. (Gestora 3).

A Gestora 3 demonstra preocupação em ensinar as famílias e dar condições para que elas possam responder aos padrões convencionados pela sociedade no que se refere à limpeza e à higiene. A precária condição de limpeza e higiene das casas das famílias, atendidas pelos técnicos sociais, é uma demanda comum nos municípios e recebe nossa orientação.

Questionada em relação a quem executa esse trabalho entendido como socioeducativo, foi sua resposta:

É feito lá neste departamento, neste prédio, normalmente estes cursos são feitos pela APMI, porque daí fazem (os cursos) as mães, os jovens, as crianças, hoje você vê crianças de 8 a 10 anos bordando vagonite. A gente paga um instrutor que dá aula semanal, se reúnem lá, fizeram o curso de crivo, nos fizemos uns oito cursos de crivo, o pessoal faz crivo em pano de prato, em caminho de mesa, (faz) vagonite, tricô, crochê. O pessoal também está aprendendo a fazer (estes cursos) para melhora da renda familiar. (Gestora 3).

Aqui fica claro que a gestora executa o trabalho da APMI e o do Departamento de Assistência Social como uma coisa só. Por ser ela a responsável pelos dois, acaba usando os recursos financeiros da APMI para fazer algo no departamento social, que não conta com recursos próprios.

Dando continuidade às respostas sobre os programas/projetos voltados para as famílias, temos:

Reuniões mensais com famílias do BF e PETI; cursos de capacitação com as famílias do BF e PETI; enquadramento das famílias em programas de geração de renda; articulação com as políticas setoriais (por exemplo) Programa Habitação: Casa da Família – orientação para o associativismo, vigilância sanitária. (Gestora 4).

Reunião mensal com as famílias onde são realizadas palestras pela assistente social e psicóloga, (e) o pessoal da saúde sempre faz palestras lá. São oferecidos diversos cursos às famílias. (Gestora 5).

Nenhum, a não ser o do crochê - de geração de emprego e renda, socioeducativo não tem. (Gestora 8).

Aqui tem pouca coisa sendo desenvolvida principalmente pela falta de profissional né, mas o trabalho que a gente faz hoje com as famílias é, a maioria dele, trabalho de geração de renda né.[...] Como eu estou sozinha é uma coisa (o trabalho de geração de renda) mais fácil de organizar, tem o acompanhamento que a gente faz no CRAS mas é diferente de um trabalho só socioeducativo Então, hoje, digamos que 90% é voltado pra geração de renda pela falta de profissional. (Gestora 9).

Mesmo não sabendo responder o que seria o trabalho socioeducativo que tampouco se encontra especificado na PNAS/2004, a gestora 9 tem consciência de que o que eles estão realizando com as famílias não é trabalho socioeducativo. Cabe ressaltar que nos municípios nos quais as Gestoras são assistentes sociais, o termo socioeducativo é melhor compreendido do que pelas Gestoras que são indicadas como cargo de confiança.

As Gestoras 6 e 7 afirmaram não desenvolver, no momento da entrevista, qualquer trabalho com famílias.

Com o intuito de confirmar se os municípios desenvolvem o trabalho

socioeducativo com as famílias, e de que maneira o fazem, perguntamos às gestoras como esse trabalho estava estruturado.

Ele está bem estruturado, a prefeitura deu o apoio financeiro inicial, e agora eles mesmos cuidam de tudo. Plantam, colhem e vendem, o dinheiro fica pra eles. Eles mesmos compram a semente com o dinheiro da venda dos produtos. Tem dois funcionários lá da prefeitura com experiência neste trabalho para ajudá-los. (Gestora 1).

Então este trabalho mesmo do artesanato é para tirar crianças da rua, o projeto do barbante é para dar renda, né, e a ginástica é para a saúde, mas é na assistência social. (Gestora 2).

Então é através de reunião e palestra. Olha a gente fez um curso de biscoito, semana que vem vai ter um curso de culinária básica, sabe aquela culinária de arroz e feijão mesmo. Para o pessoal aprender fazer mesmo, com higiene. [...] Se você se propuser a oferecer alguma coisa, você consegue reunir, se não, não. Então você mais prende este pessoal pela boca, eles ouvem, a gente conversa. (Gestora 3).

É um trabalho técnico mesmo, a assistente social está começando um trabalho piloto no distrito, e nos vamos ter agora o segundo encontro com as famílias do BF e a assistente social está fazendo o acompanhamento enquanto assistente social. Ela tem reunião lá com esse pessoal e nós estamos dando curso com aquele dinheiro do IGD né, dando curso para as famílias beneficiárias do BF. Curso de crochê, já visando pra elas estarem produzindo para uma empresa do consórcio, aquele consórcio que nós temos. Já preparando elas e também profissionalizante. (Gestora 4).

Com relação ao trabalho socioeducativo, esta gestora respondeu:

Nesse momento ela (a assistente social) está fazendo um trabalho assim de ouvir as pessoas, as famílias, está começando agora este trabalho. Ela tá ouvindo, fazendo levantamento. Neste momento está só começando. Nós fizemos uma reunião onde ela ouviu, cadastrou, conversou com as famílias, aí ficou acertado de uma vez por mês ela estaria voltando, e todo encaminhamento necessário mesmo para as outras políticas do município, encaminhamento para outros profissionais, a psicóloga se for o caso. Aí tem aquele trabalho que não é socioeducativo que é aquele trabalho de atendimento. Nós nem temos o CRAS ainda em funcionamento. (Gestora 4).

Através de reuniões mensais e palestras. (Gestora 5).

Não tem como eu falar pra você que tem um desenho de como deve ser o atendimento, certinho não tem ainda. O grupo que a gente trabalha hoje assim mais estruturado que eu posso falar pra você, que é o que eu acompanho é do distrito, então lá sim no máximo uma vez a cada quarenta e cinco dias a gente se reúne, pra discutir diversos temas, a minha parceria maior é com a saúde né. [...]. A gente utiliza a mesma parceria né, mesmo sendo geração de renda vai alguém da saúde. Nesse dia eu vou e falo sobre a documentação, mas um assunto profundo mesmo sobre a questão[do trabalho] socioeducativo não. (Gestora 9).

As falas confirmam o entendimento das gestoras sobre o trabalho socioeducativo, no entanto, esse trabalho, na região, não aparece no formato do guia de orientação do MDS. Vejamos a seguir como ele funciona em relação aos critérios e as condicionalidades, à periodicidade e ao resultado que vem sendo desenvolvido nos municípios com as famílias.

Com relação ao critério/condicionalidade, a Gestora 2 não soube responder e, as Gestoras 6 e 7 não possuem trabalho com famílias. As demais Gestoras, responderam:

Ter vontade. A pessoa não pode ser obrigada, ela tem que ter vontade se não, não dá certo. O critério é ter que ir lá na horta e trabalhar. [...] .(Gestora 1).

É uma coisa com família carente, já tem o cadastro, já tem o conhecimento de quem são estas famílias, dependendo do assunto é o pessoal que você vai ter que atingir, nós fazemos muito isso com parturista, gestante, então só que é aquela história, a gente faz as palestras, elas recebem, daí entra a APMI, entra com kit de enxoval, entra Assistência Social, entra a saúde , então aí a gente consegue trabalhar em conjunto. [...]. Normalmente no final (da reunião) a gente faz um sorteio de brinde, se não você não prende ninguém. Então a condição é o seguinte: quem participar de todas as reuniões vai para o sorteio do brinde se não você não prende nem atenção, nem a curiosidade e não desperta a curiosidade, porque também, se for pra escutar esse povo falar pra isso ou aquilo fica difícil. Então você tem que arrumar um subterfúgio [...]. (Gestora 3).

Critério: risco e vulnerabilidade. Condicionalidade: participação nas reuniões e atividades propostas. (Gestora 4).

Ter vontade de participar. (Gestora 5 ).

O (curso) do crochê tem critério. Normalmente a gente procura assim, na verdade quando ele foi criado a gente procurou incluir as famílias que estavam desempregadas. Depois a gente foi ver, que assim, as famílias que estão mais vulneráveis para chegar num estágio de emprego precisa de muito mais coisa que Assistência Social, então não adiante você ter um emprego pra ela, olha você tem que ir lá aprender o crochê, não, ela está tão desmotivada que normalmente ela não vem. Então assim a prioridade são pras pessoas carentes, mas tem muita gente aí que tem seu emprego, está fazendo como complementação de renda. Condicionalidade na verdade não tem, é mais interesse da pessoa de estar gerando a renda. É lógico, tem condicionalidade assim de pegar o barbante, entregar limpo, entregar a quantidade de peça que ela se propõe no mês, tudo certinho, então tem sim, mas pra participar do projeto não. (Gestora 8).

Tem que estar inserido no Bolsa Família né, e a gente faz uma pré seleção aqui no departamento. A gente pega mais famílias que são mais dependentes, que tem mulheres, tem jovens né, gestante, então a gente faz uma pré seleção aqui, mas tem que estar inserido no programa (cadastro único). Pode estar só cadastrada, ou que já recebeu, ou estar cancelado. A condicionalidade é participar dessas palestras que estão lá (CRAS), funcionários tem vários, não pode ter mais de três faltas, tem que participar de todas as palestras. Por exemplo foi o pessoal da saúde agora a uns quinze dias atrás num curso de pintura falar sobre o preventivo, então todas elas fizeram o preventivo, todas elas que estavam no curso, então é meio que obrigado, tem que fazer pra continuar no curso. Além destas, tem as condicionalidades do Bolsa Família, então a gente pega no pé, o maior acesso nosso de falar diretamente com a família era a questão desse curso. (Gestora 9).

Aqui as respostas aparecem ligadas no que se refere a critério: a questão da pessoa ter vontade; de ser família carente; risco e vulnerabilidade; famílias desempregadas; estar inserido no Cadastro Único/BF. Como condicionalidade ao trabalho desenvolvido, a pessoa tem que participar das reuniões/palestras, fazer os exames de saúde, ter higiene com o material do curso.

A Gestora 3 usa o recurso de sorteio de brinde para conseguir levar as pessoas para a reunião, pois segundo ela tem que ter um atrativo se não, não aparece ninguém. Essa prática da troca com o usuário é uma estratégia utilizada com as famílias em município pequeno: por conta da herança cultural do clientelismo, apadrinhamento, eles já acostumaram a ganhar sempre alguma coisa em troca de sua presença/participação nos eventos para os quais são convidados.

Nesse sentido, vale ressaltar Sposati (2006), que fala da necessidade de reconcepção dos programas de transferência de renda que deveriam vincular-se ao trabalho social e socioeducativo, caso contrário, este trabalho com famílias nos municípios pequenos continuará inexistente. Pois, se a proposta da PNAS é que as famílias público alvo da assistência social sejam trabalhadas nos municípios, não conseguimos visualizar que os membros das famílias irão frequentar /participar do trabalho socioeducativo por interesse próprio. Dessa forma, o trabalho socioeducativo teria que vir definido, legalmente, como condicionalidade da assistência social, assim como tem a condicionalidade da saúde e da educação nos programas de transferência de renda<sup>18</sup>. Nesse caso, corre-se o risco da participação virar obrigação. Mas, caso contrário, na assistência social, a concessão do benefício será feita pelo benefício, e a proposta de trabalho com família vai permanecer sendo uma proposta.

Não estamos querendo dizer que somos a favor de condicionalidades na concessão de benefícios, no entanto, conforme o resultado da pesquisa, não vemos outra saída para o eixo matricialidade sócio-familiar do SUAS. Não há dúvida que o resultado vai depender muito da forma como o trabalho socioeducativo será desenvolvido.

Com relação à periodicidade do trabalho, segundo as gestoras, varia muito: mensais, bimestrais, trimestrais, em alguns casos são contínuos, outros municípios que oferecem cursos são por carga horária, depende muito da atividade que cada município desenvolve.

As Gestoras apresentaram alguns resultados do trabalho com as famílias:

É tão difícil explicar assim, eu acho que a auto-estima das pessoas principalmente sabe elevou muito, muito mesmo, essa ginástica fez muito bem para as pessoas, porque não é só idoso que vai, pessoas com problemas de saúde, mais jovem, eu acho que a auto-estima aumentou bastante. (Gestora 2).

A gente percebe assim algumas pessoas a gente vê já uma melhora, a partir da higiene, tem uns que a gente consegue (ver), olha tal dia tem reunião lá do PETI, ou tal reunião lá da criança, festa não sei do que, aparece o casal limpinho com os outros filhos. Portanto desde a higiene pessoal deles, a aparência, a gente ta vendo assim (uma melhora), é pouco, porque eles também não tem tanta condição, mas eu acho que já melhorou. (Gestora 3).

---

<sup>18</sup>Cabe destacar que com a integração do Programa de erradicação do Trabalho Infantil-PETI ao Programa BF, normatizada por meio da Portaria 666/2005, a participação nas ações socioeducativas e de convivência já é uma concicionalidade adicional para as famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.

A participação em outros tipos de eventos: conferências, seminários. Independência em relação ao programa como, por exemplo o programa compra-direta, com os cursos de capacitação elas continuaram fabricando pão e vendendo no próprio comércio. Os agricultores começaram a diversificar a produção para levar para CEASA/ Londrina. (Gestora 4).

A única coisa assim, fez quatro meses que estão trabalhando, a gente vê que o pessoal que está (participando) gosta muito. Segundo elas relatam, mudou bastante, muitas delas estão comprando coisas pra elas mesmas, né. Mas falar assim eu fiz uma pesquisa e o resultado é assim, não fiz. (Gestora 8).

Na questão de geração de renda sim (tem resultado). Outra questão que motivou muito assim desde o tempo que eu estou aqui foi a questão do BPC, que também está sendo atendido no CRAS né, o primeiro contato é lá, eles vão lá, daí ela (repcionista) pede documentação, eu como assistente social, técnico vou fazer a visita, então o primeiro contato é lá, e aumentou bastante esse ultimo ano né principalmente na divulgação, e é uma mudança que a gente vê que também é um trabalho do CRAS. Então é uma mudança boa, muita gente que não tinha e não encaixava no critério, hoje tem. (Gestora 9).

Com relação aos resultados, pelas falas das Gestoras, estes estão ligados à melhora da auto-estima, à melhora da higiene, ao aumento da participação do usuário nas reuniões, nas atividades oferecidas, e ao maior acesso à informação e à renda. Cabe destacar que no município 4, a Gestora deixa claro um resultado importante, que é a independência das famílias participantes do Programa Estadual Compra Direta, em que a capacitação propiciou aos participantes a continuidade de auferir renda.

O trabalho com família, como já dissemos anteriormente, deve ser pautado no “pluralismo institucional” (PEREIRA, 2002), de maneira que o Estado não se desobrigue de seus deveres e responsabilidades, transferindo-os para a sociedade, mas que de maneira articulada, trabalhe na perspectiva de manutenção e de extensão dos direitos.

Os municípios da região pesquisada não desenvolvem o trabalho socioeducativo com famílias, no formato proposto pelo guia de orientações técnicas elaborado pelo MDS e SNAS. Porém, os municípios que desenvolvem algum trabalho com famílias resume-se a cursos semiprofissionalizantes e palestras com técnicos da saúde. Tal trabalho com família, que deveria ser executado no CRAS, ou em seu território de abrangência, pois se trata de um serviço de proteção social básica, conforme demonstram as falas, não está voltado para o trabalho socioeducativo na perspectiva de organização política e de acesso e defesa de

seus direitos e de proteção aos seus membros, o que prevalece é o trabalho socioeducativo voltado para atividades manuais.

Nesta região, quatro municípios possuem CRAS, no entanto, somente três unidades “funcionam”. Dessas, duas não têm equipe técnica e a outra, a estrutura física do CRAS é dividida com o contraturno do PETI, não sobrando espaço físico para o trabalho com famílias. Mesmo nos municípios que possuem o CRAS, as gestoras sequer mencionaram, na entrevista, o trabalho socioeducativo, com base no guia de orientações do MDS e SNAS.

Há ainda a questão que a prática tem demonstrado de serem as mulheres quem mais participam das atividades socioeducativas, uma vez que são elas que mais procuram os serviços da Política de Assistência Social, conforme demonstra a pesquisa<sup>19</sup> realizada em quatro unidades de CRAS, na cidade de Londrina-PR:

Das pessoas que procuraram as quatro unidades de CRAS, neste período, 86% são mulheres. Este dado pode possibilitar algumas reflexões que não serão aprofundadas neste momento, mas valem a pena serem citadas, por exemplo, a responsabilização feminina pelos sustento da casa levando as mulheres a buscarem com mais determinação serviços que supram necessidades básicas de suas famílias. (PAULILO et al., 2006, p.2)

Segundo Carloto (2006), as mulheres são responsabilizadas pelos filhos e pelo cumprimento dos critérios de permanência nos programas de transferência de renda. A pequena participação masculina nos grupos socioeducativos reafirma que a centralidade acaba direcionando-se para a mulher, o que contraria a proposta de centralização na família. Afirma também Carloto (2006, p.152), ao se reportar à PNAS:

Porém isto não é suficiente e não é problematizado no texto para superação do que tem sido a principal crítica das feministas, [...] que é a continuidade do enfoque familista e, portanto, de uma centralidade não apenas na família, que é o termo que o documento adota, mas de uma centralidade na mulher-mãe.

Dos nove municípios pesquisados, sete fazem algum tipo de trabalho com família, no entanto a centralidade não é na família, conforme as respostas das Gestoras acerca do membro que mais participa do trabalho, assim como os motivos. No entendimento delas, a centralidade não é na família e sim, em um de seus membros.

---

<sup>19</sup>Pesquisa realizada no mês de abril/maio de 2006, no CRAS Leste, Norte A, Oeste e Sul A da cidade de Londrina-PR. (PAULILO, et al., 2006)

A mulher, pois o homem mesmo que não tenha um trabalho fixo, é comum ele ter que fazer qualquer bico, já a mulher tem mais tempo para participar deste tipo de trabalho que não é muito certeza de dar certo. (Gestora 1).

A mulher, acho que por ela ter mais tempo né, ser mais desinibida, coisas assim eu acho. (Gestora 2).

A mulher. Bom primeiro, porque o pessoal trabalha mais na lavoura, então você já evita de fazer essas reuniões à noite, o pessoal chega tarde, lá o pessoal vai muito pra cana, então já não vai mesmo e as mães só vão a tarde, porque os filhos estão na escola e o marido está no trabalho, então é por aí. (Gestora 3).

A mãe. Os filhos vão todos. É a que tem mais tempo, pelo menos é o que a gente vê assim, além de ter um pouco mais de disponibilidade de tempo é quem aparentemente está mais preocupada em relação a educação dos filhos e geralmente porque o cartão, eu acho que é o principal (motivo), o cartão do responsável alí do BF está no nome da mãe, né. Então nestas atividades a mãe é que está presente. (Gestora 4).

A mulher. Acho que é porque ela tem mais tempo e porque o benefício do BF está no nome dela. (Gestora 5).

Normalmente são as mulheres, as mães, eu acho que tem muito daquela relação que hoje você vê, por exemplo: crochê você pensa em mulher e aqui tem muito disso. A gente até tentou convidar os homens, né, pra trabalhar, mas não veio não. (Gestora 8).

Mulher. Olha talvez porque os cursos que são oferecidos hoje são hoje mais voltados pra mulher, né, até é um sonho nosso aqui de abrir um curso pro homem, voltado mais pro homem mas ainda não tivemos essa oportunidade, então talvez por isso, porque talvez porque a mulher fica em casa cuidando da criança daí vai fazer um curso e o homem e que trabalha bastante né. (Gestora 9).

Nas falas, constatamos que, em cinco municípios, 1, 2, 4, 5 e 9, o fato da centralidade ser na mulher aparece ligada à questão do tempo, em dois, nos municípios 4 e 5, por serem as mulheres as beneficiárias do cartão BF e em dois municípios, o 8 e 9 aparece

relacionada ao tipo de curso oferecido, com características femininas.

Como se observa, a centralidade na região pesquisada é na mulher, o que contraria a proposta da PNAS de centralização na família. Conforme Carloto (2006), são as mulheres quem mais procuram os serviços da Política de Assistência Social e a centralização acaba sendo na mulher-mãe. Pelas falas das Gestoras, isso se justifica porque a mulher tem mais tempo, ou seja, à mulher cabe a função de cuidadora do lar e ao homem a função de provedor. Mesmo com a evolução do conceito de família, o ranço do modelo patriarcal de família ainda hoje se faz presente.

O que de fato ocorre é o acúmulo de atribuições para a mulher, pois se ela é agora também a provedora, continua sendo a cuidadora, ou seja, acumula funções.

Um fator relevante que apareceu durante as entrevistas é referente ao horário em que os municípios realizam o trabalho com as mulheres, ou seja, no horário comercial, o que dificulta e impede a participação dos outros membros que trabalham, até mesmo das mulheres. Isso deve ser revisto se se quer trabalhar todos os membros da família, conforme propõe a PNAS.

Se a proposta da PNAS é a centralidade na família, a questão do horário é um fator primordial para oportunizar que o trabalho possa, de fato, voltar-se para todos os membros do arranjo familiar. Sabemos que os cidadãos que compõem aquele quadro, sobre o qual falávamos anteriormente, dos não empregáveis, assim como o atendimento de suas necessidades mínimas diárias, não será suprido apenas com o Programa Bolsa Família e tampouco com o investimento em trabalho informal, ou de complemento à renda familiar como se tem trabalhado nos grupos da região pesquisada. Se estamos falando em direito, não podemos admitir que os cidadãos fiquem sem os direitos trabalhistas pois, se assim o for, estaríamos vivenciando a era do avesso do direito.

Paiva (2006, p.10) fala de um novo tipo de projeto político que deve iluminar o SUAS, o qual deve voltar-se em especial para:

Um campo distinto das demais políticas sociais, ao implementar, desde medidas de transferência direta não contributiva de valores materiais (no nosso caso, o Bolsa-Família), reforçando corretamente o protagonismo da população, até projetos coletivos de enfrentamento à pobreza, sempre trabalhando processos de emancipação e autonomia dos segmentos a ela vinculados.

Dentro da ótica neoliberal, não conseguimos visualizar de que forma o SUAS conseguirá efetivar tal empreitada, e de que forma a assistência social realizará

tamanha tarefa de emancipar e dar autonomia às famílias, conforme previsto na PNAS. Uma vez que autonomia implica fatores de garantia de trabalho e renda, não visualizamos como o atual orçamento destinado à assistência social conseguirá atender à demanda advinda do desemprego e como a Política de Assistência Social poderá fornecer a mesma autonomia e emancipação da política do trabalho.

Considerando a lógica capitalista, que não provê emprego para todos, essa emancipação humana seria parcial, pois ela só ocorre para a classe burguesa, por meio da exploração do trabalho, quando o Estado atua com a função central de assegurar o regime de propriedade privada dos meios de produção. (COSTA, 2006).

Entendemos por autonomia, o ato da pessoa ser livre, decidir sem interferência de outros. De acordo com Couto (2004, p.39), o conceito de autonomia indica “o ato de estar livre de coerção. Implica que a escolha feita pelo homem não seja impedida de realização por outros, sejam eles homens ou instituições, e se realize através do exercício de liberdades”.

Para Sen (2000, p.31), a visão de liberdade “envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais”. Para o autor, a privação de liberdade<sup>20</sup> pode surgir originada de processos inadequados ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo daquilo que gostariam de realizar.

A liberdade e a emancipação humana por meio da assistência social no contexto capitalista, a nosso ver, são palavras que devem ser eliminadas da discussão da PNAS/2004. Pois só seria admissível no sentido das pessoas se apresentaram livres de coerções nos espaços públicos criados pelo poder público, poder do Estado, poder administrativo, por qualquer órgão e/ou agente do Estado. Só assim, o usuário da assistência social poderia participar politicamente das decisões nessa área, de forma a contribuir para o alcance de sua emancipação como um todo, ao conseguir que seus direitos assegurados ocorram em todas as outras áreas (educação, saúde, lazer, cultura), inclusive do direito ao trabalho e à renda. Não será a PNAS sozinha a garantir autonomia ou emancipação, pois como toda a política pública, a assistência social também tem seu limite, ainda que haja um grande trabalho de transversalidade entre as demais políticas públicas setoriais, o que atualmente não ocorre.

---

<sup>20</sup>Para Sen (2000, p.18), as principais formas de privação de liberdade são: “pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.”

Entendemos que as famílias poderiam sim, se tornarem mais autônomas, no sentido de tomarem decisões e realizarem atividades que estavam além do seu dia-a-dia, desde que o trabalho socioeducativo se fundamentasse num processo pedagógico direcionado para a organização política/cidadã, de ações socioeducativas voltadas para o cotidiano das famílias atendidas.

Como nosso objeto de estudo não é o resultado do trabalho socioeducativo, não iremos aprofundar essa discussão.

Devemos ter claro que não é somente o acesso às políticas públicas e à renda que levará ao rompimento da situação de subalternidade das famílias. É preciso resgatar outros componentes, como motivação, respeito, confiança, auto-estima, fatores que contribuem para tornar os usuários da política de assistência social mais sujeitos de sua história, mais capazes de questionar a ideologia dominante que o qualifica como subalterno:

Está em aberto o desafio de formulação e implantação de inovadoras e transformadoras metodologias de trabalho socioassistencial, que possam subsidiar o atendimento das equipes multidisciplinares integrantes dos novos espaços governamentais do SUAS, notadamente os Centros de Referência Social, distribuídos nos territórios socialmente mais demandantes de todas as cidades brasileiras. (PAIVA, 2006, p.7).

Nesse sentido, pensar o trabalho socioeducativo com a família pode vir a ser, de fato, a grande novidade dentro da proposta do SUAS, se conseguir envolver a maioria dos membros do arranjo familiar, não centrado apenas na mulher. No entanto, esse tipo de trabalho necessita, por parte dos seus idealizadores e executores, de maior publicização da definição teórico-metodológica quanto ao termo socioeducativo, com vistas a orientar os agentes por ele responsáveis. A questão técnico-operativa ficaria a cargo do operador municipal e requer ainda, por parte do Estado e desses agentes, uma postura crítica no sentido de considerar todos os membros do arranjo familiar como sujeitos de direito, e não um espaço a ser utilizado para destensionar os conflitos decorrentes das carências não atendidas.

Além disso, o horário em que os municípios ofertam o trabalho com a família deve possibilitar a participação dos diferentes membros do arranjo familiar, deve oportunizar aos que trabalham no mercado formal igual participação daqueles que o fazem no mercado informal, de modo que a centralidade não permaneça na mulher.

Passaremos agora ao segundo eixo estruturante do SUAS, que traz pontos importantes e estratégicos para a consolidação da Política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte.

### 2.3 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E TERRITORIALIZAÇÃO

Silva (2002) coloca que a CF-88 não é isenta de contradições, sendo, por vezes, excessivamente minuciosa. É, porém, uma Constituição que traz promessas de realizações do Estado democrático de direito, abrindo-se para o futuro em busca da construção de uma sociedade justa e livre, do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da marginalização, da redução das desigualdades regionais e sociais, da promoção do bem-estar de todos sem discriminação de qualquer natureza. Esses são objetivos expressos no texto constitucional.

A expectativa do povo brasileiro é de um Estado democrático de direito que assegure o exercício dos direitos sociais e individuais. Nesse tipo de Estado, o que está previsto na lei não deve se limitar à esfera normativa, uma vez que precisa de ação humana concreta de modo a influir na realidade social, realizando os princípios da igualdade e da justiça, buscando a equidade dos socialmente desiguais. Nesse sentido, a CF é uma fundamental expressão do direito positivo e exerce função transformadora da sociedade, imprimindo mudanças sociais democráticas.

A descentralização política e administrativa foi definida na CF de 1988 como uma das diretrizes da Política de Assistência Social e a normatização das ações sociais foi definida a partir da LOAS.

A LOAS prevê que o processo de descentralização político-administrativo será executado mediante um sistema formado por instâncias com características e funções específicas, que se articulam e devem interagir nas diversas esferas de governo de modo a operacionalizar a Política de Assistência Social. “A descentralização contribui ainda para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar serviços mais perto da população” (YAZBEK, 2004, p.16).

Conforme Arretche e Rodrigues (1999), não há dúvida de que, com a CF/88 foram adotadas medidas efetivas rumo à descentralização fiscal. No que se refere, no entanto, a uma nova distribuição de competências na prestação de serviços sociais, poucas decisões foram tomadas até meados dos anos 1990.

O processo de descentralização no Brasil supõe:

A adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que pretende-se lhe sejam transferidas, não se resumindo apenas à descentralização fiscal, mas evidenciando serem necessárias estratégias de indução e incentivo, dadas às desigualdades regionais e às insuficiências locais. (BERETTA; MARTINS, 2004, p.65).

A descentralização sempre significará uma divisão de poder, seja ele na esfera federal, estadual ou municipal, pois representa uma aproximação do Estado com a população e o respeito ao princípio de autonomia. Enseja, portanto, estadualização e municipalização, como afirma Jovchelovitch:

Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não-autoritária, democrática e desconcentradora de poder. (JOVCHELOVITCH apud JOVCHELOVITCH, 1998, p.40).

Nesse processo, é importante, de acordo com o autor, não confundir municipalização com prefeiturização, pois a municipalização é mais ampla do que a figura do prefeito e de seus assessores e envolve o coletivo local. Ela exige a partilha do poder entre governo e coletividades locais. Assim sendo, carrega a idéia de avanço democrático e de fortalecimento da cidadania dos habitantes do município.

No mesmo sentido, Nogueira (1997) também comenta sobre a confusão que se estabeleceu entre descentralização, democratização e participação. Segundo o autor, a descentralização pode ser “imposta”, enquanto a participação depende de fatores histórico - sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional.

Para Nogueira, a CF-88 teve um importante papel no sentido da legitimação do princípio da descentralização, principalmente na Seguridade Social, com o conceito expresso nos artigos 194 e 204 da Constituição, sobre descentralização participativa, que imprime a característica particular de uma descentralização não apenas técnica, fiscal ou administrativa, mas também política, ao pressupor a participação da sociedade civil.

Como estratégia de consolidação democrática, a descentralização e a municipalização estão sempre ligadas à idéia de participação popular e mostram, assim, que a força da cidadania está no próprio município no qual o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É no município que ele pode fiscalizar e exercitar o controle

social.(JOVCHELOVITCH, 1998).

Essa municipalização não pode ocorrer sem planejamento e sem infra-estrutura, exige amadurecimento de cada município para enfrentar as novas responsabilidades e garantir maior participação política da sociedade civil, maior flexibilidade nas ações e maior capacidade de dar respostas às demandas postas pela população, necessitando, portanto, de um processo de ampla aprendizagem dos gestores das políticas sociais e dos agentes sociais e políticos. (BERETTA; MARTINS, 2004).

Diante das características da descentralização, vê-se que ela envolve questões referentes à ampliação de centros de decisão, principalmente em diferentes instâncias e níveis, de modo a contribuir na formulação partilhada das decisões:

O processo de descentralização que diversos autores defendem e acreditam, e com o qual concordamos, pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, pois estas categorias são entendidas aqui como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder, que implica a existência de um pluralismo, entendido como ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas, onde o papel do Estado não seja minimizado em seu dever de garantir direitos dos cidadãos. (STEIN, 1999, p.93).

Desse modo, a idéia de que descentralização deva ser utilizada na sua dimensão positiva é reforçada, favorecendo a democracia e a autonomia, transpondo o aspecto meramente administrativo. De fato, entendemos que se deve trabalhar politicamente a construção da descentralização, em sendo ela um processo.

Ainda sob a ótica da descentralização, a PNAS considera o Conselho, o Plano e o Fundo de Assistência Social - CPF, como elementos fundamentais na gestão da Política Pública de Assistência Social que, conforme a LOAS/93, no seu artigo 30, diz que eles são requisitos essenciais para o repasse de recursos e funcionamento da Política de Assistência Social. Discorreremos sobre cada um deles a seguir.

O Plano Municipal de Assistência Social é um instrumento fundamental para se construir uma política planejada e efetiva sobre os problemas da pobreza e da exclusão social. Serve de parâmetro para incrementar o processo de democracia e, ainda, como mecanismo para viabilizar a inserção da assistência social no sistema de planejamento global do município e nos sistemas de planejamento tanto no nível estadual quanto federal. O Plano Municipal de Assistência Social contempla um conjunto de serviços, programas, projetos e

benefícios oferecidos pela assistência social em cada um dos setores das demais políticas sociais públicas.

Nesse sentido, quanto mais democrático e participativo for o processo de elaboração do Plano, mais coesão e apoio somarão para sua execução. Tal elaboração, no entanto, deve se pautar no diagnóstico social de cada município, a fim de se visualizar os indicadores de vulnerabilidade social daquela realidade. Deve ainda, envolver a participação do Conselho Municipal e do usuário da política.

O Plano Municipal de Assistência Social, instituído pelo artigo 30 da LOAS, traduz a ênfase na necessidade de ações planejadas que, uma vez pautadas no diagnóstico da realidade, possibilitam o estabelecimento das prioridades, dos objetivos, das metas e das estratégias que se pretende executar, permitindo a avaliação, o monitoramento e o acompanhamento, de modo a romper com práticas pontuais e imediatistas. O diagnóstico social do município é de suma importância para validar o plano, uma vez que ele será apresentado ao Estado e servirá de referência para proposição de ações nas três esferas de governo. O plano deve, portanto, considerar não apenas aspectos quantitativos, baseados em informações de dados oficiais, como também indicar a situação de vulnerabilidade social das famílias em cada município, pois só assim servirá de instrumento para reverter a situação de pobreza do país.

No entanto, é importante destacar ainda que a Política de Assistência Social:

[...] por ser interdisciplinar e intersetorial que, na prática, é a política pública mais afeta a estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com as demais políticas congêneres (sociais e econômicas) tendo em vista a universalização do atendimento das necessidades sociais no seu conjunto. (PEREIRA, 2004, p. 59).

Fazendo um paralelo entre a visão de Pereira com a prática de elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social, podemos afirmar que o fato da Política de Assistência Social ser transversal às demais políticas sociais, acaba por confundir e, dessa forma, priorizar ações que deveriam ser financiadas pela política social setorial de outras áreas como, por exemplo, saúde e educação.

Com intuito de romper com essa situação, a PNAS incluiu, no rol de suas propostas, a negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação para que seja realizada a transição do financiamento dos serviços para estas áreas afetadas que, ainda hoje, são assumidas pela Política de Assistência Social.

Como já abordamos anteriormente, para se conhecer a realidade social de um município, é fundamental realizar um diagnóstico que permita ao Gestor Social mapear a situações de pobreza e de vulnerabilidade do usuário da Política de Assistência Social, para que os projetos/programas e serviços ofertados sejam condizentes com aquela realidade e possam reverter aquela situação social do município. Vejamos como está a situação na região pesquisada.

Perguntamos às Gestoras se existe diagnóstico social específico que mapeia a realidade social do município.

Somente a Gestora 5 disse que fez o diagnóstico da realidade da área social, no ano de 2005, e foi por conta do município ter sido contemplado pelo Programa Federal PAIF. As Gestoras 1, 2, 3, 7 não possuem diagnóstico mas não souberam responder os motivos; as demais nunca fizeram diagnóstico da área social pelos seguintes motivos:

Inicialmente por falta de funcionário, agora foi priorizado outras ações para os dois estagiários contratados para este fim (diagnóstico) foram fazer. (Gestora 4).

Eu gostaria de ter feito isto durante estes anos ou no último ano do atual mandato, mas por questão técnica, a gente não tem tempo de fazer, nos não temos material suficiente, uma capacitação, alguma coisa que pra estar desenvolvendo o questionário, questão metodológica, mas eu acho que principalmente por falta de recursos humano que a gente não tem, o que seria muito importante. (Gestora 6).

Porque até hoje o município não tinha preocupação com assistência social, e agora nós não temos equipe técnica pra isso. (risos). (Gestora 8).

Olha, a informação que eu tive é que tentaram fazer, acho que há uns dois anos atrás em parceria com o Conselho da Assistência mas, só tentaram, está alí os questionários e não foi pra frente, não sei porque, tanto é que é um dos nossos objetivos nos próximos anos. (Gestora 9).

Nos municípios pequenos faltam recursos humanos para desenvolver o trabalho social, o assistente social não dá conta de realizar o trabalho burocrático e social, até mesmo porque, tudo que não é das outras áreas afetas à política social, acaba caindo na

assistência social.

Se não existe diagnóstico que mapeia a realidade da área social, os municípios da região pesquisada não estão trabalhando com base em uma realidade estudada.

O diagnóstico é um levantamento importantíssimo para o trabalho nessa área, é o primeiro passo para se propor ações ao público-alvo e, portanto, é a forma mais precisa para se implantar políticas que, de fato, possam contribuir, como já dissemos anteriormente, para reverter a situação de pobreza e de vulnerabilidade social de um município.

Considerando que os municípios não possuem diagnósticos, perguntamos às Gestoras em quais dados e fontes o município se baseia para elaboração do plano municipal de assistência social e para a implantação de programas/projetos municipais.

Com exceção da Gestora 2, que não soube responder, as demais disseram utilizar-se das fontes abaixo descritas:

Nos dados dos cadastros feitos pelas funcionárias, que visitam as famílias.(Gestora 1)

Uma grande fonte que a gente tem ali, é exatamente os agentes de saúde, porque eles conhecem cada casa, cada família, e sabem da necessidade, sabem quantos benefícios de INSS eles têm, quem tem quem não tem, quem precisa, quem não precisa. Então isso vale de suporte pra gente também, porque quando você vai fazer uma visita você já tem uma idéia daquilo que acontece na família né. (Gestora 3)

Cabe destacar que os dados dos agentes de saúde se referem mais a dados do atendimento diário, baseado na experiência prática do agente, e não se refere, portanto, a dados sistematizados, tabulados, analisados. Quando a Gestora 3 quer saber mais sobre uma família usuária, pergunta ao agente que atende à área à qual pertence aquela família, pois o agente realiza visita na sua área de abrangência semanalmente.

Informações do IPARDES/IBGE/IPEA e informações do Cadastro Único. (Gestora 4).

Se baseia só nos cadastros (do PAIF). Na zona rural não temos pessoas (carentes). (Gestora 5).

A gente se baseia nos dados do IPARDES, do IBGE, dados da própria secretaria de Estado e Promoção Social e do MDS, mas principalmente do IPARDES E IBGE. (Gestora 6).

Censo (IBGE) e da saúde. (Gestora 7).

Olha, normalmente projeto para criança e adolescente tem aquela, dentro do SUASWEB tem os dados lá, né, a gente conta com os dados do Conselho Tutelar. Pra preencher o PMAS normalmente a gente já pega os programas que tem, a documentação que a gente tem aí, as áreas de maior risco que a gente pretende atender e colocar que a gente já conhece, a demanda que o posto de saúde traz, este tipo de coisa. (Gestora 8).

Olha por ser um município pequeno a gente tem mais facilidade pra isso né, que a gente sabe a área de maior vulnerabilidade, aqui no departamento a gente tem todas as fichas de todas as pessoas que pegam os benefícios, então a gente conhece as pessoas. Hoje eu posso te dizer que eu sei quem são essas pessoas, que área que elas moram né, nós temos um trabalho muito articulado com os agentes de saúde, nós temos contatos quase que diariamente com os agentes. Então por ser um município pequeno a gente tem essa facilidade, de conhecer. Estou aqui mais de um ano, eu conheço e sei a área e qual é o meu público alvo, então por ser um município pequeno eu conheço. A fonte talvez seja aqui no departamento de assistência através de benefícios eventuais, seria a minha única hoje, e além dos dados do IBGE que a gente também tem, e os fornecidos pela secretaria também. (Gestora 9).

Os municípios, uma vez que não possuem o diagnóstico que mapeia a realidade social, têm se baseado nas fontes oficiais e nos atendimentos diários, e uma fonte mais comum que aparece são os dados da saúde, mediante os agentes de saúde. No entanto, as informações constantes dos PMAS que são informadas ao Estado não contemplam a situação real dos municípios, o que torna praticamente impossível reverter, com os programas e projetos financiados pelo Estado, a condição de vulnerabilidade e pobreza destes.

Perguntamos às Gestoras quem fornece e quem alimenta o relatório de gestão que é anual e deve ser baseado no Plano Municipal de Assistência Social.

Foram unânimes as respostas das Gestoras de que quem alimenta o Relatório de Gestão são as assistentes sociais e no município 8, é a gestora que é também assistente social.

O mesmo ocorreu com a elaboração do Plano Municipal de Assistência

Social, em oito municípios: o plano foi elaborado somente pelas assistentes sociais. No município 9, a Gestora diz que o Conselho ajudou a elaborar o plano, mas tem uma explicação para essa situação diversa:

O conselho de assistência junto comigo. Elaborar foi eu e mais duas conselheiras que acompanharam de perto, daí eles (conselheiros) aprovaram. Eu precisei delas pra saber as informações, entendeu, como a outra assistente social saiu no final do ano passado, eu nunca tinha nem entrado no SUASWEB, eu precisei de algumas conselheiras mais antigas, pra saber, além de me basear no plano do ano passado, eu tive que perguntar algumas coisas pra elas, de informação do município. Daí surgiu também a curiosidade delas, entendeu, ah mais nunca ninguém falou pra gente, a gente só aprovava, então até elas conhecerem o sistema, daí foi até legal, então eu precisei delas (conselheiras) [...] foi a título de informação porque eu era nova aqui e nunca tinha mexido em nada, tive que dar meus pulos.(Gestora 9).

Percebe-se, portanto, na explicação dessa Gestora, que a situação do município ocorreu pelo fato da assistente social ter sido contratada recentemente e, portanto, não conhecia a realidade social. Então foi, na verdade, ela que precisou do Conselho e não o contrário.

Na região pesquisada, os PMAS são elaborados somente pelas assistentes sociais, não há participação de outros atores, a única participação que existe é a dos conselheiros municipais de assistência social no momento da aprovação, conforme as falas das gestoras. Cabe destacar que as Gestoras 2 e 7 não souberam responder.

A Assistente Social lê ele (o plano) pra nós na reunião e aí a gente vota. A maioria vence. (Gestora 1).

Com um bate papo bom, sabe eles conversam e vão ver a realidade, eles se reúnem e aprovam assim. [...] Alguém faz a leitura e o Conselho vai discutindo e aprovando. (Gestora 3).

A assistente social apresenta o plano, discute-se e aprova-se pelo CMAS. (Gestora 4).

Boa, todo mundo aceita.(risos). Tem vezes que é assim, oh, está tudo aprovado não precisa nem ler. Todo mundo não tem tempo pra nada, tem vez que é questionado, tem coisa que é questionada. Não é lido tudo não, só uns itens. (Gestora 5).

A situação apresentada pela Gestora 5 é uma prática que não cabe só ao seu município pois, normalmente, em município pequeno, o conselheiro participa de vários conselhos municipais. Ele chega nas reuniões querendo saber a hora em que vai terminar, é tudo feito às pressas, muitos não se importam com o que está escrito no Plano, ou com a pauta da reunião, querem logo aprovar tudo que tiver que aprovar, para poder ir embora de forma mais rápida possível. Esse procedimento inviabiliza toda a discussão e o verdadeiro papel do conselheiro que é participar, discutir, questionar. Esta situação também é relatada pela Gestora 6.

Através de reunião com CMAS. Eu levo, a gente faz o plano primeiro, eu levo e se lê em reunião, geralmente aprova, é essa a dinâmica. Geralmente assim, a gente lê umas partes, inteiro a gente não lê, até porque, não que a gente esteja desprezando eles, mas tem coisa que eles não entendem e não querem nem saber, a gente lê partes. (Gestora 6).

Normalmente a gente chama o Conselho antes pra ajudar elaborar, principalmente quando a gente fala na questão o que você quer para o município, na questão de projetos né, e também não para eles estarem acompanhando, porque na verdade eu estou tentando fazer o Conselho funcionar. Então, já participaram na fase da elaboração e depois é difícil na fase final, quando estou finalizado a gente convida eles novamente, vem que eu estou mandando e eles vêm e aprovam. Alguns participam (da elaboração), todos não, mas 4 ou 5 participam. Sento junto, discutimos, eu passo algumas coisas assim, porque na verdade eles não entendem o que é assistência social, né? Então algumas informações eu passo pra eles, dentro daquilo que a gente precisa discutir, e eles discutem e a gente monta junto, mas não são todos não, é 4 ou 5 só. (Gestora 8).

É feito a leitura durante uma reunião do conselho né, se os conselheiros tiverem dúvidas eles já perguntam pra mim, se eu souber responder eu já respondo na hora. Eles não tiveram nenhuma dúvida (risos) e aprovaram (o plano). Eu leio e entrego cópias pra eles e eles acompanham. Apesar de ser uma opinião minha particular, que a maioria não entende, aprovam. (Gestora 9).

Um dos elementos estratégicos para a descentralização das ações de assistência social baseia-se na participação popular nos espaços organizados previstos na LOAS, por meio dos conselhos nas três esferas do governo: Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS, Conselho Estaduais de Assistência Social- CEAS e Conselhos Municipais de Assistência Social-CMAS, principalmente no âmbito dos municípios, proporcionando um

novo arranjo das instâncias deliberativas, propositivas de diretrizes e de articulação política, para controlar e flexibilizar os processos sociais.

O Conselho Municipal de Assistência Social é o espaço legítimo de reivindicação de direitos, negociação, deliberação e fiscalização da Política de Assistência Social. Nesses conselhos, a relação entre o público e o privado se materializa pelas próprias características de órgão permanente, colegiado, paritário, deliberativo, fiscalizador, espaço de diálogo, pautando-se pelos princípios da democracia participativa e representativa. (BATTINI apud PARANÁ, 2002). Discutiremos alguns dos aspectos relacionados às expressões: a) deliberativo, b) paritário, c) espaço de diálogo, d) democracia representativa, e) democracia participativa e f) fiscalizador em relação ao funcionamento dos Conselhos, Planos e Fundos Municipais de Assistência Social.

a) Deliberativo: O primeiro aspecto é que muitos Conselhos, conforme demonstrou a pesquisa, não são deliberativos, mas apenas consultivos, pois o órgão gestor, a mando do prefeito, já vem com as decisões tomadas e, dessa forma, o Conselho acaba não decidindo e tampouco fiscalizando, pois não se sente responsável por tal tarefa. Cabe ainda dizer que, muitas vezes, aquele conselheiro que se manifesta contra o poder vigente, pode ser estigmatizado e perseguido politicamente.

b) Paridade: O que queremos apontar nesta discussão sobre Conselho, é que, apesar de ser paritário ou seja, composto por 50% de representantes do poder público e 50% por representantes da sociedade civil, deliberativo e fiscalizador, alguns indicadores nos levam a contestar a paridade como fator de representatividade popular. O primeiro diz respeito a essa composição que nem sempre é paritária, pois, se considerarmos que no município, o prefeito pode ter influência sobre a gestão das entidades não governamentais e indicar de forma não ostensiva o nome do representante de determinada entidade no conselho. Deve ainda ser levado em conta o fato de que o município pode ter um funcionário público concursado como integrante da diretoria da entidade não governamental, como ocorre na região pesquisada.

c) Espaço do diálogo: o terceiro aspecto diz respeito à elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social. O Plano Municipal de Assistência Social deve garantir o envolvimento das entidades e das organizações da sociedade civil em todas as suas etapas, inclusive privilegiando a participação de organizações populares e associações coletivas de usuários, tradicionalmente excluídas de auto-representação nas decisões dessa política. Para tal, deverá ser controlado por alguma instância do governo, caso contrário tornar-se-á mais um documento de arquivo. Pois, conforme demonstra Sposati (2006, p.108), “Os planos

(pouco ou nada discutidos) não foram também controlados pelos estados ou pela União como forma de registro e acompanhamento entre previsto e realizado”.

Dessa forma, os Conselhos Municipais e o processo de elaboração dos Planos, funcionando com estas características, acabam não se constituindo em espaços democráticos de proposições e avaliações da política pública, pois essas têm que ser propostas e validadas pela soberania popular e não pode ser legitimada dentro de um Estado tecnocrata.

d) Democracia representativa: pode, no entanto, acontecer, como no caso da região pesquisada, dos planos serem elaborados pelo órgão gestor, apesar de ser sua atribuição designar uma equipe técnica qualificada para elaborá-los, com base nas prioridades, diretrizes e estratégias apontadas no estudo da situação social e deliberadas pela Conferência Municipal de Assistência Social, oportunidade na qual a discussão é amplamente partilhada pelos segmentos envolvidos. Pois planejar participativamente é estruturar as ações com propostas, objetivos e formas de aplicação definidas claramente e com o entendimento e a participação efetiva do grupo que as executará, assim como dos usuários dos serviços. (OLIVEIRA, 1999).

A elaboração do plano sem esta consideração, após sua “aprovação” pelo Conselho, pode ser engavetada e só será lembrada no ano seguinte quando for solicitada novamente a sua elaboração, ficando muito distante de ser um instrumento que possibilite à população a implementação de políticas públicas de inclusão social e de combate a pobreza.

Essa prática demonstra quão pouco participativos são os Planos Municipais elaborados na região pesquisada, fato que compromete as bases do que deveria ser uma democracia participativa.

e) Democracia participativa: A participação à qual estamos nos referindo é aquela que, segundo Dallari (1984, p.94), “influi de algum modo nas decisões políticas consideradas fundamentais”. Estamos falando de participação efetiva, no sentido de fazer valer a vontade de quem participa, muito diferente de práticas participativas que reúnem o povo somente para comunicar o que foi decidido. Referimo-nos aqui a espaços democráticos de participação, o que não está ocorrendo no espaço dos Conselhos Municipais da região pesquisada.

Alguns governos têm adotado a prática participativa por meio do Orçamento Participativo, no qual parte da população decide sobre os rumos de sua cidade, pois não existe ninguém, senão a população, que possa conhecer melhor sua realidade e queira lutar por mudanças a fim de melhorar a qualidade de vida.

No entanto, cabe ressaltar que:

As estratégias participacionistas, sabemos por si só, não são portadoras de capacidade transformadora, até porque encontram uma confortável acolhida por parte das agências burocráticas estatais e dos organismos multilaterais que se ocupam de influir na orientação e composição do gasto social público dos países latino-americanos, como Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID] e Banco Mundial. (PAIVA, 2006, p.8).

Concordamos com Paiva (2006), quando diz que as estratégias participacionistas por si só não vão levar à transformação. Portanto, o espaço de participação no Conselho Municipal de Assistência, enquanto presença física não levará à consolidação dessa política, uma vez que participar é decidir e não só receber a informação do que já foi decidido, como fala Dallari (1984). Para conhecer um pouco da dinâmica das reuniões dos conselhos desta região, perguntamos às Gestoras se as atividades/decisões do CMAS se pautam no PMAS.

As respostas mostram que não se pautam, nas falas das Gestoras 1, 2, 3, 6, 7 e 9. Já as Gestoras 4, 5, 8 disseram que em parte e/ou que nem sempre as decisões do CMAS se pautam no PMAS. O que aparece de comum, quando dizem no que se pautam, segue abaixo:

Pautam na necessidade, em município pequeno a gente acaba sabendo a necessidade das pessoas. (Gestora 1).

Você não pode levar tudo só pela realidade do município. Existe a realidade do município, mas existe um critério a ser cumprido, (de se pautar no PMAS) eu acho que tem que ser dentro dos critérios. (Gestora 3).

Quando aparece necessidade que não está no plano, eles deliberam a favor. Se pautam no que previram de projetos no PMAS com relação a transferências de recursos Estadual e Federal, recursos do município não. (Gestora 4).

No dia a dia, no cotidiano. (Gestora 6).

Nos assuntos do momento. (Gestora 7).

Então, como eu te falei, na verdade, aqui o Conselho não funciona, então, a gente convida eles pra reunião quando a gente precisa deles. Então normalmente se pautam naquilo que a gente fala (risos). (Gestora 8).

Nas dificuldades que acontecem diariamente. (Gestora 9).

As gestoras da região pesquisada dizem que os Conselhos estão se pautando na necessidade, no dia-a-dia, no cotidiano, não estão recorrendo ao PMAS para tomar as decisões. Mais uma vez se confirma que o Plano é elaborado só para cumprir protocolo de entrega ao Estado.

Como as decisões do Conselho não se pautam no Plano, poderíamos deduzir que ele nem mesmo é avaliado pelo Conselho. Para confirmar isso, perguntamos às Gestoras se o PMAS é avaliado pelo CMAS e qual a periodicidade.

Confirmando nossa dedução, sete Gestoras responderam que o Plano não é avaliado pelo Conselho. A Gestora 3 disse que já ouviu os conselheiros falando do Plano, mas não soube dizer de quanto em quanto tempo. A Gestora 4 disse:

Sim (é avaliado), duas vezes no ano. Normalmente quando faz o Plano e quando aprova o relatório de gestão. (Gestora 4).

Os Planos, na região pesquisada, são elaborados e informados ao Estado para cumprir protocolo de entrega, conforme exigência do Estado. Não são retomados, utilizados como instrumentos diários de trabalho da assistência social. São elaborados e, na maioria das vezes, engavetados e só lembrados no ano seguinte quando for solicitada a sua apresentação novamente ao Estado.

Ainda no que se refere à atuação do Conselho, perguntamos às Gestoras se o CMAS monitora a aplicação/concessão dos benefícios eventuais e como. As Gestoras 1, 2, 4, 6, 7 e 8 disseram que não monitoram. As demais responderam:

Não tenho certeza, mas já ouvi eles (conselheiros) falando a respeito. Porque por exemplo, tem muita gente que é oportunista, a gente sabe que não precisa, assim como eu vejo sitiante parar no posto de saúde com seu carro e querer passar na frente das gestantes, do idoso, sendo que ele pode pagar uma consulta, existe gente de toda a natureza.. [...] Eu ouço falar que a prefeitura tem lá, pode tanta verba pra auxílio funeral e eu já ouvi sendo discutido lá na assistência social: puxa mais o fulano não precisa. (Gestora 3).

A Gestora 5 disse de imediato que monitora mais ou menos, mas ela não sabia, assim como a Gestora 3, o que eram benefícios eventuais. Depois que explicamos o que eram, ela disse que o Conselho não monitora, pois no município ela conseguiu acabar com este “negócio de dar”.

Nós não damos nada, damos trabalho através da frente de trabalho. As passagens é a prefeitura que dá, não é a assistente social. A cesta básica é concedida mais pelos agentes de saúde e nós temos aquela frente de trabalho. Esse trabalho das mulheres, na frente de trabalho é pago com recursos antigos, que eram das creches. (Gestora 5).

Esta Gestora afirma utilizar os recursos que eram da manutenção das creches, do Serviço de Ação Continuada–SAC para pagar as mulheres que trabalham pela frente de trabalho, cuidando da limpeza da cidade, desde 2005. Perguntamos a ela como o município tem informado à União sobre a utilização deste gasto.

Em assistência social, em frente de trabalho. (Gestora 5).

Tentamos explicar para ela sobre a questão das portarias que explicam sobre as novas modalidades de atendimento quando as creches fossem assumidas pela educação e que o município poderia ter regulamentado isso mediante o Conselho Municipal de Assistência Social. Ela disse que eles não fizeram nada disso e desabafou;

Porque a frente de trabalho está ajudando a família, ela não está trabalhando para ganhar? Ou será que o governo vai querer só doar comida e deixar cada vez mais o povo preguiçoso? Então é uma frente, é uma ajuda para a família, é o que estamos fazendo. (Gestora 5).

É muito interessante observar como as Gestoras se contradizem em suas falas, pois em alguns momentos elas deixam claro que trabalham na área social, porque consideram que o usuário tem direito de ter atendidas suas necessidades. Outras vezes, deixam transparecer que fazem tudo pelo social por amor à causa e, em alguns momentos, como este da fala da Gestora 5, o governo não pode ficar dando tudo de graça ao usuário, é necessário cobrar algo em troca. Então, agora, já não é mais direito do usuário, agora, segunda esta Gestora, ele tem que pagar por aquilo que recebe. Ela está com o mesmo discurso da

Gestora 3, que já vimos anteriormente, ou seja, na prática elas não estão vendo a assistência social como um direito. Sem contar ainda outro ato grave que a Gestora 5 está cometendo, ou seja, o uso do recurso financeiro de um Programa Federal, com objetivo de manutenção de creche para pagar frente de trabalho as pessoas que irão cuidar da limpeza da cidade.

f) Fiscalizador: este aspecto refere-se ao fato de o Conselho não estar exercendo seu papel no controle social, deixando que as entidades e o Gestor utilize, de forma incorreta, os recursos financeiros da área social. Sem contar ainda o fato de que o mesmo conselheiro pode fazer parte de vários outros conselhos existentes no município e que, muitas vezes, não tem tempo ou se perde com as datas em meio a tantas reuniões, e acaba por não comparecer a elas. A reunião, para ser realizada, deve ter um quórum mínimo de conselheiros, então o presidente do Conselho acaba por fazer a ata e levá-la até a casa do conselheiro que faltou na reunião para colher sua assinatura, como veremos na fala de uma Gestora, no eixo do Controle Social, deixando a falsa impressão de que aquele Conselho está em pleno e regular funcionamento.

No município 9, segundo a gestora, o CMAS monitora da seguinte forma:

Eu passo minha relação pra eles (conselheiros) toda reunião, do que foi fornecido, quanto foi gasto no departamento, eles monitoram. Até se tem um nominho lá (de alguém que foi atendido) eles (questionam) porque que forneceu? (pra fulano) [...] Aqui é assim. (Gestora 9).

Fica muito evidente nas respostas das Gestoras, que o papel que cabe ao Conselho não vem sendo cumprido nos municípios de pequeno porte I da região pesquisada. Talvez esses Conselhos não tenham descoberto ainda a força que possuem e não tomaram consciência de que a Política de Assistência Social só vai ser efetivada quando todos os atores envolvidos executarem seu verdadeiro papel. A grande força vem do Conselho, principalmente dos conselheiros da sociedade civil.

Perguntamos às Gestoras se o PMAS é contemplado no PPA, se não, por quê.

As Gestoras 1, 3, 5, 6 e 9 não souberam responder. As Gestoras 2, 4, 7 e 8 disseram que o PMAS é contemplado no PPA. A Gestora 4 fez uma ressalva.

Só os referidos recursos de transferência do Estado/União. Não existe recurso municipal, (para o conselho deliberar). (Gestora 4).

A Gestora 9 acha que não é contemplado pelo seguinte motivo:

Eu acredito que seja costume, sempre foi assim e ninguém nunca falou nada. E, por um pouco de falta de informação. (Gestora 9).

No entanto, mesmo entendendo que já é de costume essa prática no seu município, essa Gestora, em nenhum momento, demonstrou interesse em mudá-la.

O terceiro elemento de gestão, o Fundo Municipal da Assistência Social, como prevê a LOAS, deveria ter alocado nele recursos financeiros, ou seja, o repasse de fundo a fundo, para que os conselheiros deliberem sobre a sua aplicação, a partir das prioridades elencadas nos planos. A alocação de recursos financeiros nos Fundos Municipais é prevista na LOAS, mas não é, necessariamente, cumprida pelos municípios.

O Fundo é uma unidade orçamentária de administração indireta, mas deve usar o mesmo CNPJ da prefeitura. Nele, pode ter contas para convênios com o Governo Estadual, Federal, transferência do município, doações, entre outras contas.

Interessa-nos, neste trabalho, responder às seguintes questões:

Como os municípios têm atendido a este requisito da lei e quantos são eles? Qual o desenho dos fundos municipais neste país? Os recursos que vão para o Fundo não seriam apenas os recursos repassados pela União? Como garantir o cumprimento deste requisito se não temos sequer um percentual mínimo para a Política de Assistência Social garantido em lei federal como o têm a política da saúde e da educação? Claro que, por delimitação do objeto, não conseguiremos responder estas questões no nível nacional. No entanto, a pesquisa vai mostrar essa situação nos municípios da região pesquisada.

O que tem predominado no nosso país, de acordo com Carvalho (2006, p.126), não é a descentralização, mas sim a centralização de uma cultura política. Tal prática se confirma na NOB/2005:

Impera no país uma cultura política fortemente centralizadora que a NOB/2005 confirma. Essa cultura impede uma real descentralização e municipalização da política pública de assistência social. Na prática, os municípios não conseguem converter políticas/programas/recursos federais em políticas municipais calcadas em suas prioridades, particularidades e demandas locais. Exemplo mais gritante deste fato está no próprio programa bolsa-família, em que os municípios não se apropriaram deste programa pra convertê-lo e inscreve-lo em políticas locais de redução efetiva da pobreza resultando, no mais das vezes, em medida apenas compensatória.

Se os municípios não alocam recursos financeiros nos Fundos e, portanto, não têm recursos financeiros nos seus respectivos Fundos, como esperar que a política municipal corresponda à realidade local? Conforme a autora, pequenos municípios (73%) do total do municípios do país, em sua maioria, carecem de recursos próprios para dar conta de políticas locais de desenvolvimento. São municípios totalmente dependentes de transferências do Fundo de Participação do Municípios –FPM, e de outras transferências federais e estaduais:

Os fundos, em grande parte, com destinação simbólica de recursos, atuaram mais como formalidade institucional para obter transferência de recursos federais. Não é prática corrente ainda colocar os recursos da assistência social nos fundos. (SPOSATI, 2006, p.108).

Se estamos construindo um Sistema Único de Assistência Social nos moldes do Sistema Único de Saúde – SUS, temos que ter um percentual constante de recursos destinados ao Fundo, proveniente de cada uma das três esferas de governo. Caso contrário, os Planos elaborados e os Conselhos formados poderão sofrer solução de continuidade, se não houver recursos financeiros, nas três esferas de governo, para operacionalizá-los. A PNAS/SUAS, quando se refere a percentual de orçamento para assistência social, colocou, apenas como recomendação, um mínimo de 5% do orçamento geral, da seguinte forma:

A história demonstra que, nas quatro edições de Conferência Nacional de Assistência Social, nos dez anos desde a promulgação da Lei nº 8742/93 – LOAS, a proposta pela vinculação constitucional de, no mínimo 5% do orçamento da Seguridade Social para esta política em âmbito Federal e de, minimamente, 5% dos orçamentos totais de Estados, Distrito Federal e Municípios, tem sido recorrente. Na quarta edição dessa Conferência, realizada em dezembro de 2003, foi inserido um novo elemento às propostas anteriormente apresentadas, ou seja, que calculado para além do BPC. Isso posto, até que se avance na discussão da viabilidade e possibilidade de tal vinculação, recomenda-se que Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo, 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área, por considerar a extrema relevância de, efetivamente, se instituir o co-financiamento, em razão da grande demanda e exigência de recursos para esta política. (BRASIL, 2004, p.44).

A LOAS diz, no seu artigo 30, que os municípios devem possuir o Fundo Municipal de Assistência Social, e que todos os municípios pesquisados possuem o Fundo atendendo ao referido artigo. No entanto, agora vamos conhecer o que isso significa na

prática.

Perguntamos às Gestoras se os recursos da assistência social são alocados no FMAS e, se não, por quê.

As Gestoras 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 9 disseram que os recursos não são alocados no Fundo. As Gestoras 4 e 5 disseram que sim. O motivo de não alocar os recursos da assistência social no Fundo, somente a Gestora 9 relatou.

Porque eu acredito que ninguém pediu, o Conselho talvez que faltou solicitar e pedir ou alguma desse ponto. Não sei do tempo que eu estou pra cá nunca foi feita discussão em cima disso. Já foi explicado no Conselho, a questão de recurso próprio, a questão dos recursos que vem direto por programa, foi feita uma explicação, mas nenhum deles até hoje se interessou em reivindicar, talvez seja por isso. Nunca foi feita uma discussão maior. (Gestora 9).

Perguntamos então à Gestora, já que o Conselho nunca fez nada em relação a isso, até mesmo talvez por falta de informação, qual tem sido a posição dela enquanto Gestora e assistente social, sabendo que, para funcionar o Sistema Único da Assistência Social esse recurso terá que ser alocado no Fundo, definido pelo Conselho e gasto na assistência social, com definição de critérios de partilha pelo Conselho:

Olha não foi nem da minha parte, esse assunto não foi abordado assim dessa forma não, não sei talvez por, sei lá a questão de cargo comissionado talvez essas questão do município, talvez seja isso. [...] Nós vamos ter ainda uma capacitação esse ano, para os conselheiros dos direitos (da criança) e da assistência social, e eu estou fazendo minha novena pra vê se vai ser abordado esse assunto pra ver se abrem o olho (conselheiros). Na verdade nem queria participar dessa capacitação pra deixar a coisa mais livre. Quem vai da essa capacitação talvez vai ser (uma assistente social da Prefeitura de Londrina), é talvez vai ser ela, então eu acredito que a coisa daí sim, daí não vai ser uma coisa que vai partir de mim, então tem tudo isso, infelizmente, tem que ter jogo de cintura né? (Gestora 9).

Sem dúvida essa é uma resposta que pode servir para muitos municípios como motivo para não ter recursos alocados no Fundo. Uma vez que os Conselhos não são atuantes e nem deliberativos, como veremos no eixo do Controle Social, uma vez que o Gestor social é cargo de confiança do prefeito, não há força por parte do Conselho e do Gestor para reverter a situação. O Gestor social tem “medo” de bater de frente com o executivo, pois corre grande risco de perder o emprego. O município até consegue comprovar que tem Fundo,

contudo, o que ocorre de fato, esta pesquisa nos revela. Ocorre que não há recursos no Fundo para que os conselheiros deliberem sobre ele; ocorre que o Gestor Social não tem força política; outros, nem conhecimento para fazer funcionar como determina a lei; ocorre que a Política de Assistência Social fica à mercê do executivo municipal. Ter avanço, enquanto política pública, depende da dominação maior ou menor do executivo sobre o legislativo, sobre os técnicos e sobre a população usuária.

A lei não autoriza a forma como os municípios procedem, há muitas discrepâncias. No entanto, conforme Sposati (2006), os Fundos, em grande parte, só têm destinação simbólica de recursos, não é ainda uma prática corrente colocar os recursos da assistência no fundo.

Finalizando, esse eixo nos possibilitou verificar como vem sendo o trabalho dos Conselhos Municipais e o que representa a existência de Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social nos municípios de pequeno porte I da região pesquisada. Legalmente, todos cumprem o artigo 30 da LOAS, pois têm Plano e têm Conselho “funcionando” e, em todos, existe o Fundo Municipal. Contudo, o que ocorre de fato nos bastidores é algo não visualizado ou divulgado. Falta o controle social nos municípios e, caso isso não seja socorrido a tempo, poderá ocorrer o mesmo com o SUAS/CRAS. Sabemos que papel comprova tudo, agora, o desenvolver disso, a efetivação propriamente dita precisa urgente de mecanismos governamentais e não-governamentais que exerçam maior controle social.

Com relação a territorialização, a PNAS afirma que, ao considerarmos “a alta densidade populacional do País e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2004, p.37).

Ou seja, diante da realidade marcada pela alta desigualdade social, não dá mais para continuar priorizando os serviços, programas e projetos na ótica da homogeneidade por segmentos, exige-se agregar ao conhecimento da realidade, a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial.

A caracterização dos grupos territoriais da PNAS/2004 recebe as seguintes denominações:

- municípios de pequeno porte 1: aqueles com população de até 20.000 habitantes (até 5.000 famílias);
- municípios de pequeno porte 2: aqueles com população de 20.001 até 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias);

- municípios de médio porte: aqueles com população de 50.001 até 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias);
- municípios de grande porte: aqueles com população de 101.000 até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias);
- metrópoles: aqueles municípios com mais de 900.000 habitantes (com média superior de 250.000 famílias cada). (BRASIL, 2004).

A concepção teórica de território não é colocada apenas no nível geográfico, mas sim, segundo Santos (2000), como uma arena de disputa, de contradições e conflitos, um espaço ao qual é atribuído um significado, pois é no território que se desenvolvem as práticas cotidianas dos sujeitos.

O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de assistência social. (BRASIL, 2005, p.16).

Temos a preocupação de que o termo território, ao ser definido, considerando a vulnerabilidade social, acabe sendo concebido pelo usuário e pelo próprio operador da política, como uma espécie de “fenômeno social” capaz de se bastar a si próprio e, dessa forma, responsabilizar os sujeitos daquele território pela superação das suas condições de vida.

Dentro da perspectiva de territorialização, a orientação da NOB/SUAS é que os CRAS sejam implantados e implementados na área de maior vulnerabilidade social. O CRAS é a porta de entrada da assistência, é nele que deve ser iniciada a proteção social básica. Ele é, portanto, um dos indicativos, porém não o único, para sabermos se os municípios na região pesquisada estão implantando o SUAS.

Perguntamos às Gestoras se o município está implantando o CRAS, se sim, com quais recursos; se não, por que não, e se considerou o princípio da territorialização baseado em que tipo de vulnerabilidade.

Na região pesquisada, somente quatro municípios possuem o CRAS, os municípios 5, 6, 8 e 9. O município 5 construiu-o com recursos municipais, eles já possuíam o Programa Federal de Atenção Integral a Família- PAIF, mudaram de gestão e readequaram o PAIF para CRAS. Recebem recursos federais para atendimento de 200 famílias. Não consideraram o princípio da territorialização para construir o CRAS; sobre vulnerabilidade da

população, a Gestora não soube responder por quais razões.

O município 6 foi contemplado com recursos financeiros do Estado para construir o CRAS:

Foi construído um CRAS na região de vulnerabilidade social bem alta, foi uma região pobre da cidade e como determina longe do órgão gestor. (Gestora 6).

Esse município considerou o princípio da territorialização, instalaram o CRAS numa região de pobreza, com vários problemas de alcoolismo, violência contra mulher, “é um lugar bem complicado, foi escolhido por este motivo”. (Gestora 6)

O município 8 recebeu recursos estaduais para viabilizar a ampliação de um prédio da prefeitura para funcionar o CRAS e recursos financeiros para o pagamento de profissionais. O recurso da ampliação foi gasto, já o recurso para pagamento de profissionais vai ser devolvido, pois o município esbarrou na lei de responsabilidade fiscal por conta de uma situação particular do município.

O município 9 recebe recursos Federais para manutenção do CRAS. O prédio foi viabilizado pelo município, é um prédio alugado e reformado pelo município que desconta o gasto da reforma no pagamento do aluguel:

Digamos que aqui no município, por ser pequeno, nós não temos uma área exclusiva de vulnerabilidade, mas hoje o CRAS é mais próximo da principal área da vulnerabilidade do que o departamento de assistência, que era aonde as pessoas eram atendidas, então ele (CRAS) está mais próximo (da área de vulnerabilidade) do que o departamento. (Gestora 9).

Segundo a Gestora 9, o município não conseguiu um local para implantar o CRAS na área de maior vulnerabilidade social.

Os demais municípios não possuem o CRAS, no entanto, vejamos o que as gestoras pensam em matéria de territorialização e vulnerabilidade. Fizemos a elas a mesma pergunta.

Sim (estamos implantando). No próprio Departamento de Assistência Municipal. Não (sei). (Gestora 1).

A gestora 1 diz que no seu município existe o CRAS e que ele funciona no Departamento de Assistência Social. Sobre a vulnerabilidade, ela não soube responder. Esta Gestora, em resposta anterior, disse nunca ter ouvido falar em SUAS. Agora comprova seu desconhecimento, uma vez que o CRAS, conforme as orientações do MDS, não pode funcionar dentro do Departamento da Assistência Social.

A Gestora 2 já possui a informação e fala sobre o motivo de ainda não ter o CRAS.

Por falta de lugar. Porque a gente tem que ter um lugar para o próprio CRAS e a gente não tem isso no município. Nos não temos esse lugar. O município não tem condições financeiras. (Gestora 2).

A Gestora 3 disse estar tentando implantar o CRAS.

Estamos tentando também através de informação. Tudo quanto é documento que chega, precisa de tal coisa, corre atrás, não tem carro, pega o carro da APMI. Sabe a gente sempre procura ajudar neste sentido, mas eu vejo que a própria assistente social sente muita dificuldade, de informação também.

Com que recursos? Olha eu vou te contar, não é fácil, o tal do recurso esbarra sempre na lei de responsabilidade fiscal, não pode isso, não pode aquele outro. Por isso a APMI funciona no mesmo departamento [da assistência social]. Porque muita coisa que a gente faz e que a gente consegue, inclusive é com auxílio da APMI, porque a APMI está tentando ajudar a implantar o SUAS. (Gestora 3).

A Gestora 3 confunde seu trabalho de voluntariado na APMI com o trabalho de uma política pública, e confirma que a APMI acaba sendo um braço da prefeitura quando ela esbarra nos rigores das leis como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como ela própria citou.

Esse município não tem ainda local para instalar o CRAS, segue o pensamento da Gestora 3 em relação á territorialização:

Nos temos o Centro social que tem as salas, nos estamos tentando implantar (o CRAS) num dos locais que tenha livre acesso e bastante acesso , porque, você põe uma coisa que fica lá, você não tem só isso pra ver, então fica difícil, dificulta, assistência social fica aqui, outra coisa fica lá, então, tem que tentar unir, então por isso que eu estou tentando uma ampliação neste prédio, porque nos vamos acabar armazenando tudo ali. (Gestora 3).

A Gestora 3 deixa claro que não vai considerar o princípio da territorialização para implantar o CRAS, ela entende que tem que centralizar tudo, deixar tudo próximo para facilitar-lhe o trabalho, não pensa no público alvo, na população vulnerabilizada. Não considera as orientações do MDS e da própria política.

A Gestora 4 expõe a seguinte situação, relacionada ao CRAS e a territorialização.

Não temos CRAS. A gente está tentando (implantar). Conseguimos recursos próprios da APMI e do município para tentar construir o prédio, não sei se vai sair do papel (risos), seriam 3 salas e 1 sala maior com banheiros. Com relação aos profissionais, temos uma assistente social, uma pedagoga e estamos brigando pelo psicólogo. Temos 3 opções (para a territorialização) mas ainda não decidimos. A primeira no local próximo às áreas habitacionais com alto índice de pobreza; a segunda, no prédio ao lado do órgão gestor; e a terceira é próximo dos 6 conjuntos habitacionais. (Gestora 4)

Essa Gestora mostra compreensão acerca da territorialização, mas devido à questão financeira para viabilizar o espaço do CRAS, vai ter que se adequar à situação do município, ou seja, onde for financeiramente mais viável será implantado o CRAS.

Para sabermos se as Gestoras têm conhecimento a respeito do trabalho do CRAS, perguntamos quais as atividades realizadas no CRAS.

Fazemos a reunião semanal, com as famílias, essas famílias, mulheres, principalmente mulheres que participam, elas fazem o curso de sabão e cada uma leva um pedaço de sabão para a casa delas, ajuda na renda familiar dela. Nos fizemos curso de acolchoados, só ganha quem vem fazer, nos fizemos curso do PETI, né, que é enfeite de natal. Palestras, nós temos a assistente social, a psicóloga, que atende as necessidade de cada um, quando faz visitas nas casas, quando tem... direto tem problemas, brigas não sei o que, até briga de arma. Cada reunião que tem a gente dá alimentação pra elas (as participantes), nós fazemos palestras na área da saúde com a equipe da saúde, sobre higiene. (Gestora 5).

Olha aqui, por enquanto, porque a gente não tem uma equipe técnica, a gente está atendendo o programa Bolsa Família. A gente tem a parte que eu atendo, de orientação às famílias, sobre a questão do direito, do BPC e de alguma coisa de ordem do Fórum. As medidas socioeducativas passam por aqui, pra gente estar planejando junto. O atendimento da saúde, isso. E tem o projeto do crochê, que é um projeto de geração de emprego e renda. Só. (Gestora 8).

Hoje o CRAS está desfalcado por causa da falta da assistente social. Então hoje ele está atendendo o cadastro do Bolsa Família, todo atendimento referente ao Bolsa Família. Todo atendimento referente ao programa do leite faz lá, e a gente está utilizando ele (o CRAS) muito para palestras sócio educativas, reuniões de conselho, todos os tipos de atividades como cursos profissionalizantes estão sendo realizados no CRAS. Então hoje ele serve mais pra isso, mais na época que tinha assistente social tudo era centralizado lá. (Gestora 9).

Somente responderam as gestoras cujos municípios possuem o CRAS funcionando, mesmo que precariamente, por falta de profissional, que é o caso dos municípios 8 e 9.

Segundo a NOB/SUAS 2005 o CRAS deveria oferecer serviços, programas e projetos, os quais já foram descritos no capítulo I.

Desse modo, concluímos que as atividades desenvolvidas nos CRAS, pelos municípios da região pesquisada, não correspondem às atividades que deveriam ser ofertadas, conforme a NOB/SUAS. As atividades realizadas por esses municípios são semelhantes e se resumem a cursos e palestras e atendimento do BF que não é feito pela assistente social. O município 5 apresenta ainda um grande problema, que é o espaço físico do CRAS em uso comum com um contraturno social, como veremos a seguir.

Essa situação de não realização das atividades que o CRAS deveria ofertar é decorrente também da falta de recursos humanos, como demonstra a fala das Gestoras que possuem o CRAS.

Perguntamos às Gestoras sobre a condição física e de pessoal do CRAS.

Nos quatro municípios que possuem o CRAS, a situação aparece na fala das Gestoras.

(A condição é) mais ou menos, porque eu queria sempre mais, né. O CRAS atende (os requisitos), a única coisa que eu não tenho e que falta, é um salão ainda para eu fazer reuniões, porque eu tenho quatrocentas famílias, é um salão aberto, então o dia que eu vou fazer a reunião, uma festiva por mês, que nós fazemos, eu tenho que fazer muito aberto, num barraco lá. Nesse CRAS nós temos a sala da Assistente Social, da psicóloga. Uma para cada, uma sala da coordenadora, temos uns banheiros, duas salas para trabalhar com cursos [...] Tem uma cozinha e um refeitório junto, e temos aí também uma marcenaria que deveria estar fechada, mais eu vou fechar essa marcenaria. Vou fechar e vai ser um projeto para fazer acolchoados de lã de carneiro, marcenaria não dá. Nesse mesmo espaço (do CRAS) a gente trabalha com contraturno que é mantido pelo município [...]. E você tem outras salas para fazer isso no caso? Não, usa o mesmo espaço, o dia que tem reuniões, (com as famílias) dispensa o contraturno, o dia que as mães vem, o filho fica, mas sempre vem junto, cada reunião que tem a gente distribui cachorro quente, chama eles pela alimentação né, então tem o lanche, e essas crianças vem cedo toma café, almoça e vão para escola e daí os que vão (para escola cedo) vem a tarde, eles almoçam tomam lanche 16:30 horas e vão embora, tomado banho já. O CRAS é usado quantas vezes por semana no atendimento familiar? Familiar uma vez por semana, só que a assistente social e a psicóloga atende a família lá. Ah, então elas ficam lá a semana toda? É quarenta horas ou vinte horas? A psicóloga é vinte horas e a assistente social é quarenta horas. Quarenta horas no CRAS? Não, no CRAS é vinte horas, e no município 20 horas, só que ela atende tudo lá (na APMI). Ah ta ela fica no CRAS? No CRAS ela fica menos tempo, fica aqui na APMI também. Esse prédio então vocês reformaram com dinheiro municipal ou foi também estadual? Não, foi a reforma municipal e um projeto do FIA. (Gestora 5).

Nós temos 6 salas, um auditório tipo assim, um ambiente maior para comportar mais pessoas, 4 banheiros, 1 cozinha, uma dessas 6 salas é para o psicólogo, outra para assistente social, outra para o administrativo, para o atendimento. Foi seguido todos os parâmetros que foi determinado pelo Estado. Quanto de recursos vocês receberam? Quarenta e um mil pra construção. O pessoal por enquanto não tem, por isso que está parado. Não tem condições de contratação? Existe, estamos negociando com executivo como vai ser feito isso aí, ele vai ser obrigado, também, se não fosse imposto, (se não fosse) uma coisa que está na lei, ele também não faria (risos). (Gestora 6).

A (parte) física a gente atende os requisitos, a técnica não tem como contratar, a gente esbarra na questão do contrato. (Por conta da lei de responsabilidade fiscal). (Gestora 8).

(Quanto à parte) Física, tem uma recepção, tem uma sala de atendimento individual, um salão grande até com palco, assim tem nos fundos um salão maior que eu não vou saber a metragem, mas um salão bem grande, essa sala da frente tem um banheiro só com acesso pra cadeirantes, tudo certinho, nesse salão do fundo é um salão bem grande com dois banheiros femininos e dois banheiros masculino, e uma cozinha. Tem essa sala de atendimento individual que é utilizada pros dois [técnicos a serem contratados], no próximo mês vamos fazer uma repartição dessa (sala), aí vai ter duas salas para técnicos, assistente social e psicólogo. (Gestora 9).

Como já salientamos anteriormente, este último município foi contemplado com recursos do SUAS sem ter mudado de Gestão. Segundo a Gestora, eles foram o último município a ser contemplado sem ter que comprovar a existência e o funcionamento do CRAS.

Quando nós mudamos de gestão não tínhamos nada, nós mudamos de gestão em outubro do ano passado (2006), daí logo fomos contemplados, (com recursos financeiros do SUAS) foi em dezembro(2006). Mas vocês mudaram de gestão porque vocês já tinham o CRAS e tinham a equipe técnica? Não, foi tudo (arrumado) em março desse ano (2007). Mas então como vocês conseguiram o recurso sem estar funcionando o CRAS, pois pra mudar de gestão tem que comprovar que está funcionando? Então, agora é assim, mas até o ano passado não, daí a outra assistente social mandou a documentação pra mudar de gestão e junto mandou um projeto do CRAS. Até o ano passado eu não estava a par disso, quando eu entrei ela já tinha mandado o projeto, mas parece me que até dezembro do ano passado (2006) não, inclusive foi a ultima leva que teve, que era recurso federal, que eles mandaram e daí em dezembro saiu a aprovação, e em janeiro veio o recurso. A condição física do CRAS está ok, a condição física atende os quesitos. (Quanto ao) pessoal não tem assistente social, está a caminho pra semana que vem, se Deus quiser, quarta-feira abre licitação. (Gestora 9).

Nessa região, dois municípios foram contemplados com recursos estaduais para implantação do SUAS e dois foram contemplados com recursos federais. Cabe ressaltar que, pela falta de controle social, alguns municípios como, por exemplo, o município 5, acabam utilizando recursos financeiros de outra área como da proteção social especial-projeto do FIA, na área da proteção social básica. Isto é muito comum no Estado do Paraná, por conta dos recursos do FIA. Como o Fundo Estadual de Assistência Social não tem tido a prática constante do co-financiamento no Estado do Paraná, ao contrário da Política na área da Criança e do Adolescente que, por meio do Fundo da Infância e da Juventude - FIA, todo ano disponibiliza recursos financeiros para os municípios implantarem projetos, programas ou serviços de proteção social especial, os municípios acabam adequando o recurso para atender à proteção social básica.

Com relação à territorialização, verificamos que, nessa região, os municípios que possuem os CRAS, funcionam precariamente, seja por falta de recursos humanos nos municípios 6, 8 e 9, ou por uso inadequado do espaço físico, como no município 5. Conseqüentemente, as atividades/atendimentos que deveriam ser executados no CRAS ficam comprometidos. Sem contar que, no geral, a maioria dos municípios, que ainda irão

implantar o CRAS, não vão considerar a questão da territorialização, vão adaptar os espaços físicos existentes para a implementação do CRAS.

A seguir, veremos como a PNAS/2004 coloca a questão do SUAS e sua relação com a sociedade civil organizada.

## **2.4 NOVAS BASES PARA A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL**

A Constituição de 1988, no seu art.204, fala da participação da sociedade civil, tanto na execução dos programas, por meio das entidades beneficentes e de assistência social, assim como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2004).

Como estamos falando em política pública, cabe ao Estado coordenar o conjunto de ações abrangentes a serem implementadas, para que não se perca de vista a universalização das políticas, uma vez que somente ele dispõe de mecanismos fortemente estruturados para tal.

Espera-se, assim, um Estado mais provedor, no entanto, segundo Soares (2003), regredimos historicamente à noção de que o Bem-Estar pertence ao âmbito do privado, pois as propostas dos organismos internacionais recomendam que os governos incentivem as iniciativas por parte das chamadas instituições comunitárias e organizações não-governamentais-ONGS, ou ainda, estimulem as empresas privadas para que tenham responsabilidade social.

No ano de 1999, foi criada uma legislação que oferece às organizações da sociedade tornarem-se “organizações da sociedade civil de” interesse público – OSCIP, mediante um “termo de parceria” (lei nº 9790/99) com previsões para área do meio ambiente, cultura, e com destaque para saúde e assistência social. Segundo Mestriner (2005), tal lei desconsidera a LOAS, suas diretrizes, objetivos e estrutura de gestão, pois não a conecta a uma política de assistência social. Cria-se um legislação paralela que não resolve problemas burocráticos e indefinições desta parceria, além de passarmos a conviver com dois marcos reguladores controversos: LOAS e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP.

A orientação de cunho neoliberal é de que os Estados não aumentem significativamente seus gastos públicos na sua rede social, eles devem estabelecer as

chamadas “parcerias”, contratando serviços que passarão a ser prestados por instituições comunitárias ou ONGs, serviços, na sua grande maioria, focalizados nos segmentos populacionais mais pobres, o que não possibilita a ampliação da oferta de serviços públicos. Esses serviços deverão ser prestados pela própria comunidade, estimulando o trabalho voluntário, tão em moda atualmente. (SOARES, 2003, p.28):

As experiências têm demonstrado que, apesar de serem financiadas com recursos públicos, o caráter público de suas ações não tem sido preservado, ocorrendo uma espécie de privatização sob diversas formas, como, por exemplo, no caráter muitas vezes discricionário na escolha dos beneficiários dos programas ou mesmo de quem vai executá-los. Os critérios de acesso nem sempre são publicamente definidos, muito menos socialmente controlados. A forma de utilização dos recursos públicos tampouco é transparente. O caráter voluntário ou o contrato temporário e precário do trabalho nessas organizações não permite um vínculo duradouro necessário à continuidade dos programas ou uma profissionalização necessária à qualidade de suas ações.

No mesmo sentido, Carvalho (1994, p.41) caracteriza as organizações como:

Multifacetadas pinçando problemas e necessidade específica ou elegendo clientelas locais, nacionais ou supranacionais. Algumas são braços doutrinários de igrejas; outras do empresariado; outras de partidos políticos; e outros ainda, braços solidários da própria comunidade. Mas todas elas constituem, em comum, braços de um Estado inadimplente com os empobrecidos e excluídos.

No entanto, a PNAS diz que a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas, com destaque para a formação de redes. “Infelizmente, fruto das próprias reformas neoliberais, os critérios privados de gestão também penetram no aparato estatal”. (SOARES, 2003, p.28-29).

As reformas acabam impactando negativamente as políticas sociais, não só no sentido de extinguir o precário aparato estatal como desestatizando os organismos públicos. Segundo Mestriner (2005, p.26), “A assistência social, que já era parte frágil, vive situações inéditas ao ter que se afirmar como política pública num Estado em que público passa a significar parceria com o privado”.

Ao se deslocarem as questões sociais da esfera pública para a esfera privada,

acaba-se elegendo o espaço privado como substituto do Estado, inclusive na esfera das suas funções de regulação da pobreza e da exclusão social.

As questões sociais, advindas das transformações econômicas atuais, manifestam-se na área social, configurando-se como um conjunto de carências e necessidades sociais que “[...] se acumulam e se sobrepõem de modo crescente, desafiando possíveis soluções e deixando de lado grandes segmentos populacionais desprovidos de qualquer sistema público de proteção social”. (YAZBEK apud PARANÁ, 2002, p.52).

Como consequência desse novo cenário, agravam-se as questões sociais. Desse modo, as grandes transformações societárias estão impactando a forma de organização e de estabelecimento das relações entre o Estado e a sociedade, ressoando nas práticas sociais e se inscrevendo nas práticas profissionais. (PARANÁ, 2002).

A partir da LOAS, desenha-se um novo quadro social e político para o país, no qual a superação do assistencialismo e do clientelismo deve se dar pela articulação entre as diferentes políticas sociais e entre os diversos atores governamentais e não-governamentais envolvidos com a gestão dessas políticas. Neste sentido, o tema da gestão social evidencia que o Estado e a sociedade civil são co-responsáveis pela formulação e implementação de ações e decisões que efetivamente respondam às necessidades sociais. (PARANÁ, 2002).

Assim, conforme Carvalho (1999, p.28), “[...] a gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Por isso precisa ser estratégica e consequente”.

A efetivação da Política de Assistência Social requer a estruturação da prestação dos serviços em rede, por meio da organização de serviços socioassistenciais, como um modo diferente de realizar a assistência social. Um modo com a possibilidade de enfrentar o desafio de superar o desenvolvimento de ações isoladas no contexto municipal, para o modo de exercício do poder entre governos e sociedade civil. (PARANÁ, 2002).

Assim, “[...] as redes sociais surgem como alternativa necessária de enfrentamento das manifestações da exclusão social” (BOURGUIGNON, 2001, p.1). Para o autor, as redes constituem-se “em canais ou estratégias de enfrentamento da questão social numa dada realidade”. (BOURGUIGNON, 2001, p.3).

Nesse sentido, a idéia de rede na área social nos leva a pensar na articulação entre organizações assistenciais tanto estatais como privadas que oferecem serviços e desenvolvem programas sociais para os diversos segmentos da população, dentre eles: família, criança e adolescente, idoso, pessoas portadoras de deficiência, desempregados, morador de

rua ou na rua, de modo a atender necessidades advindas das questões sociais geradas pela estrutura sócio-econômica do país e que reflete diretamente na vida da população. (PARANÁ, 2002).

De acordo com Inojosa (apud PARANÁ, 2002, p.56), a rede tem sido entendida:

[...] como estratégia de administração/gestão das políticas públicas no enfrentamento de questões sociais complexas, visando ampliar os seu impactos e melhorar a qualidade de vida da população. A idéia de rede vem, também, como possibilidade de superação de trabalho fragmentados, setorializados, paralelos, realizados por instituições governamentais e não-governamentais e que hoje não respondem mais às demandas sócio-econômicas dos seus usuários e nem expressam um compromisso com a realidade social.

Nos casos de gestão municipal, em que as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer e trabalho) são setoriais e desarticuladas e respondem a uma gestão com características centralizadoras, igualmente desarticuladas e hierárquicas, sobrepõem-se práticas na área social que não geram a promoção humana. Observa-se, ainda, que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços. Como exemplo, podemos citar a área da assistência social que possui um conjunto de entidades governamentais e não-governamentais que prestam serviços na área social de forma paralela às demais políticas e, em muitos casos, aos mesmos usuários. (BOURGUIGNON, 2001).

Observamos que essa prática é bastante comum em municípios pequenos e, assim, verificamos no município em que trabalho, no qual os serviços existentes não são articulados em que a mesma pessoa recebe benefícios de diferentes entidades ao mesmo tempo, enquanto grande parte da população fica descoberta de atendimento, o que pressupõe a não existência de rede, pois não há serviços articulados.

A nova lógica da Política de Assistência Social, segundo Battini (1988, p.39):

Pressupõe mudanças de concepções das ONGS e entidades sociais. [...] Nesse sentido, é imprescindível a mudança da cultura institucional hoje ainda corporativa, fundada na propriedade privada do espaço físico e da clientela. [...] As entidades devem tramitar do campo privado para o público, permitindo a garantia dos direitos e a representação política dos usuários. [...] Nessa parceria, o Estado assume sua responsabilidade de regulador das entidades e organizações que devem tornar públicos seus atos e programas, os quais se realizam como investimentos de recursos públicos.

Dentre os parâmetros pelos quais a rede socioassistencial deverá se organizar, previstos na NOB/SUAS, estão:

- a) Oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- b) Caráter público de co-responsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) Hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade face a demanda;
- d) Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através de unidade de referência e para a rede de proteção especial centrais de acolhimento e controle de vagas;
- e) Territorialização da rede de assistência social sob critérios de: oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão: localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidade e riscos sociais;
- f) Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental;
- g) Referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto a presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais. (BRASIL, 2005, p.20).

Em novembro de 2005 foi publicada a resolução nº 191 do CNAS<sup>21</sup> que define as características essenciais das entidades e organizações de assistência social.

---

<sup>21</sup>Cabe destacar que no dia 14 de dezembro de 2007, o Presidente da República por meio do decreto nº 6.308 definiu as características essenciais das organizações da assistência social.

Art. 1º Consideram-se características essenciais das entidades e organizações de assistência social para os devidos fins:

I – ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art. 53 do Código Civil Brasileiro e no art. 2º da LOAS;

II – ter expressos, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme delineado pela LOAS, pela PNAS e suas normas operacionais;

III – realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua;

IV – garantir acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projeto, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie;

V – possuir finalidade pública e transparência nas suas ações comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente;

VI – aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Parágrafo único. Não se caracterizam como entidades e organizações de assistência social as entidades religiosas, templos, clubes esportivos, partidos políticos, grêmios estudantis, sindicatos, e associações que visem somente ao benefício de seus associados que dirigem suas atividades a público restrito, categoria ou classe.(COLIN; FOWLER, 2007, p.117-119).

Entendemos essas normatizações, em que se pese demoraram mais de dois anos para serem regulamentadas por parte do Estado, como sendo fundamentais e como um grande avanço na assistência social, pois é muito importante ter claro o que é uma entidade de assistência social, evitando, assim, confusões inclusive na área de financiamento dessa política.

Como conceito de entidades de assistência social, Colin e Fowler (2007, p.118) enunciam:

Entidade de assistência social é a pessoa jurídica de direito privado, regularmente constituída, que expresse, em seu ato constitutivo, fins institucionais, natureza jurídica, missão e público alvo conforme delineado pela Lei Orgânica da Assistência Social, pela Política Nacional da Assistência Social e suas normas operacionais, tendo por finalidade preponderante o atendimento, o assessoramento ou a defesa e a garantia de direitos aos usuários da assistência social, de forma permanente, planejada e contínua.

A PNAS/2004, como já abordamos, fala do trabalho em rede. Esta rede é

composta por entidades que prestam serviços socioassistenciais, tanto na esfera pública como no âmbito privado.

Perguntamos às Gestoras quais os serviços socioassistenciais existentes em seus municípios. Vejamos o que elas entendem por serviços socioassistenciais e como está composta a rede desses serviços nos municípios de pequeno porte I da região pesquisada.

Creche, Piá, APAE. (Gestora 1).

Cesta, isso entra? Cestas básicas, receitas, exames, creche e 1 casa da sopa. (Gestora 2).

Um Contraturno, eram crianças de rua, do trabalho infantil, tem o PETI, a APMI, um centro de Convivência, , funciona no Centro Social Urbano, nós não temos ainda uma sede. (Gestora 3).

APMI, APAE, o Centro de referência de atendimento da criança e ao adolescente, cuja construção foi recurso do FIA, mas o funcionamento, é parceria, que funciona o PETI, e funciona cursos. Os funcionários são do município. A manutenção é recursos do PETI e a Prefeitura também que entra com água, com luz, equipamento. Alimento nós temos o compra direta que vem e que ajuda. (Gestora 4).

Nós temos a APAE, o Ara Centro, e a APMI. Eu tenho a casa lar, casa abrigo. A casa lar abriga os velhinhos e o abrigo atende quatorze crianças/adolescentes (Gestora 5).

Nós temos a casa lar, o PETI, a APAE né, tem a creche que já passou para a educação. (Gestora 6).

O município 6 já mudou de modalidade em relação aos serviços que vinham sendo financiados pelo Serviço de Ação Continuada-SAC para a creche:

Nós temos aquelas ações socioeducativas-ASEF (com famílias). [...] Essas ASEF não estão sendo executadas, eu sou sincera em falar. O dinheiro vai ser devolvido. Ele foi usado uma parte, eu sei que ele tem que ser feito por nós (assistentes sociais), talvez tenha sido um erro nosso, mas eu não jogo (a culpa) tanto na gente, porque é impossível você trabalhar com a questão, com uma Assistente Social, pra dar conta de toda a política dentro do município. (Gestora 6).

Muitas vezes, a gestora e a assistente social fazem tudo corretamente, no que se refere à documentação, têm uma compreensão clara de quem deve e o que deve executar dentro de cada programa, no entanto, esbarram com a questão de recursos humanos. Os municípios pequenos são carentes de mão-de-obra qualificada, há município que contrata o assistente social por apenas dois ou três dias, o que torna praticamente impossível a execução do trabalho prático de atendimento social. A Gestora 6, mesmo contando com uma assistente social todos os dias, afirma não ter condições de executar a modalidade de atendimento de ASEF e vai devolver o recurso financeiro. É uma pena que isso aconteça, pois os recursos na área social já são tão escassos e o pouco recebido por este município será devolvido.

Continuando, vejamos os serviços existentes nos demais municípios:

APMI e Pastoral da Criança. Um contraturno de merenda com reforço escolar construído com recursos do FIA e um Telecentro. (Gestora 7).

Colega é ruim hein! Acha, aqui normalmente a gente atende benefícios eventuais, eu que atendo, questões de medicação ainda passa pela Assistência Social, inclusive do orçamento. Gravíssimo né colega, muitíssimo grave, né? Nós estamos tentando mudar isso aí, mas não é fácil. É que mais que a gente atende por aqui? (tom irônico e risos). Tem APAE, tem a jornada ampliada por conta do PETI. (Gestora 8).

O município 7 tem contraturno de merenda, projeto há muito tempo proibido de ser realizado com crianças e adolescentes e, o que é mais grave, financiado com recursos do FIA. Isso ocorre devido à falta de controle social, como já falamos anteriormente.

O município 8 possui três creches, sendo que duas passaram para a área da educação e uma continuou na assistência. No entanto, eles não mudaram de modalidade de atendimento e usam os recursos que financiavam as outras duas creches, para cobrir os gastos desta creche que ainda não passou para Área de Educação.

Olha, espero que mude, mas vai ser uma briga boa sabe colega (risos). Está tudo informal. O Ministério sabe, porque na verdade quando você entra lá com sua senha, você informa quantos foram para educação e quantos não foram. Mas não foi feito uma reunião, que definisse que aquela verba que vinha pra atender as três. (Gestora 8).

Nós temos hoje a APMI (que) está entrando na rede ainda, temos o CEMIC, a APAE. O PETI não sei se entra aí, é jornada ampliada. A Pastoral da Criança também não sei, talvez ela se encaixe, temos a Santa Casa que virou (entidade) filantrópica já fez um ano, eles tem até cadastro no conselho dos direitos. (Gestora 9).

A Gestora 9 falava com ar de indignação por esta situação, no entanto perguntamos a ela qual o tipo de assistência que a Santa Casa prestava e qual era o projeto social deles.

Olha, eles, tanto é que esse ano, no final do ano passado foi o maior brigueiro por causa do dinheiro do fundo, (risos) foi até comprado, dá até vergonha de falar, mas foi comprado uma mesa ginecológica e um negócio de fisioterapia, eu não sei como é que chama, pra Santa Casa. (Gestora 9).

Na verdade a Gestora 9 acabou não respondendo nossa pergunta mas, pela fala, sentimos que, na sua compreensão, esta situação é irregular para o município.

Por isso é que a aprovação, em 14 de dezembro de 2007 do decreto nº 6308, irá sem dúvida, ajudar aos municípios nessa questão, pois ele define o que é uma entidade de assistência social. Isso dará força e amparo legal para os conselheiros no momento da aprovação dos registros de entidades no Conselho Municipal de Assistência Social.

O município 9 possui ainda outras entidades sociassistenciais.

Uma associação Antoniana que é de idosos, é uma associação que tem atividades físicas, bailes, umas palestrinhas de vez em quando. Temos a academia pro idoso. (Gestora 9).

Com relação á creche, o município já a transferiu para o Departamento de Educação, mas o recurso continua providenciado pela Departamento da Assistência.

(a Creche) Está recebendo ainda o SAC. (Recebe pela) APMI que passa pra educação. Oh, se for mudar, vai ser um reboiço que eu não quero nem pensar. Vai ter que mudar, fico até arrepiada. Ah eu não quero nem estar aqui. (risos). (Gestora 9).

Pela fala das Gestoras, a transferência das creches para Educação trará conflito entre as áreas de assistência e educação. Parece que as Gestoras estão receosas dessa situação e tentam prolongar a decisão. No entanto, não poderão levá-la por muito tempo, pois o prazo para esta transição é até dezembro de 2008. Conforme nota de esclarecimento, em

janeiro de 2008, do Departamento de Proteção Social Básica - SNAS/MDS, todas as creches mantidas com recursos da assistência terão que ser, a partir de 2009, 100% financiadas pela educação, ou seja, não será mais possível utilizar os recursos da assistência social para manutenção de creches.

Diante das falas, verificamos que, para as Gestoras, não é muito claro o que vem a ser os serviços socioassistenciais, todos os serviços existentes são assim considerados.

Para saber como estão estruturados tais serviços, perguntamos às Gestoras se existe um plano de monitoramento e avaliação municipal dos serviços socioassistenciais.

Infelizmente, foram unânimes as respostas nos nove municípios pesquisados. Não há um plano de monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, elaborado pelo município.

Desse modo, os municípios acabam não monitorando e avaliando o atendimento prestado pela rede socioassistencial. A questão da rede em município de pequeno porte, ainda é um entrave, pois na maioria não há rede.

A idéia de rede, conforme Inojosa (apud Paraná, 2002), tem sido entendida como estratégia de gestão das políticas públicas no enfrentamento da questão social. Entendemos, no entanto, que ela precisa ser monitorada, de maneira a superar trabalhos fragmentados e paralelos realizados, tanto pelo setor governamental como pelo setor não - governamental, prática comum em municípios pequenos na área da assistência social (BOURGUIGNON, 2001), nos quais mais de uma entidade presta serviço de forma paralela às demais políticas e acaba atendendo os mesmos usuários.

Com intuito de visualizar o número de serviços existentes, nos municípios, da rede governamental e da não governamental, elaboramos o quadro abaixo.

Município	Governamental	Não Governamental	Total
1	2	1	3
2	2	-	2
3	2	-	2
4	1	5	6
5	2	3	5
6	1	2	3
7	2	-	2
8	1	1	2
9	2	3	5
Total	15	15	30

**Quadro 1** – Quantidade de serviços

**Fonte:** Elaboração da autora

De acordo com a pesquisa, a soma total de entidades governamentais e não governamentais dessa região é a mesma. Conforme Soares (2003), a orientação de cunho neoliberal é de que os Estados não aumentem seus gastos na sua rede social e que estabeleçam parcerias com instituições comunitárias ou ONGs.

Sabemos que grande parte das entidades não-governamentais são mantidas financeiramente com a ajuda da sociedade e do Estado. Perguntamos às Gestoras se o poder público municipal co-financia os serviços socioassistenciais não governamentais, quantos e de que forma, se via convênio, repasses esporádicos, ou cessão de servidor público.

A Gestora 3 respondeu que não há co-financiamento, por parte do município ou do Estado, todos os recursos são conseguidos por meio da barraca da APMI. As demais gestoras assim responderam.

Acho que a APAE, me parece que repassa um valor por mês, mas eu não sei quanto. (Gestora 1).

Só a APMI. É um repasse financeiro (mais cessão de) e servidor público. (Gestora 2).

Para três entidades. Oferece servidor público e subvenção social aprovada em lei pela Câmara para a APMI. (Gestora 4).

Combustível pra APAE, pro Hara combustível e aluguel da casa, né. APMI tudo (risos), não passa nada, só funcionário, a casa, combustível, e eu tenho uma padaria (APMI) que eu faço pão e vendo pra eles (Prefeitura). (Gestora 5).

Realiza, pra APAE ele (o município) paga um valor por mês, pra Pastoral da Criança também. (Gestora 6).

Só (cessão de) funcionários. (Gestora 7).

A APAE recebe e APMI também. Na verdade isso aí eu não estou a par. (Gestora 8).

Sim, através de subvenções. O CEMIC tem a subvenção que é mensal, e funcionários, servidor público, paga tarifa de telefone, energia, gasolina, só. A Santa Casa olha está numa briga então eu não vou saber te dizer se eles estão recebendo ou não subvenção, eu acredito que está sim, mas está um tumulto aqui, mas eu acredito que ainda estão recebendo subvenção. APMI não, PETI só do Estado, a Associação Antoniana não, a academia sim, a prefeitura repassa o valor do aluguel, dos equipamentos, pra pagamento da professora. (Gestora 9).

A Gestora 9 não explicou de forma clara a quem pertence a academia, pois ela é administrada pela Associação Antoniana, mas o prédio é da prefeitura e a manutenção também. Então, depois da nossa conversa, ela chegou à seguinte conclusão.

Esse prédio da academia é da prefeitura, o prédio da Associação Antoniana não, eles tem uma salação pra eles de baile. A gente coloca, não esse projeto como da prefeitura mas a gente coloca na Associação Antoniana, porque na área de idoso é o que a gente tem aqui. Quem toca é a prefeitura. É um projeto municipal, é um projeto só, não é um programa. Tem uma estrutura física, tem recurso. Então é um projeto da prefeitura. Porque quando não é gov tem CNPJ, né? É então é um projeto da prefeitura, se encaixa como gov, vamos deixar assim tá. (Gestora 9).

Falar em gestão social na perspectiva de trabalho em rede supõe, então, romper com a idéia de centralização e de hierarquização e supõe também a presença do Estado como coordenador do processo, uma vez que se trata de política pública, como dever do Estado. Não se pode, dessa forma, atribuir as suas responsabilidades de prover as políticas públicas, às entidades não-governamentais como tem ocorrido atualmente, na ótica neoliberal. Não se pode tampouco desconsiderar ou eliminar as ONGS, um processo construído ao longo dos anos, financiado também pelo Estado.

Na abrangência da rede prevista pela PNAS, as ONGS também estão inclusas, de modo a contribuir para a efetivação das propostas do SUAS, mediante a prestação de serviços de proteção social básica e especial:

Em função do redesenho do papel do Estado, que tende a deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, passando a fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento, as ONGS passam a assumir papel relevante, mesmo que muitas vezes em parceria com o governo, atuando nas áreas de saúde, educação, preservação ambiental, entre outras. Portanto, postulam beneficiar a sociedade de uma maneira geral e, principalmente, as camadas menos favorecidas economicamente e desprovidas de programas implementados pelas ações governamentais, que estariam praticando políticas de contenção de despesas, principalmente aquelas de cunho social. (MEIRELES; EL-AOUAR, 2002, p.10).

Queremos apontar que é o Estado quem deve prover as políticas sociais, ele deve ampliar/financiar prioritariamente a rede pública – estatal, já que a proposta é de política pública enquanto dever do Estado e não o inverso.

O Estado, então, tem que ser referência global para a consolidação que se pretende da Política de Assistência Social como política pública. Deve fazer com que todos os protagonistas desta política, OGS e/ou ONGS, transitem do campo da ajuda, da filantropia, da benemerência para o da cidadania e dos direitos. (BRASIL, 2004). Esta não é tarefa fácil, vai implicar reaprender a fazer, e aí está o grande desafio no processo de implementação do SUAS rumo ao comando único, rumo à mudança de paradigma, ou seja, a assistência como direito.

Nesse eixo foi possível visualizar que a compreensão das Gestoras sobre o que são serviços socioassistenciais não é muito clara: relatam todos os serviços existentes no município. Outro aspecto que aparece é a rede não governamental equivalente, em números, à rede governamental, em que pese as entidades não governamentais serem co-financiadas pelo poder público seja com repasse ou cessão de funcionário público.

Vejamos no próximo eixo, como de fato está a questão do financiamento nos municípios de pequeno porte I.

## **2.5 FINANCIAMENTO**

A Constituição de 1988 foi marcada pela participação da sociedade no processo constituinte, momento em que se aspirou pela articulação entre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico e de um regime de proteção social. Em decorrência desse processo, a Seguridade Social foi incluída no texto constitucional, no Capítulo II, do Título “Da Ordem Social”. O art.195, da CF prevê o financiamento da Seguridade Social, instituindo que, “através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais”. (BRASIL, 2004, p.42).

O orçamento constitui-se na previsão antecipada e planejada dos investimentos do fundo público. O orçamento prevê objetivos, metas, prioridades, estratégias, prazos e público-alvo e busca dar legitimidade às ações de governo.

O recurso financeiro na área social é matéria que envolve aspectos importantes a serem analisados, principalmente quando a destinação desses recursos podem ficar na dependência da vontade política do executivo municipal, embora assim não pudessem.

Para conhecer como se encontra a situação do financiamento dos municípios de pequeno porte I da região pesquisada, perguntamos às Gestoras qual o percentual de recursos financeiros do tesouro municipal alocados na assistência social, em relação ao orçamento geral do município.

Para nós, não foi surpresa o fato de oito Gestoras não saberem responder, até mesmo porque a questão do orçamento é um enigma a ser desvelado, pois há um embate muito grande entre o Gestor Social e o Contador. Este centraliza tudo, usa a linguagem técnica para dificultar a visualização e a compreensão do orçamento e trata-o como segredo a ser, por todos os meios, guardados.

A publicação do orçamento e dos gastos executados poderia expor a malversação de fundos, a inversão de prioridades de aplicação dos recursos, a comparação entre o orçado e o executado, enfim, permitiria o controle sobre os gastos públicos.

Somente a Gestora 9 sabia o percentual mas, mesmo assim, não tinha certeza se eram recursos só do cofre municipal.

Esse ano foi 5, 8, ou 5, 7 por cento. Eu não vou saber te confirmar se estes recursos seriam só do cofre municipal, não tenho certeza. (Gestora 9).

Uma vez que não é garantido por lei um percentual mínimo para a Política de Assistência Social, como o é para a Saúde e para a Educação, cada município vai empenhando dos recursos livres, ou seja, aqueles recursos provenientes de arrecadações do próprio município e as transferências constitucionais, aquilo que entende que deve ser gasto com o social. Claro que muitas ações/aquisições que são empenhadas não são dessa política, mas como o Conselho Municipal da Assistência Social não delibera sobre os gastos, o executivo fica à vontade e utiliza os recursos financeiros de acordo com as necessidades diárias.

Cada vez que se vai implantar uma proposta, seja um programa, projeto ou serviço há necessidade de aumento de recursos financeiros. Perguntamos, então às Gestoras se houve aumento de recursos na assistência social, a partir, da PNAS/SUAS e em quais setores

foram os aumentos.

As Gestoras 1, 7 e 8 não souberam responder. As Gestoras 2, 3 e 5 disseram que não houve aumento de recursos. As Gestoras 4 e 9 disseram que houve aumento de recursos, porém não disseram quanto. Ao contrário, a Gestora 6 disse que em seu município os recursos financeiros diminuiram na área social.

Diminuiu. [...] Na área social em 2005 era um milhão e pouco; em 2006 manteve isto, agora em 2007 são 940 mil pra assistência. E então não é um orçamento, é um orçamento que varia. O orçamento que foi pro gabinete, foi maior que o orçamento da assistência. (Gestora 6).

Em município pequeno tudo é centralizado no gabinete, se o orçamento deste é maior que o da assistência, fica evidente que o executivo municipal não tem a assistência social como política prioritária no município.

Vejamos em quais setores ocorreram os aumentos dos municípios 4 e 9.

Nos recursos próprios né, na nossa previsão do orçamento para o ano que vem, pois nós não tínhamos praticamente recurso nenhum próprio do município. Nós tínhamos as contrapartidas, e o que é investido aqui na manutenção da secretaria em forma de pagamento dos profissionais, a manutenção de equipamentos, material didático, isso tudo a gente tinha aqui, mas eu não sei se precisar em valores, mas agora (para 2008) nos teremos os benefícios eventuais com recursos próprios. (Gestora 4).

Sim. Tivemos aumento depois do SUAS no repasse do CRAS, o IGD foi depois né, só. (Gestora 9).

A Gestora 9 falou apenas de recursos na esfera federal, na esfera municipal ela não relatou aumento de recursos.

Perguntamos às Gestoras a quem cabia a gerenciamento dos gastos da área social.

As Gestoras 1, 5, 7 disseram que o assunto cabia à tesouraria. As Gestoras 2 e 6 disseram ser responsabilidade da contabilidade. A Gestora 3 disse, dando risada, que não tem recursos. A Gestora 4 disse que os gastos são controlados por ela, o CMAS, o contador da prefeitura e o contador da Secretaria de Assistência Social. Cabe lembrar que esse município é o único cuja estrutura funcional é de Secretaria Municipal de Assistência Social. As Gestoras

8 e 9 disseram serem elas as gerenciadoras dos gastos. As Gestoras 2 e 9 complementam dizendo como é feito, no município, o controle de gastos:

Então, na verdade é assim, eu preciso de tal coisa, vou lá compro, trago a nota, empenho sabe, é feito assim. Tudo é feito assim.

Então seria a contabilidade? Sim.

Enquanto o contador não chega e fala pra você que não tem mais dinheiro, você vai gastando? Sim, por isso que eu estou escondida estes dias.

Você não sabe quanto você tem pra gastar? Não.

E você tem autonomia pra gastar? Tenho.(Gestora 2).

O recurso próprio, olha é tudo feito a aprovação aqui no departamento por mim né, porém tem aquela ponte enorme entre a gente e a contabilidade, que apesar de ter uma relação razoavelmente boa assim ainda tem os muros, né, enormes que gente tem ultrapassar né. Então todas as notas de contas que são feitas de recursos próprios tem (minha) assinatura atrás, eu sei do que que é, se eu pegar hoje todo o balancete eu sei explicar o que foi cada coisa. Já vieram outras coisas, lógico, eu tive que subir lá e falar, isso não é daqui, tal tive que fazer isso algumas vezes. Você não deixa passar nada? Não, graças a Deus, (risos) ah, esse é meu medo é ter que fazer isso (passar outras coisas). (Gestora 9).

A Gestora 2 é primeira dama, não se preocupa em saber o quanto tem para gastar, tem autonomia e tem alguém controlando isso pra ela. Como se utiliza da assistência social para fazer política partidária, quando o dinheiro acaba, ela esconde-se para não ter que falar não para o seu eleitor. Já é diferente no município 9 no qual a Gestora é assistente social, conhece o orçamento e faz um controle sobre todos os empenhos na assistência social.

Segundo Tavares (2004), a Constituição de 1998 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de Planos Plurianuais (PPA), os quais orientam a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária (LO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). São esses os instrumentos normativos do processo orçamentário definido pelos artigos 165 a 169 da Constituição Federal.

Além desses instrumentos normativos, outro que merece destaque é a lei complementar de caráter financeiro que define a vigência, prazos e modo de elaboração do PPA.

De acordo com Tavares (2004), na análise do Financiamento da Política de Assistência Social, faz-se fundamental entender o marco institucional/legal que disciplina a

aplicação dos recursos públicos, inclusive os instrumentos normativos.

Cabe ao Plano Plurianual - PPA a incumbência de planejar as ações governamentais a médio prazo, envolvendo quatro exercícios financeiros, com vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte:

O PPA à partir da CF-88, passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. (TAVARES, 2004, p.19).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites da receita e despesa de cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. A LDO contribui para a transparência e para o controle do processo orçamentário.

A Lei Orçamentária Anual – LOA deve explicitar as prioridades e as possibilidades de gastos em rubricas de receitas e despesas para o ano respectivo.

É composta pelo Orçamento Fiscal, em que os fundos, órgãos e entidades da administração direta (inclusive as fundações públicas) são considerados orçamentos de investimento das Estatais, ou seja, nas empresas em que o poder público detenha maioria do capital social com direito a voto, seja essa maioria direta ou indireta; Orçamento da Seguridade social, que congrega a Previdência, a saúde e a Assistência Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, seja da administração direta ou indireta, os fundos e fundações públicas. (TAVARES, 2004, p.20).

Como forma de viabilização da proposta orçamentária, desenvolve-se o ciclo orçamentário que envolve quatro etapas: a elaboração e apresentação (de responsabilidade do Executivo); a autorização legislativa (de responsabilidade do Legislativo); a programação e execução (de responsabilidade do Executivo) e a avaliação de controle (de responsabilidade do Executivo, do Legislativo e da sociedade em geral).

Na área da Assistência Social, a LOAS e a NOB/98 definem que, antes de ser encaminhada ao Legislativo, a proposta orçamentária desta política deve ser objeto de análise e aprovação do Conselho da referida esfera de governo.

Para se implantar qualquer política pública faz-se necessário planejá-la. Em uma prefeitura, esse planejamento, como já abordamos, deve constar do PPA, da LDO e

LOA.

Na área social, não é diferente, todos os programas e/ou ações têm que ter previstos os recursos financeiros para sua execução.

Para saber, como está esta questão nos municípios, perguntamos às Gestoras quem na área social participa da proposta de elaboração da PPA, LDO, LOA e por quê.

As Gestoras 1, 2 e 7 não souberam responder. As demais Gestoras relataram quem participa e como se dá essa participação, no entanto, quanto aos motivos daquelas pessoas participarem, nenhuma Gestora respondeu.

Normalmente vai a assistente social, eu vou, levo a minha tesoureira (da APMI), além do pessoal da prefeitura né, o tesoureiro, o tributarista, a diretora (da entidade X) sempre participa também na Câmara, que já é aprovação. Da elaboração, (participam) normalmente o contador, o pessoal da prefeitura nos chama, olha a gente vai lá ou eles descem aqui, então a gente sempre conversa, vê o que vai ser preciso pra isto, pra aquilo, é sempre discutido e na aprovação, a gente comparece na Câmara porque é bem explicado lá. (Gestora 3).

Assistente social, gestor social, CMAS, contador, funcionários do cargo comissionado. (Gestora 4).

É o tesoureiro nosso mesmo que faz pra nós. (Gestora 5).

É a Assistente social que participa. PPA foi feito por nós quando começou este mandato, até foi uma coisa interessante e a gente pode colocar tudo, foi levado em consideração a nossa prática como assistente social, então eu (gestora) e a assistente social montamos o PPA. Daí eu levei pra reunião, foi muito interessante porque cada secretário colocou o seu PPA, o do seu setor, inclusive o executivo gostou. (Gestora 6).

Só eu (Gestora). Por exemplo: quando tem o orçamento agora, eles me convidam, vê o que eu preciso e pedem pra mim fazer e mandar pra eles. Aí a gente senta, com o prefeito, faz aquela discussão toda e depois eles fazem uma readequação, pra depois ir para a Câmara. (Gestora 8).

Uma funcionária que faz muito tempo que está aqui, eu, algumas pessoas do conselho. Olha, tem alguns conselheiros que são mais entendidos, três ou quatro assim, acho que são mais entendidos nessa área, (de) questão de orçamento. Então eles perguntam mesmo, né, e fazem questão de opinar e tal, só que, mesmo assim, é uma coisa substancial, digamos, esse tipo de participação. É feito audiência pública (para apresentação), sendo este o contato mais próximo que a gente tem com o vereador e com a prefeita. Sabe, às vezes, quando sai algum bum assim, que é alguma coisa muito assim, não escandalosa mas alguma (coisa) que ficou muito assim ao vento, aí surge uma discussão. Mas é mais em audiência pública e nesse contato que a gente tem com executivo e com legislativo, e o contato diário. Tá, quem elabora o PPA e o LDO é a prefeitura, a contabilidade. Só na audiência pública é que eu fico sabendo (toma conhecimento do que a contabilidade previu para a área social), eles (contabilidade) colocam o que eles querem. É feito a aprovação na audiência pública. Esse ano foi a primeira aprovação que eu participei e fui ver o que estava previsto. Daí na audiência pública (aberta à população) que eu fui falar, daí eles mudaram, foi uma audiência pra aprovar, depois que eles mandam pra câmara. E então o contador que fazia sempre e levava lá e aprovava do jeito que ele achava que tinha que ser. Não tinha nada do departamento, e nem esse ano, não pediram (nada), eu na audiência que fui com a minha agendinha lá né, que depois da audiência eu conversei com a prefeita e falei, olha tem que mudar algumas coisas. Aí mudou um pouco. (Gestora 9).

Constata-se, pela fala das Gestoras, que a elaboração do orçamento da área social tem sido feita pelos técnicos da área contábil das prefeituras. A questão do orçamento é um entrave ainda para os técnicos da área social pelo fato de os contadores não facilitarem sua leitura e ainda dificultarem o acesso das gestoras e assistentes sociais, utilizando-se de uma linguagem totalmente técnica e distante da formação profissional da assistente social. Os profissionais da área social têm se esforçado para reverter esse quadro. Algumas assistentes sociais já estão participando mais, inclusive as falas das Gestora 4 e 8 mostram que elas próprias elaboraram o orçamento municipal da área social. No entanto, isso não ocorre para a grande maioria, a centralização da informação e a dificuldade de acesso ao orçamento não permite que se avance com a Política Pública de Assistência Social nos municípios de pequeno porte I. O que aparece nesses municípios é a subordinação da assistência social à tesouraria e/ou à área contábil, por sua vez subordinado ao executivo.

Cabe ressaltar que a questão do orçamento municipal é um ponto de estrangulamento na área da assistência social, haja vista o desconhecimento e o despreparo dos técnicos da área social, dos Gestores, dos Conselheiros Municipais, assim como a dificuldade de acesso às informações sobre o orçamento por parte dos técnicos da área contábil.

O modelo de gestão descentralizada e participativa enfatiza o financiamento

das políticas sociais por meio dos fundos públicos. Grande parte das políticas públicas, tais como a Educação, a Saúde e a Assistência Social apresentam, enquanto instância de financiamento, os fundos nos três níveis de governo.

Os fundos públicos são caracterizados legalmente como fundos especiais com base na Lei 4.320/64, na Constituição Federal e na Lei 8.666/93:

De acordo com essas leis, os Fundos Especiais são o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação [...] O Fundo Especial, por ser a reunião de recursos financeiros para determinadas ações, não possui personalidade jurídica própria e nem tampouco autonomia administrativa e financeira. Assim, não se constitui num órgão público e deve estar vinculado a uma estrutura pública, representando um mecanismo de capacitação e de apoio financeiro às atividades de determinada área. Cabe, portanto, ao órgão responsável pela coordenação da referida política na respectiva esfera de governo a gestão e Assistência Social, o Conselho orientar, controlar e fiscalizar esse gerenciamento, através de resoluções relativas à elaboração da proposta orçamentária que trata da destinação dos recursos, ao plano de aplicação e à execução. (TAVARES, 2004, p.57-58).

Em todos os níveis de governo, o Fundo de Assistência Social está vinculado ao órgão gestor correspondente. Todos os gastos da assistência social, quer sejam financiados com recursos próprios de cada esfera de governo, ou recebidos via transferências de outras esferas, devem ser incluídos na unidade orçamentária Fundo Municipal de Assistência Social.

Os Fundos de Assistência Social conferem maior visibilidade e transparência na aplicação de recursos e, permitem um maior controle da sociedade por meio da fiscalização exercida pelos Conselhos de Assistência Social.

Como já demonstramos no eixo da descentralização, os municípios da região pesquisada não estão alocando os recursos financeiros próprios no Fundo Municipal de Assistência Social, o que contraria toda a proposta do SUAS.

No que se refere à concessão de benefícios para o usuário da assistência social, perguntamos às Gestoras se possuem autonomia com relação ao atendimento e concessão de benefícios eventuais e, se não, por quais razões.

Quando eu atendo, eu concedo, não preciso ver, pra depois poder conceder. (Gestora 1).

Sim. Eu que concedo. (Gestora 2).

Daquilo que sai do departamento com a colaboração desta barraca que eu te falei que é da APMI. [...] Acaba sendo a APMI que gera todo e qualquer recurso pra dar este tipo de assistência que a gente faz. [...] Porque a APMI a gente faz curso de artesanato, a gente vende artesanato, essas coisas geram o recurso. Mas na assistência a sra. não tem autonomia porque não tem dinheiro? Isso. (Gestora 3).

Em partes. Se o recurso é valor alto, o órgão gestor tem que consultar o tesoureiro da prefeitura, pois não está regulamentado a concessão pela assistência social, o recurso ainda sai do orçamento geral da Prefeitura. A contra partida dos recursos da União pelo município de 3% está tudo no fundo sem mexer. A gente concede com recursos do cofre municipal, da conta livre do município, e agora regulamentou pro ano que vem (2008). Esse ano continua do mesmo jeito. (Gestora 4).

Continuando, perguntamos a esta Gestora, qual era o procedimento para conceder.

E daí tem que ligar lá para o tesoureiro? Tem que ligar, olha estamos precisando de passagem, de cesta básica, nós podemos, temos dotação. Toda vez precisa ligar ou vocês já tem um valor mais ou menos? Nos temos uma autonomia de por exemplo, pode falar isso? (risos) Pedido de cesta básica vou dar uma requisição, a pessoa vai lá faz toda uma triagem com a assistente social e aí a pessoa vai lá no mercado com a lista dos itens e pega, depois entra tudo na conta livre da prefeitura que paga. Era assim, agora foi regulamentado. Aí isso também entrava pró auxílio Funeral, auxílio Natalidade? Era tudo dessa forma, dava requisição pra ir pegar o caixão lá. (Gestora 4).

O tesoureiro e o prefeito. Eu não quero (conceder). (risos) Eu concedo sim, mas muito pouco, eu não quero, é porque se eu tivesse (autonomia) daí tinha [...]. Não dá, tem o prefeito no município que tem que conceder. Você já pensou se o prefeito concede, eu e a assistente social quantas cestas básicas dava no município se fosse liberado, dava mil e faltava. (Gestora 5).

Olha eu tenho autonomia, mas não sou só eu que dá, tem mais gente. Chefe de gabinete, a primeira dama, vereadores, todo mundo da área política, prefeito. Eles concedem benefícios porque dentro do município os benefícios eventuais não estão em lei, não estão legitimados pela assistência social. Assim, qualquer um pode fazer. Tudo com recurso da prefeitura, chamado recursos livres. Atende algum caso político? Sempre tenho que atender e conceder. (Gestora 6).

As Gestoras 7, 8 e 9 responderam apenas que sim, que possuem autonomia para conceder benefícios eventuais, mas não explicitaram como.

Com exceção da Gestora 3, cujas concessões de benefícios são feitas com recursos da APMI, da Gestora 4, que depende do tesoureiro, e da Gestora 5, que não quer ser responsável para conceder, as demais Gestoras possuem autonomia. No entanto, a questão da autonomia para conceder benefícios será demonstrada mais à frente.

Foram seis as Gestoras que disseram ter autonomia para conceder benefícios eventuais. Essa situação altera-se quanto se trata da Gestora ter autonomia para a elaboração de projetos municipais, com recursos municipais e o que seria preciso para que ela tivesse autonomia.

As Gestoras 1 e 2 não possuem autonomia para elaborar projetos com recursos municipais e não sabem dizer o que seria preciso para conseguirem mais autonomia.

A Gestora 5 disse que, para ter essa autonomia, teria que ter mais recursos. A Gestora 3 acrescenta a necessidade de ter previsão na Lei Orçamentária do Município.

Nós podemos até, bem conversado, a gente pode fazer isto. Mas como você gerar, (como) faz hoje alguma coisa (para) que o recurso seja gerado pela prefeitura municipal? Se não estiver no orçamento da prefeitura você não consegue nada. Com a lei de responsabilidade fiscal, tudo que a prefeitura repassar para qualquer entidade acaba virando furto e o prefeito depois... não tem como. Eu acho que está tudo assim muito no começo essa lei de responsabilidade fiscal, eu sou totalmente a favor, ela deveria ter sido inventada, usada, aplica há vinte anos atrás, pra hoje a gente estar começando a subir a escada, com decência, com dignidade, com recurso, sem desvio de verba, que isto foi um absurdo pra todo lado. Então hoje você pode estar cheio de boa intenção mas, você está com mãos e pés atados. A prefeitura não pode fornecer nada, se você quiser fazer alguma coisa você tem que fazer uma promoção. E eu sou totalmente contra sair pedindo no comércio, pro povo, eu acho que o povo já está tão desgastado com isso. Então a assistência social está prejudicada e tudo está prejudicado, habitação precária, pra você conseguir meia dúzia de casa é difícil. Gente, tem coisa que você não tem como negar, a pessoa vem te pedir arroz, feijão e uma lata de óleo, você acha justo negar? Eu não quero saber de onde vai sair isso aí, se a assistência social não tiver a gente tem que dar um jeito. ( Gestora 3).

Depois do desabafo da Gestora, retomamos a pergunta do que seria necessário para ela alcançar maior autonomia.

Mais recurso sabe, do governo estadual, do governo federal, porque a participação dos municípios (FPM), ao invés de aumentar, sempre diminui, os municípios pequenos principalmente. Por exemplo, meu município tem uma avalanche de precatórios e de coisas do passado, e tudo isso é um empecilho, é uma praga para o teu município, então é difícil. (Gestora 3).

As Gestoras 4, 6, 7, 8 e 9 disseram não ter autonomia, no entanto a Gestora 6, 8 e 9 comentam:

Posso até elaborar o projeto mas eu duvido que tenha o orçamento para fazer. A assistência social não é considerada importante. Talvez um pouco mais de mudança na área social, do gestor do executivo se informar um pouco mais sobre a assistência social e talvez um pouco mais da nossa parte de estar falando sobre a assistência social no município, de estar discutindo. Por exemplo nas reuniões da câmara, eu não vou, é super importante ir nas reuniões da bendita Câmara, pois é lá que passa todos os projetos de lei do município, então esta é uma forma de você estar falando, então eu acho que falta um pouquinho mais de empenho da gestora. (Gestora 6).

Precisaria ter, na verdade, especificado em lei, um recurso todo mês de repasse, porque é duro você brigar por coisa que não está em lei, principalmente quando você está falando em gasto, porque, pra prefeitura, a assistência social é gasto. (Gestora 8).

Pra fazer o projeto eu tenho (autonomia) mas pra aprovar (o recurso) não. O que você acha que você precisa pra ter mais autonomia? Vixi, digamos uns cem anos.(risos). O que a gente precisa fazer pra ter mais autonomia, eu acho que a gente pode começar pela conscientização, sabe. porque a maior dificuldade que a gente encontra hoje é isso, tem muita capacitação pra técnico, vai nessa capacitação e falam, falam, daí a gente chega aqui e vai falar seja pro executivo ou legislativo, (eles falam) ah não, lá tem o meu amigo que é prefeito da cidade, ali não sei, que dá certo, fica tranqüila, fica tranqüila que vai dar tudo certo. Então eu acho que falta conscientização, subsídio pra gente trabalhar. Aqui o que a gente sempre discute nas reuniões, é que santo de casa não faz milagres, então eu acredito que falta esse suporte pra gente como técnico, assim profissional, como gestora eu não posso falar porque gestora pode ser qualquer pessoa, né, não precisa ter a formação, mas como técnico eu acho que falta um pouco de respaldo, um pouco, seja da secretaria, seja do Estado, não vou saber dizer de quem, né. (Gestora 9).

A Gestora 6 reconhece que a questão de ter mais autonomia está vinculada à questão do próprio Gestor, em divulgar mais a Política de Assistência Social, informar-se mais sobre as leis do município, participando das reuniões da Câmara, inclusive. Ela não participa, por acomodação, por não ter este hábito. Para a Gestora 8, faz-se necessário a fixação em lei do recurso a ser repassado à assistência social. Para a Gestora 9, é necessário uma conscientização por parte do executivo e do legislativo, de forma que as capacitações que têm para os gestores e assistentes sociais, incluíssem prefeitos e vereadores. Entendemos que a conscientização das mudanças necessárias para se avançar na Política de Assistência Social

deve atingir, sobretudo, aqueles que detêm o poder de decisão nas mãos.

Algumas gestoras possuem autonomia para conceder benefícios eventuais, mas não possuem para implantar ações com recursos próprios. Vejamos então como está a questão legal para a concessão de benefícios eventuais.

Perguntamos às Gestoras se os benefícios eventuais possuem regulamentação específica de concessão (leis municipais, decretos, ou resoluções do CMAS) qual é esta regulamentação e, se não possuem, por quais motivos.

Com exceção do município 4 que possui lei municipal, aprovada em outubro de 2007, os demais municípios não possuem regulamentação. Esse é um dos critérios para mudança de Gestão, e também para receber co-financiamento para Benefícios Eventuais do Estado, no entanto, nessa região, somente um município possui a lei municipal. Os benefícios eventuais de auxílio funeral e auxílio natalidade já estão, na verdade, garantidos desde 1993, na LOAS. No entanto, cabe ao CMAS regulamentar a concessão desses benefícios. O município 4, com a aprovação da lei municipal, reforçou, na verdade, o que já garante a LOAS. Esse município, além de regulamentar os benefícios eventuais de auxílio funeral e natalidade, regulamentou outros, que já vinha concedendo.

Quanto aos motivos da não regulamentação dos benefícios eventuais, os municípios 1, 6, 8 e 9 responderam:

Não me passaram que tinha que fazer isto. (Gestora 1).

Eu não sei se os políticos vão gostar muito que vire lei e que sejam concedidos pela técnica (assistente social), com pareceres e considerações técnicas. Então não sei se vai ter muito interesse. (Gestora 6).

Eles estão dentro do orçamento, da LDO, mas (regulamentação) específica não, aprovado em Câmara não. (Gestora 8).

Olha, tentei fazer agora, mas daí, me deparei com o contador! (risos) Então não dá pra fazer pela metade. Não precisa fazer isso não (segundo o contador). E eu fui falar com ele umas quatro vezes, não obtive sucesso, eu tinha outra coisa pra fazer e larguei mão, não sei se as outras assistentes sociais passaram por isso, talvez não porque agora que surgiu essa questão do co-financiamento. Só que nós não regularizamos (ainda). (Gestora 9).

Como os benefícios eventuais concedidos nos municípios são, em alguns casos, usados como instrumento de troca, no caso, pelo voto, não será fácil que tais benefícios sejam regulamentados nos municípios e que sejam concedidos, via parecer técnico, pelo assistente social ao público alvo da Política de Assistência Social.

Ainda referente aos benefícios eventuais, perguntamos às Gestoras quais são os benefícios concedidos em seu município, quem os concede e por quê, e com quais critérios.

Auxílio Funeral, pagamento de água e luz, cesta básica, muito pouco passagem. Eu concedo e o prefeito. A assistente social atende e manda pra mim, que concedo. Acho que ela não concede porque fica com medo de não saber ao certo se pode ou não, se vai ter recurso. (Gestora 1).

Tudo, cesta, receita, exame, e funeral, acho que só. Eu concedo e o prefeito também. A assistente social não, porque eu acho que isso é um vínculo entre prefeito e primeira dama né, meu marido me colocou isso, então. Porque a gente conhece mais a realidade, e ela não. Por isso que ela fica mais nesta parte de documentação, e eu atendendo o público. (Gestora 2).

Eu já ouvi alguma coisa a respeito de auxílio funeral (pela prefeitura), agora como é feito não sei. Os outros benefícios eventuais nós fazemos lá pela APMI. E tudo isso porque nos temos uma barraca de venda de flores e de artesanato. (Gestora 3).

Passagem, cesta básica, roupas, móveis e utensílio, fraldas, leite, pagamento de água e luz, aluguel. Gestora dá requisição e a assistente social faz a triagem. Com a regulamentação dos benefícios eventuais nós não sabemos ainda como vai funcionar. (Gestora 4).

O auxílio funeral. A prefeitura que faz e quem concede é o prefeito. (Gestora 5).

Auxílio funeral , depois cesta básica, são pagos óculos, passagens, eu acho que passagens fica dentro dos BE. Auxílio natalidade pra mulheres é difícil, acho que em último lugar, é mais cesta básica e auxílio funeral. Quem concede sou eu, a assistente social normalmente conversa comigo, é difícil ela conceder. Ela atende lá e fala comigo, que concedo. (Gestora 6).

A gestora concede remédios, cesta básica, presentes na páscoa, brinquedos para crianças, vestuário. Auxílio funeral e passagem é com o prefeito, é só passar na tesouraria. A assistente social concede só remédio, mesmo assim, consulta a gestora pra ver se tem verba, ela faz o parecer dela e pergunta pra mim (gestora). Ela faz o atendimento e vai pra gestora conceder. (Gestora 7).

Auxílio Funeral, cesta básica, leite especial para mães, auxílio alimentação, passagem. O Departamento de assistência social (concede), se for carente. Eu concedo enquanto Gestora e assistente social, depende da hora (risos). Se eu estou lá na gestão e vem um caso de emergência, precisou você corre lá, você faz aquele negócio, você vira aqui eu estou aqui, é bem assim. Só você que concede? Não, porque eu não estou no município 24 horas. Por exemplo: suplemento alimentar, precisou, a pessoa está internada, o SUS também não dá, eu acho um absurdo isso. Londrina falou que é SUS é tudo SUS. Aqui se nascer um bebê, precisou de um leite especial no hospital, você tem que levar, eu acho isso um absurdo, está tudo errado. Aí a pessoa da Saúde vai, mandar entregar (o leite) e na segunda-feira eu valido. (Gestora 8).

Cesta básica, nós temos dois modelos de cesta básica, modelo um e modelo dois, a gente faz um critério, por exemplo, se é só um casal a gente escolhe o modelo um que é menor, modelo dois tem mais quantidade. Gás de cozinha, fotos para documentos, passagens, auxílio funeral, mesmo não tendo regulamentado. Tudo aqui com você? Aqui comigo, segunda via de certidão, segunda via de documentação, leite assim no caso de doença, assim algum caso a gente fornece durante algum período, acho que só. Daí tem outro benefício que é eventual, bem eventual que são agora (devido) ao temporal que teve. Quem concede sou eu mesma. Aqui é prefeita, não tem primeira dama. O “primeiro damo” (risos) não trabalha mais aqui na prefeitura, graças a Deus. Tudo o que é (fornecido) é da Assistência, vem aqui e a gente fornece por aqui, graças a Deus. Olha, as outras assistentes que passaram por aqui, me falaram que até tinha um bloquinho com o chefe de gabinete, que ele é o pai da prefeita, na verdade era ele que era pra ser prefeito né, então ele é a pessoa assim que a gente tem, eu não digo mais dificuldade. A minha relação com ele é boa, quando eu tenho que falar não é não pra ele, mas ele é uma pessoa que liga e fala fornece não sei o que, então ele é o que mais digamos, solicita pra gente. Mas é assim tranquilo quanto a ele. Ele não assina mais então? Não. Mas se ele tiver um companheirinho político, ele concede? Não, com recursos do departamento (da assistência) não. Nós conferimos todas as requisições que vêm, nós temos bloquinhos de requisição, nós conferimos, não tem, não tem jeito não, não tem de maneira alguma. (Gestora 9).

No município 9, o prefeito era pra ser o pai da prefeita eleita, no entanto, ele assumiu um cargo na prefeitura, onde a prefeita deu poderes para ele atender e conceder benefícios à população. Tal prática demonstra o nepotismo nesta administração, que por lei é

proibido.

Nos municípios 1, 4, 6, 8 e 9 são as Gestoras que concedem os benefícios eventuais. Nos municípios 2, 7 são a Gestora e o Prefeito. No município 5, a concessão é feita somente pelo prefeito. E no município 3, todos os benefícios são concedidos pela primeira dama com recursos da APMI. Em nenhum município a concessão é feita pelo profissional assistente social, exceto onde ele é o Gestor. Essa situação constitui-se em um dos indicativos de como os benefícios eventuais são utilizados nos municípios para auguriar votos.

Com relação aos critérios para concessão de benefícios eventuais, as Gestoras responderam:

A necessidade. Em município pequeno a gente acaba sabendo se a pessoa tem aquela necessidade ou não, sabe como é, tem aqueles que pedem porque são acostumados a pedir. O critério é a renda, a necessidade. (Gestora 1).

Pela realidade né, a gente aqui é um lugar pequeno, como a gente conhece todo mundo, a gente sabe quem realmente precisa, e quem não precisa. O critério é com base no financeiro. Como você é primeira dama, tem autonomia, se vir lá um colega, companheiro político, concede ou não? Concedo. Então não é só o usuário da assistência? Não, já é mais aberto. (Gestora 2).

Se a pessoa é realmente carente e não tem com que, e se realmente, comprovadamente é, não vamos deixar, né! (Gestora 3).

Famílias com renda per capita igual a do BF; interesse político (voto), baseado no público alvo previsto na PNAS/SUAS. (Gestora 4)

Até R\$150,00 (cento e cinquenta reais) que o prefeito paga (auxílio funeral). Por pessoa carente. Apesar que paga para outros também, para os companheiros, quem que não paga, não adianta, numa hora dessa você não vai (negar), não tem como você negar. Mesmo que não for carente for companheiro político é R\$150,00 (que o prefeito paga). (Gestora 5).

É a questão política. (Gestora 6).

Das famílias carentes é a renda. É a mesma renda do programa do governo BF. Concede para companheiro político? Concede. (Gestora 7).

Normalmente a gente vê, é a questão da vulnerabilidade, questão de renda. Além disso a situação da família no momento, porque, às vezes, tem pessoa que ela até tem uma condição, mas ela está gastando muita medicação, aí a gente verifica todo esse conjunto. Mas tem alguma per capita que vocês priorizam ou não? Não, normalmente não priorizo não. (Gestora 8).

Nós não temos critérios estabelecidos, nós temos as famílias que são atendidas. Tem o critério de renda. Aqui ainda temos uma dificuldade, tem muito cortador de cana então tem mês de dezembro a março eles não trabalham, então esses meses[...] às vezes, é uma família que nunca veio na assistência mas vai vir, então assim é o critério de renda mesmo... A gente tem uma média, a minha média é, mensal, digamos é de quatro mil reais. É mais esse valor que nós estabelecemos aqui do departamento, ninguém veio e falou pra gente assim, graças a Deus. É que diminuiu muito, há dois anos atrás, nós temos informações que esse departamento gastava doze mil reais então nós tivemos que fazer esse trabalho com as famílias de falar você não precisa mais, tal então por isso diminuiu muito, então por isso que eles não pegam no pé, se não... claro. Esse mês passado foi o mês que a gente teve mais, quatro auxílios funeral, eram trezentos e cinquenta reais que a gente fornece, não é o valor total, é só uma parte. Não é universal. Não atendemos todos que necessitam. (Gestora 9).

Perguntamos então como a Gestora 9 fazia para selecionar, já que não é um atendimento universal.

Então é esse o critério de renda, nós temos uma fichinha aqui no nosso departamento que tem todos os dados pessoais da pessoa que vem pedir e da família dela né, então tem família que vai pegar todo mês, agora tem família que não, que vem uma vez por ano, três vezes por ano, então eu olho ali naquela ficha. [...] Como não tem critério pré-estabelecido, agora posso falar pra você que eu conheço as pessoas, critério de renda, de idade, não consigo te falar assim um critério eu conheço as famílias, eu sei assim por exemplo tem umas quatro, cinco famílias que elas vem aqui daí eu falo não, daí vai lá no gabinete, daí lá do gabinete a pessoa me liga, daí eu falo não, eu conheço essa família, já fui fazer visita. Hoje eu posso te dizer que eu não faço visita mais, isso porque não dá tempo de fazer. Então hoje eu sei falar pra você quem precisa e quem não precisa, mas é claro que quando eu entrei aqui muita gente recebia e não precisava. Com quatro mil, você consegue atender quantas famílias? Eu acho que umas cento e vinte famílias mais ou menos. Então o critério seria renda e a condição de vulnerabilidade que eu conheço das famílias. (Gestora 9).

O que aparece de comum nos critérios de concessão de benefícios, conforme a fala das Gestoras, é referente à necessidade da família. Como em município pequeno é mais fácil você possuir conhecimento abrangente das famílias como um todo, essa proximidade com o dia-a-dia da família por parte dos agentes de saúde e até mesmo por conta da assiduidade deles no Departamento Social, facilita todo este trâmite no momento da concessão. Conforme Sen (2000), mais do que matar a fome, as pessoas têm direitos a outras realizações na sua vida, têm outras necessidades, que no caso, conforme as falas das Gestoras, elas não estão considerando.

Para finalizar a questão do financiamento, perguntamos às Gestoras, quais são os serviços/programas/projetos/benefícios sociais elaborados e executados com recursos municipais, aqueles financiados pelo Estado e os financiados pela União, e o público alvo de cada um deles.

Com relação aos serviços/programas/projetos/benefícios executados com recursos municipais o que é constante em todos os municípios são: contraturnos, abrigos para crianças e adolescentes e benefícios eventuais;

Com recursos estaduais aparecem, em todos os municípios, os projetos do FIA para crianças e adolescentes e outros como Luz Fraterna, tarifa social da água, compra direta, horta comunitária e cozinha comunitária e o programa do leite das crianças.

Com recursos federais aparece, de comum, o Bolsa Família; o BPC; o PETI e projetos para famílias com recursos do Índice Gestão Descentralizada- IGD;

A Gestora 1 não soube responder sobre recursos municipais e estaduais e, no que diz respeito aos federais, respondeu o vale gás e bolsa escola. Essa Gestora usa a terminologia dos programas federais do Fernando Henrique Cardoso, pois no governo Lula esses programas de transferência de renda recebem o nome de Bolsa Família.

A Gestora 2 não soube responder sobre os recursos estaduais e federais. Quanto aos municipais, ela respondeu que cobrem uma Casa de Sopa que atende crianças, adultos, idosos.

Vejamos o que aparece de diferente em relação a serviços/programas/projetos/benefícios financiados nos municípios, por parte do Estado, da União e do Município.

No município 4, o projeto municipal do karatê, o projeto federal Casa da Família; no município 5 e 9 há o CRAS com recursos Federais; nos municípios 7 e 8 as Gestoras disseram não haver nada financiado com recursos municipais. Nos municípios 6 e 8 tem o CRAS com recursos estaduais; a Gestora 8 tem bolsa para idoso com recursos federais,

e ela explica a situação do município em relação aos projetos do FIA mantidos por recursos estaduais.

O Fia, este ano, nós não temos nenhum projeto, por causa da certidão negativa não podemos mandar, então não temos nenhum projeto. De 2005 a gente fez, 2006 foi mandado dos escoteiros, também saiu a verba, mas eles não liberaram por causa da Certidão Negativa, também está lá parado. Em 2005 a gente teve o de Horticultura pra medida sócio-educativa, daí a gente foi descobrir que nada mais é do que trabalho infantil, né, tudo bem foi aprovado, veio a verba e tudo bonitinho, e está funcionando mesmo sendo trabalho infantil. A gente tentou dar uma mudada, mas aí a gente entrou naquela questão pra prestar o serviço na comunidade, os menores, a maioria trabalha na lavoura, aí, acaba ficando naquela coisa né, o que você pode fazer, o que você sabe fazer, carpir. Aí eles vão lá e prestam serviço na horta. (Gestora 8).

Muitos municípios desenvolvem o Programa Federal de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI e, mesmo sabendo que trabalho infantil é proibido, há municípios que, por não ter opção do que oferecer aos adolescentes em medida sócio-educativa, acabam fazendo a proposta, como no município 8, só para não perder o recurso do FIA, e os órgãos que deveriam fazer tal controle (Conselho Municipal, Ministério Público, Conselho Estadual, Técnicos Sociais da SETP, dentre outros), deixam passar despercebido. Em decorrência, o projeto proposto não tem continuidade e o que era pra ser um projeto de proteção social especial, acaba virando proteção social básica.

Na proposta do SUAS, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito Federal, o Fundo Nacional, criado pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1605/95, coloca no art. 1º o seguinte objetivo: “proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social”.

De acordo com a definição, o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, enquanto que:

O financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselho de assistência social. (BRASIL, 2004, p.42).

Considerando a diretriz da descentralização e, em consonância com o pressuposto do co-financiamento, essa rede da Política de Assistência Social composta de serviços, programas, projetos e benefícios componentes do SUAS, deve contar com a previsão de recursos das três esferas de governo. No entanto, como coloca a própria PNAS, o financiamento da Política de Assistência Social brasileira, tradicionalmente, caracteriza-se pelas práticas centralizadoras, genéricas e segmentadas, de modo que os atendimentos são pontuais, muitas vezes, até paralelos, direcionados a programas que, em muitos casos, estão fora das demandas estaduais, regionais e municipais. Cabe destacar que grande parte dos fundos municipais foram criados e regulamentados só para cumprir protocolo, só para receberem recursos da União, o co-financiamento do Estado e Municípios fica apenas no nível da legislação. Conforme a PNAS, “a esfera estadual é a esfera governamental que menos repassa recursos e, até o momento, todos os recursos da esfera federal são repassados para ações definidas nacionalmente”. (BRASIL, 2004, p.24).

Segundo Carvalho (2006, p.127) “o papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS”. A PNAS prevê que a efetivação do SUAS se dará nas três esferas de governo, o que indica que o protagonismo dos Estados deveria aparecer em algum momento.

Diante dos serviços/projetos/programas da região pesquisada, e inclusive a quantidade dos que são financiados pelo Estado, constata-se que o papel deste, conforme Carvalho, está subsumido e secundarizado no SUAS nessa região do Estado do Paraná, onde apenas três CRAS receberam co-financiamento e a região é composta por dezenove municípios de pequeno porte I. Nenhuma outra ação para implementação do SUAS tem recebido co-financiamento por parte do Estado. A PNAS coloca que a efetivação do SUAS se dará nas três esferas de governo, o que ainda não ocorre:

Há que enfrentar, para efetiva implantação do SUAS, a construção de condições necessárias a que suplante a lógica da precarização e da minimização orçamentária, o que requer a superação da inflexão economicista em outra lógica também conhecida: que reduz direitos à disponibilidade de caixa, resultante das opções políticas e das decisões de cúpula a respeito da distribuição do fundo público. (PAIVA, 2006, p.9).

Ao longo dos treze anos de promulgação da LOAS, algumas defesas têm sido levantadas a favor do financiamento da assistência social, buscando-se a vinculação constitucional de percentual de 5% de recursos financeiros para o financiamento dessa

política nas três esferas de governo. Tal percentual, até a presente data, ainda não consta de lei federal, mesmo que muitos municípios já destinem esse percentual ou até o ultrapassem na assistência social.

Subsidiando precariamente a provisão das atenções sociais realizadas pelo setor privado, o Estado demonstra estar mais preocupado em expressar que vem realizando algo nesta área do que propriamente em alterar a realidade e assegurar direitos. Não possuindo um índice fixo para a assistência social, o orçamento que lhe é dirigido, além de mínimo, fica ainda na dependência de saldos orçamentários, alterando-se conjuntamente, sob a subordinação de interesses econômicos. (MESTRINER, 2005, p.18).

Se respeitadas as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, nova sistemática de financiamento deve ser instituída de forma a ultrapassar o modelo convencional e estabelecer o repasse automático, fundo a fundo, no caso do financiamento dos serviços, programas e projetos de assistência social. (BRASIL, 2004).

O tipo de financiamento, segundo a PNAS, deverá:

Extrapolar a tradicional fixação de valores per capita, passando-se à definição de um modelo de financiamento que atenda ao desenho ora proposto para a Política Nacional, primando pelo co-financiamento construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção. Tais pisos devem assim ser identificados em função dos níveis de complexidade, atentando para a particularidade dos serviços de média e alta complexidade, os quais devem ser substituídos progressivamente pela identificação do atendimento das necessidades das famílias e indivíduos, frente aos direitos pela assistência social. (BRASIL, 2004, p.43).

Aparentemente, as falas e as reflexões sobre a temática da PNAS, na perspectiva do SUAS, deixam transparecer que o SUAS e a implantação das unidades de CRAS são fatos consumados ou em processo de implementação, inclusive até mesmo no âmbito do financiamento, com recursos alocados no fundo, mediante decisões nos Conselhos de forma paritária e com definição de orçamento da assistência social em muitos municípios.

Nosso questionamento refere-se, portanto, ao tipo de instrumento que a União disponibilizará para garantir que todos os municípios efetivem, de fato, a situação acima descrita e consigam implantar e implementar o SUAS.

Afirma Sposati (2004, p.172) que:

Ocorre entre os diversos agentes de assistência social o desconhecimento sobre o que é o SUAS; a ausência de consenso sobre o conteúdo e alcance do SUAS; a ausência de unidade de compreensão - da e sobre a - assistência social; a ausência de um sistema de comunicação para troca de experiências e informações sobre a gestão da assistência social.

Como exemplo dessa prática de não implantação do SUAS, podemos citar alguns municípios do Paraná da região pesquisada, que ainda não implantaram a unidade de CRAS. Vale lembrar que, na NOB, estão previstos três tipos de gestão municipal: inicial, básica e plena, e cada uma delas têm os requisitos, as responsabilidades e os incentivos previstos para o tipo de gestão em que o município se encontra ou para o tipo subsequente.

Como um dos requisitos na NOB prevê a necessidade de implantação do CRAS para a mudança de gestão, ou vice-versa, constata-se que muitos municípios não se habilitaram para mudança de gestão e que, portanto, não estão implantando o CRAS, conseqüentemente o SUAS.

Cabe aqui uma ressalva, pois no mês de agosto de 2007, o MDS liberou, no sítio do MDS, por meio da REDESUAS, o SISCONWEB<sup>22</sup>, para os municípios cadastrarem pré-projetos, independente da habilitação ou não para mudança de gestão. Cada município poderia cadastrar um projeto de proteção social básica e um de proteção social especial, inclusive, na básica, poderia cadastrar pré-projetos de construção ou reforma/ampliação de CRAS. Essa medida mostrou-se totalmente contrária ao que prevê a NOB/2005 e tem colocado os gestores sociais numa situação complicada perante os administradores públicos, uma vez que estes têm utilizado, em seu discurso, a necessidade de mudança de gestão e, para tal, o município tem que viabilizar o CRAS. Alegavam que, sem o cumprimento desse requisito, o município não teria mais qualquer incentivo financeiro do governo federal.

Cabe perguntar como o gestor social vai agir para que o prefeito providencie o processo de habilitação para mudança de gestão e, para a implantação do CRAS? O prefeito, agora, pode simplesmente querer aguardar, para ver se o MDS aprova o pré-projeto do município e, se ele não tiver apresentado pré-projeto, pode ainda esperar uma possível liberação de novos cadastros de pré-projetos no SUASWEB.

Assim sendo, cabe a indagação: quando e de que forma o poder executivo municipal vai disponibilizar recursos financeiros próprios para implantar o CRAS nestes municípios e nos demais municípios do país?

---

<sup>22</sup>SISCONWEB é o sistema da rede que permite às entidades conveniadas proporem seus projetos para aprovação do MDS.

Segundo Boschetti e Salvador (2006), as principais orientações dos programas e ações planejadas no PPA do atual governo demonstram que os recursos do SUAS em 2005, tiveram sua alocação reduzida e, em 2006, houve ausência de recursos executados no Programa Atendimento Integral à Família, o que, segundo os autores, coloca em questão o próprio SUAS e a instituição dos CRAS, uma vez que os dois programas constituem sua espinha dorsal, ressaltando que o CRAS executa serviços de proteção social básica e organiza a rede de serviços socioassistenciais locais da Política de Assistência Social.

No mesmo sentido, Sposati (2006, p.98) também se refere à defasagem entre o montante de recursos para o financiamento de benefícios, em relação aos serviços ou à rede socioassistencial, pois “a cobertura da rede de serviços socioassistenciais provida com recursos federais tem ainda baixa incidência”.

A questão de o governo investir mais nos programas de transferência de renda do que nos serviços socioassistenciais, de fato, põe em “cheque” a organização da proteção social básica. Além de que, em alguns municípios de pequeno porte como, por exemplo, nos municípios da região pesquisada, os serviços da rede de proteção social especial, como, asilos e abrigos, já existem há tempo. Mas eles não comportam, em seu território, a implantação do Centro de Proteção Especial - CREAS, pois como é um processo, há necessidade de organização da proteção social básica, principalmente a implantação do CRAS e, posteriormente, a organização do CREAS, pois parte da demanda da proteção especial já vem sendo atendidas por meio daqueles serviços da rede. Fica evidente a contradição: há nesta região serviços de proteção especial, mas não estão disponibilizados recursos para implantar o CRAS, a proteção social básica:

O SUAS não pode se constituir em uma rede mínima de proteção social. Se assim for ele não vai constituir a dimensão de proteção social não contributiva concernente à assistência social como política de seguridade social. Neste sentido a projeção da rede socioassistencial, seu dimensionamento, cobertura são fundamentais. (SPOSATI, 2006, p.112).

A tendência apontada no Fundo Nacional de Assistência Social, também aparece nos fundos da previdência e da saúde e, conforme Boschetti e Salvador, ela “tem relação com a política econômica que restringe a ampliação de recursos para os programas sociais [...]. Mas, a perversa alquimia que se processa em decorrência das exigências dos acordos firmados com o FMI impede a inversão desse quadro”. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p.50).

Existem duas formas de financiamento federal na assistência social, a partir da implantação do SUAS e do Bolsa-Família: uma de fundo a fundo, que financia serviços socioassistenciais; e outra, de valor de transferência em benefício direto ao cidadão (SPOSATI, 2006). Para a autora, essa dualidade vem demandando a articulação entre benefícios e serviços e, dentre os fatores que negligenciam tal articulação, ela destaca:

- A não-incorporação, pelos Municípios e Estados, dos valores das transferências federais e eventualmente estaduais como parte do custeio da assistência social;
- os planos municipais e estaduais dificilmente incorporam essas transferências no cálculo do financiamento local ou estadual da política de assistência social;
- a presença da concepção pela qual a transferência de renda é entendida como um fim em si mesma, dispensando o trabalho social de acompanhamento das famílias beneficiárias. (SPOSATI, 2006, p.98).

A autora, como já dissemos no eixo da matricialidade, considera a necessidade da reconcepção dos programas de transferência de benefícios, vinculando-os à rede socioassistencial. Essa articulação entre políticas de benefícios e políticas sociais vai demandar à gestão municipal novas formas de gerenciamento, aumento de recursos humanos, capacitação digital e trabalho intersetorial.

Nossa experiência profissional mostra que, em municípios pequenos, o assistente social é contratado para planejar, executar, avaliar, monitorar todos os serviços, sem ter uma equipe mínima de trabalho. Embora essa não possa ser considerada uma opção por parte do profissional, sentimos que, ao invés de sermos os protagonistas da proposta de efetivação da Política de Assistência Social, nós estamos, cada vez mais, legitimando as antigas estruturas já postas. A pesquisa demonstra que isso ocorre pela falta de articulação entre as assistentes sociais da região, pela própria subordinação do assistente social ao gestor municipal, que nem sempre é um assistente social e ou ao próprio executivo municipal que, desconhecendo o que é o trabalho que cabe ao profissional, acaba delegando a ele tudo que o gestor e o executivo entendem como sendo da área social:

Tal projeto requer, porém, o preenchimento de um importante hiato: a precariedade técnica e teórica dos operadores dessa política pública, em termos de saberes, mas, sobretudo, em termos de condições de trabalho – infra-estrutura institucional e valorização salarial – e a complexa densidade política e também teórico-metodológica que o campo socioassistencial, com base no rigor técnico e político – essencialmente democráticos para o planejamento, gerenciamento e controle social, capazes de mobilizar e potencializar a decisiva participação da população, diretamente e de forma emancipadora. (PAIVA, 2006, p.11).

De fato, o financiamento da Política de Assistência Social vem se constituindo, ao longo dos anos, como um dos determinantes de impotência dessa política pública. A proposta do SUAS de co-financiamento nas três esferas de governo ainda não irá garantir o avanço nessa área. Entendemos como sendo determinante a previsão legal de percentual mínimo para o financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de governo: que estes recursos sejam alocados nos respectivos Fundos Municipais na Unidade Orçamentária, ou seja, no Fundo Municipal de Assistência Social, que haja um controle social quando à execução dos gastos, mediante aprovação nos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social, com base nos critérios de partilha por ele aprovado.

O grande problema, talvez o mais pertinente, é o fato da Política de Assistência Social não ter fixado em lei um percentual de destinação de recursos nas três esferas de governo. Segundo Mestriner (2005), o orçamento dirigido à assistência social, além de mínimo, fica na dependência de saldos orçamentários e subordinado aos interesses econômicos.

Queremos destacar que esse percentual, já assegurado em alguns municípios e a ser assegurados em outros, deve ser alocado nos respectivos Fundos, para que os conselheiros deliberem sobre a sua aplicação e possam acompanhá-la, pois em muitos municípios, como é o caso dos municípios da região pesquisada, quem administra o recurso destinado à Política de Assistência Social é o executivo municipal, todas as decisões referentes a concessões de auxílios, recursos financeiros, subvenções sociais, dentre outros, estão centralizadas no gabinete do prefeito. Os Fundos funcionam mais, conforme Sposati(2006) e aqui demonstrado, como formalidade institucional para se receber os recursos federais.

Vale lembrar que, segundo a PNAS, os municípios de pequeno porte I (até 20.000 habitantes) representam 73% dos municípios brasileiros, ou seja, a grande maioria das cidades caracteriza-se como de pequeno porte. Na região pesquisada constatamos que: a) o orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social não é elaborado e nem gerido pelo gestor; b) o Conselho Municipal não delibera sobre a destinação dos recursos que deveriam estar alocados nos Fundos e não são; c) as famílias vulnerabilizadas são atendidas pelo prefeito, assessores, gestores e outros políticos, e o recebimento ou não do benefício fica, desta forma, na dependência do usuário saber usar um discurso que convença/comova o prefeito, assessores, gestores e políticos para ser atendido em sua solicitação; d) os “companheiros” políticos, mesmo não sendo usuários da assistência social, têm garantido o recebimento de benefícios por parte do executivo municipal. A centralização de recursos que

prevalece nos municípios de pequeno porte não privilegia o usuário da Política de Assistência Social, o que contradiz frontalmente a perspectiva proposta pelo SUAS.

Esta situação encontrada nos municípios é decorrente, entre outros fatores, do mau funcionamento dos Conselhos Municipais, principalmente no seu papel de controle social. É o que veremos a seguir.

## **2.6 CONTROLE SOCIAL E O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A luta contra o regime autoritário, ao longo dos anos 1970 e, fundamentalmente, nos anos 1980, havia forjado novos grupos na sociedade, clamando por maior participação nas esferas públicas, nas esferas decisórias. Por outro lado, a crise dos anos 1980 que se ramificou em aspectos econômicos, sociais, políticos e, certamente, éticos, acabou resultando em um governo de porte neoliberal ao qual nos referimos antes, o governo Collor que, por sua vez, ensejou uma crise política.

Todos esses são componentes que elevaram a ativação de movimentos organizados da sociedade civil. Por outro lado, vale a pena destacar, emergiram ações no âmbito de alguns governos municipais. Estes, em um processo de construção da descentralização, começaram a introduzir práticas inovadoras na área político-administrativa e na área gerencial, provocando, em muitos casos, mudanças apreciáveis, experiências positivas. Buscaram inovações na gestão municipal, no sentido de aperfeiçoar a democracia, de fomentar a participação social de vários grupos que até então encontrava-se historicamente excluídos de qualquer processo decisório como, por exemplo, as práticas de orçamentos participativos<sup>23</sup>.

A partir da CF de 1988, emergem os conselhos de participação popular nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, crianças e adolescentes e o Estado acabou tendo que responder por tantas pressões, institucionalizando algumas práticas que até então estavam

---

<sup>23</sup>O orçamento participativo é um projeto que tem por objetivo a integração da população com a administração municipal, por meio de um trabalho conjunto, em que ambos decidem quais obras e investimentos deverão ser realizados no município. Para Bava, “o orçamento participativo é um mecanismo de trazer à tona para conhecimento do cidadão comum, qual a capacidade de investimento de uma prefeitura, como se determinam prioridades de acordo com as demandas desses grupos organizados, das carências sociais”. (1995, p.85). Como exemplos de práticas de orçamento participativo, podemos citar a experiência de Santo André (SP); Porto Alegre (RS) e Londrina (PR).

apenas no discurso da oposição e de partidos de oposição.

Algumas dessas experiências, apesar de conter elementos de democracia, podem conter vícios como, por exemplo, a questão dos Conselhos, que ainda precisa ser melhor avaliada como veremos mais adiante. É importante também ter consciência, e levar em consideração que saímos de uma sociedade civil extremamente fragilizada, fragmentada, para uma sociedade que busca se articular e busca cada vez mais o caminho da participação.

Pela via do controle social e democrático, é possível à sociedade viabilizar o compromisso de seus representantes nos espaços das políticas sociais públicas:

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. (BRASIL, 2004, p. 44).

Na perspectiva do SUAS, os espaços públicos privilegiados nos quais se efetivará essa participação no que se refere à instância de deliberação, serão os Conselhos e as Conferências. Não serão, no entanto, os únicos, já que outras instâncias se somam a esse processo, como por exemplo, as instâncias políticas de articulação, como, os Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais, as Associações Comunitárias, as Assembléias.

As instâncias de articulação da Política de Assistência Social são espaços de participação aberta, com função propositiva, podendo ser estabelecidas no nível federal, estadual e municipal. Podem também ser instituídas regionalmente. São constituídas por organizações governamentais e não-governamentais e articulam Conselhos, Fóruns estaduais, regionais e municipais entre outros.

De acordo com Raichelis e Paz (1999, p.115):

A criação do Fórum significa a possibilidade de ampliar o espaço público da Assistência Social para arenas coletivas de debate e de aliança em torno de uma agenda de prioridades a serem enfrentadas. Trata-se de uma instância ampliada de participação e representação política, não institucionalizada e, por isso mesmo, mais permeável à participação de segmentos sociais com menor acesso aos espaços tradicionais de deliberação política.

As instâncias organizadas de articulação existentes em nível nacional são o

Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e o Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS).

O FONSEAS é composto por representantes das unidades estaduais e tem como objetivos:

- discutir, negociar e pactuar sobre as ações de Assistência Social;
- avançar e acelerar o processo descentralizado e participativo da Assistência Social;
- consolidar a articulação entre Secretarias Estaduais para melhorar a cobertura e a eficiência das ações, evitando a fragmentação e a dispersão. (BRASIL,1999, p.40).

O FONGEMAS é formado pelos gestores municipais de Assistência Social e tem os mesmos objetivos do FONSEAS, diferenciando somente a instância de governo de estadual para municipal.

Outros espaços de articulação existentes são os Fóruns de discussão da Política de Assistência Social. No âmbito federal, há o Fórum Nacional de Assistência Social.

No Estado do Paraná existem os Fóruns Regionais de Assistência Social (FOREAS) que são divididos em micro-regiões, respeitando a divisão administrativa dos Escritórios Regionais da Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Promoção Social.

A retomada do tema sobre Conselhos, na agenda atual, conforme Teixeira (1999, p.4-5), advém de duas grandes tendências:

A primeira decorre da crise do capitalismo com inovações tecnológicas e a reestruturação produtiva que fazem caducar o fordismo e leva a pensar-se em formas mais criativas de organização do trabalho, inclusive, com redução da jornada de trabalho; a precarização do emprego e os impactos sociais do desemprego repercutem na sociedade que busca formas alternativas de uma economia solidária, na qual a forma conselho poderá ter um papel; a segunda decorre do questionamento das formas organizacionais clássicas, verticalizadas e centralizadoras, utilizadas pelos regimes socialistas e, ao mesmo tempo, da deterioração dos mecanismos clássicos da democracia liberal, situação agravada hoje com o processo de globalização em que o Estado perde qualquer capacidade de controle sobre o movimento do capital, cada vez mais centralizado.

O aparelho do Estado passa por um processo de descentralização e começa a valorizar a instância local e vão se criar espaços de participação da sociedade. Então os conselhos começam a atuar de forma mais ampla, para a gestão dos serviços públicos, de

forma institucionalizada, mais na função de consulta do que de deliberação.

De acordo com a LOAS, os Conselhos têm, como principais atribuições, a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do Plano; a apreciação e aprovação orçamentária para a área e para o Plano de aplicação do Fundo com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os Conselhos ainda normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (LOAS, artigo 18).

Em relação ao Fundo, são atribuições do Conselho:

- I- aprovar o plano municipal de ação para a área de assistência social e o plano de aplicação dos recursos do fundo;
- II- estabelecer parâmetros técnicos e as diretrizes para a aplicação dos recursos;
- III- acompanhar e avaliar a execução, desempenho e resultados financeiros do fundo;
- IV- avaliar e aprovar balancetes mensais e o balanço anual do fundo;
- V- solicitar, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das atividades a cargo do fundo;
- VI- mobilizar os diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações do fundo;
- VII- fiscalizar os programas desenvolvidos com recursos do fundo, requisitando, quando entender necessário, auditoria do Poder Executivo;
- VIII- aprovar convênios, ajustes, acordos e contratos firmados com base em recursos do fundo;
- IX- publicar, em periódico de grande circulação, todas as resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social relativas ao fundo. (BATTINI; DELAZARI, 2005, p.49).

Porém, tais atribuições só se efetivarão à medida que a sociedade civil, lute e elabore estratégias com objetivo de resgate da cidadania em contraposição ao controle exercido pelo Estado. A nosso ver, a sociedade civil precisa estar fortalecida para que as propostas, apresentadas e aprovadas nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional, não constem apenas das atas, mas, de fato, sejam viabilizadas e operacionalizadas em cada instância de governo, caso contrário, o conselho vai controlar quem e o quê?

É fundamental reconhecer que se instauraram, junto aos governos, espaços plurais de representação de sujeitos coletivos para conselhos de direitos, hoje reconhecidos como interlocutores válidos no cenário político nacional. Todavia, a sociedade assiste, ainda, ao espetáculo de um Estado cada vez mais ineficaz em tornar efetivas suas próprias regulações, pelo próprio descrédito com que trata as representações da sociedade e suas demandas e proposições nesses conselhos. (MESTRINER, 2005, p. 32-33).

O controle social, que deveria ser exercido pelo CMAS nos municípios de pequeno porte I da região pesquisada, apresenta algumas situações que merecem nossa atenção. Vejamos como estão estes Conselhos com relação à paridade.

Perguntamos às Gestoras se no CMAS os representantes da sociedade civil possuem algum vínculo empregatício com o poder público.

A Gestora 1, de imediato, respondeu que não, mas depois lembrou-se que ela é funcionária da prefeitura e está no Conselho pela APMI, então é um representante governamental se fazendo representar no CMAS como membro não-governamental. A Gestora 3 disse ter dois representantes da sociedade civil, o vereador e uma senhora que tem vínculo com o poder público e que participam do Conselho representando a sociedade civil. A Gestora 4 lembrou-se de quatro representantes da sociedade civil que mantêm vínculo empregatício com o poder público. A Gestora 5 fez referência a um representante não-governamental com vínculo com o poder público. A Gestora 6, representante da Pastoral da Criança no CMAS, é Conselheira Tutelar no município. A Gestora 7 disse haver uma professora do Estado que representa a APMI no CMAS. A Gestora 8 apontou um funcionário do Estado que trabalha na escola e está no CMAS representando a Associação Comercial. A Gestora 9 afirmou haver um representante da sociedade civil no CMAS que mantém vínculo empregatício com o poder público.

A LOAS coloca que os Conselhos devem ser paritários e os decretos dos municípios nomeando os 50% da sociedade civil e os 50% indicados pelo poder público dão a aparência de paridade. No entanto, fica visível, na fala das Gestoras, que esta paridade não é real, o que compromete a autonomia do voto, a tomada de decisão, pois se o representante da sociedade civil tem o vínculo com o poder público, poderá, a pedido do prefeito, votar a favor de decisões que beneficiem o poder público.

Para conhecer melhor o funcionamento dos Conselhos, perguntamos às Gestoras com qual periodicidade ocorrem as reuniões do CMAS, se elas possuem quórum e quais os temas discutidos nas reuniões.

Com exceção do município 6 cujas reuniões têm frequência bimestral, todos os outros responderam que a periodicidade das reuniões é mensal.

As Gestoras 1, 3, 4, 5, 8 disseram que todas as reuniões mensais tem quórum. A Gestora 8 explica a razão do quórum.

Porque é assim, oh! Eu não convido, eu convoco. (risos) [...] Eu falo que tem que vir e eles vêm. (Gestora 8).

A gestora 2 não soube responder se há quórum e quais os assuntos discutido nas reuniões. As Gestoras 6 e 9 responderam que, às vezes, ocorrem reuniões sem quórum.

Às vezes faz reunião sem quórum, porque se não atrasa tudo, a gente usa uma técnica que não é certo, pega assinatura nas atas depois de quem não foi na reunião. (Gestora 6).

Pois bem, essa é uma prática anti-ética por parte dos conselheiros, no entanto, ela pode estar ocorrendo também nos outros municípios e as Gestoras não têm conhecimento e/ou ficaram constrangidos em falar pois, como apareceu na fala das Gestora 8, ela não convida, ela convoca para a reunião.

Aquela afirmação que fizemos anteriormente de que os Conselhos não funcionam como deveriam funcionar, vem se confirmando, conforme os resultados da pesquisa.

Dentre as características das experiências mais recentes de Conselhos, Teixeira (1999, p.5) destaca:

1. sua criação provém da iniciativa de governos;
2. predominantemente, tem funções de caráter consultivo, e de controle;
3. os partidos têm grande influência na sua composição;
4. têm caráter eletivo;
5. há um funcionamento rotineiro e sem muito dinamismo e sem maior vinculação com os movimentos sociais, embora as representações destes participem de sua composição.

Para que um Conselho funcione de forma regular, segundo Teixeira (1999, p.30), é necessária a execução de algumas atividades de caráter permanente, que não devem ser esquecidas:

Definição de um plano de trabalho e cronograma de reuniões; diagnóstico da realidade e identificação dos problemas; conhecimento do funcionamento da burocracia e dos mecanismos do setor; cadastramento das entidades governamentais e não governamentais do setor; discussão e análise das leis orçamentárias, elaboração de proposições; acompanhamento das atividades dos órgãos governamentais não apenas através de relatórios, como também de visitas aos locais e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços.

Para a efetividade das funções do Conselho, principalmente no seu papel político e de mudança de cultura, suas ações não podem se restringir às reuniões mensais e/ou extraordinárias e nem a atividades burocráticas, é necessário que o conselho ganhe visibilidade perante à sociedade. O que, para Teixeira (1999), será possível mediante a divulgação de suas ações e decisões, sua presença junto aos segmentos que representa, na identificação dos problemas, na busca de soluções, no acompanhamento e controle do poder público.

Impõe-se, nesse sentido, a necessidade de mecanismos de controle social, na perspectiva do SUAS, entendendo este como “controle da sociedade sobre as ações do Estado” (CORREIA, 2002, p.121). Um controle que deve ser exercido de forma independente e autônoma pela sociedade civil organizada, de modo que a participação dê direção à ação governamental, no entanto, sem substituí-la. (SOARES, 2003). Entendemos, ainda, como sendo positiva a articulação entre o controle social e o controle público, ou seja, o controle por parte das instituições do próprio Estado, como o Ministério Público e o controle da população, rumo à construção de um Estado verdadeiramente democrático.

Com relação ao controle de quórum nas reuniões, caberia ao próprio Conselho, na pessoa do presidente, fazê-lo, ele possui, inclusive instrumentos legais, como por exemplo, o regimento interno do Conselho para tomar providências. Também ao Ministério Público caberia a participação e a fiscalização do funcionamento dos Conselhos. Perguntamos então às Gestoras se o promotor público participa das reuniões do CMAS e se não, o porque e se ele pede cópia da ata para acompanhar o funcionamento do Conselho.

Todo mês não (participa), ele mora em outro município. Solicita a ata, não sei de quanto em quanto tempo. (Gestora 1).

Não (participa). Ele é convidado, mas eu não sei porque ele não vem. Pede a ata e gente manda todo mês. (Gestora 2).

Não (participa). Não sei o motivo. Pediu a ata uma vez. (Gestora 3).

Não (participa), porque ele não é convidado. Não pede a ata, somente quando tem FIA para aprovar. (Gestora 4).

Não (participa), porque ele é difícil. Ele participa mais das reuniões do CMDCA. Pede a ata e a gente manda uma vez por ano. (Gestora 5).

Não (participa). Porque ele alega que é falta de tempo. Ele sabe que o promotor tem que participar de quase todos os Conselhos do município, mas por ser ele o único promotor, não tem tempo. Pede a ata, não periodicamente, só de vez em quando. (Gestora 6).

Não (participa). Acho que é porque ele nunca foi convidado. Pede a ata e gente manda de dois em dois meses. (Gestora 7).

Não (participa). Na verdade porque a gente nunca convidou. Ele nunca pediu a ata. (Gestora 8)

Não (participa). Olha, nós convidamos um monte de vez, mas ele fala que não tem tempo. Pede a ata só na época do FIA, e nós só mandamos naquele momento. (Gestora 9).

O controle social público por parte das instituições do Estado, como o Ministério Público, tem deixado a desejar nessa região. Pois, se de um lado os Conselhos não vêm exercendo seu verdadeiro papel, caberia ao Ministério Público cobrar uma maior atuação.

No entanto, como demonstram os dados coletados, ele tampouco vem exercendo seu papel de fiscalizador do funcionamento dos Conselhos. O controle social e o controle público sobre os Conselhos nessa região, pelo próprio Conselho não vem ocorrendo, pelo Ministério Público ocorre de forma parcial nos municípios, quando o promotor solicita as atas das reuniões, que nem sempre refletem sua dinâmica. A outra instância de deliberação constitui-se no espaço da Conferência Municipal de Assistência Social, onde é amplamente discutida e aprovada a Política Municipal de Assistência Social e onde são eleitos os membros da sociedade civil para fazer parte do CMAS. As Conferências devem ocorrer a cada dois anos e devem coincidir com as Conferências Estaduais e a Nacional. No entanto, não dá pra afirmar que a Política Municipal de Assistência Social têm sido amplamente discutida nas

conferências municipais. Diante do resultado da pesquisa, temos dúvida se este espaço não seria mais um apenas para cumprir protocolo, assim como o é o do Conselho Municipal, a elaboração do Plano, a questão do Fundo.

Essa atuação da sociedade civil na gestão das políticas públicas é condição fundamental para o controle social sobre as ações do Estado, para que ele possa atender às demandas sociais, aos interesses e aos anseios da população alvo das políticas sociais.

É importante salientar que cada conselheiro eleito em fórum próprio, nas Conferências Municipais de Assistência Social, para representar um segmento estará não só representando sua categoria, mas a política como um todo, em sua instância de governo. O acompanhamento das posições assumidas deverá ser objeto de ação dos fóruns, eles também constituindo-se em espaços de controle social. Na prática, o que pode ocorrer é a participação do conselheiro na reunião apenas com o objetivo de garantir recursos para a sua entidade, o que seria comum dentro da ótica neoliberal, que apregoa o individualismo, uma espécie de salve-se quem puder, uma luta individual em defesa de um interesse também individual ou corporativo.

[...] sem um Estado democrático que assuma um projeto popular e, portanto, antineoliberal, fica muito mais difícil essa participação social em benefício dos interesses da maioria, e não dos interesses privados das eternas elites minoritárias que dominaram historicamente os nossos Estados. (SOARES, 2003, p.117).

Caberia ao SUAS propiciar este controle? Pensamos que caberia ao SUAS, facilitar o diálogo do usuário com os técnicos, dirigentes de organizações, gestores da assistência social, para que, de fato, as decisões aproximem-se das necessidades dos usuários da Política de Assistência Social:

Nessa medida, reconhecer os desafios técnicos e políticos interpostos à ultrapassagem dos mecanismos de desmobilização e de subalternização, que descredenciam as estratégias de fortalecimento políticos da população, exige, daquelas que se propõem a contribuir na implantação do direito a assistência social pelo SUAS, insistir na participação popular como eixo da política pública, o que requer a ruptura com a lógica desabilitadora do caráter protagônico das massas, na direção de um projeto democrático-radical, conforme o consubstanciado no compromisso ético-político da profissão de Serviço Social. (PAIVA, 2006, p.8).

Quanto ao que é discutido nas reuniões do Conselho, apenas as Gestoras 4, 6, 7, 8 e 9 responderam.

Aprovação do plano (municipal de assistência social), relatório de gestão; aprovação, liberação de recursos do fundo; definição da política municipal; participação na câmara sobre garantia de recursos na LDO/2007 para implantação do CRAS e equipe, garantia de capacitação e geração de trabalho, emprego e renda. (Gestora 4).

Nesse município, a Gestora respondeu que eles discutem sobre liberação de recursos do Fundo. No entanto, em falas anteriores, ela afirma não ter recursos do cofre municipal alocados no Fundo para os conselheiros deliberarem. Os recursos alocados no Fundo desse município são os do SAC e do PETI, cujo destino já está definido.

Qualquer projeto que tem que aprovar (o Conselho) é chamado. Tudo quanto é projeto que é feito, é discutido e alguns problemas que tem na cidade é discutido. (Gestora 5).

É discutido basicamente a assistência social, o que foi concedido, famílias mais em situação de vulnerabilidade, na verdade se reúne mais para discutir questões técnicas, tem que aprovar o plano, aprovar isso, relatório de gestão, na verdade é mais pra isso. (Gestora 6).

Cada vez é, discutido coisa do momento né, alguma coisa que tem que se ver. (Gestora 7).

Olha depende do que precisa (risos). [...] Como tem conselheiros novos a gente está dizendo pra eles o que é o Conselho. Na verdade eles foram convidados a participar mas, não sabem o que é, e mesmo o poder que eles tem. [...] A outra reunião a gente estava falando daquele saldo do demonstrativo (prestação de contas), explicar o que era, este tipo de coisa. O orçamento a gente está discutindo muito, porque me chamaram porque tenho que fazer o orçamento pra mandar pra lá. A gente sentou, discutiu o que nós iríamos priorizar, principalmente do pessoal não governamental, pela gestão dos segmentos, porque tem idoso, tem PPD, tem criança, então a gente está discutindo esse tipo de coisa. (Gestora 8).

Olha eu faço as prestações de contas todo mês, faço a leitura de tudo no departamento, do rendimento geral, faço leitura todo mês dos avisos. No começo do ano eu tentei discutir um assunto em cada reunião, mas não deu, aí (eles dizem) tenho que ir embora, não sei o que, então não deu certo, foi em vão. Mas assim é mais aviso mesmo, tem um caso ou outro que é muito difícil que a gente vai ter que fixar um valor que o Conselho precisa aprovar eu discuto no conselho, daí eu trago pra eles e daí a gente discute, né. (Gestora 9).

Na verdade, o que aparece de comum de discussão nas reuniões do CMAS, nos municípios de pequeno porte I da região pesquisada, são as aprovações dos instrumentos de gestão: relatórios de Gestão, PMAS, prestação de contas, e de casos de usuários atendidos, enfim são reuniões mais informativas e consultivas. A discussão sobre a Política de Assistência Social, os projetos/programas a serem implantados nos municípios, os recursos a serem alocados no FMAS para financiar as ações, não aparecem nas grandes decisões tomadas pelos conselheiros.

Para verificarmos o conhecimento das Gestoras acerca das funções dos conselheiros perguntamos se elas saberiam listar as competências/atribuições do CMAS.

As Gestoras 1, 2, 5, 7 não souberam responder. Já as demais elencaram como competências/atribuições do CMAS:

Participar das reuniões, fiscalizar o que está sendo feito principalmente, e a gente sempre lembra, vocês não estão aqui de alegres, vocês estão aqui pra concordar ou discordar daquilo que está certo ou errado pra gente tentar acertar. Então, este pessoal, graças a Deus, é muito ativo, sabe. (Gestora 3).

São tantas. Não sei se eu vou saber separar certinho. Mas eles tem a competência de aprovar o plano, as contas todas dos recursos, a gente não faz nada sem passar pelo conselho, todos os recursos que vem a nível Federal e também municipal a gente senta, conversa, discute e tem a aprovação. Depois aprova a prestação de contas e aprova o plano, depois faz acompanhamento, participa da conferência, ajuda organizar, ele (conselho) organiza a conferência, faz papel de fiscalização, acompanhamento, faz um trabalho direto com assistência social. (Gestora 4).

O conselho municipal é um órgão deliberativo, então ele tem que fiscalizar, ele tem que avaliar, como é que o executivo está agindo em relação à assistência social. Tem que agir junto ao legislativo, que mais... A entidade, quando quer sua inscrição, as questões burocráticas do conselho, principalmente quando é uma questão de proposta política dentro da assistência, estar colocando isso no legislativo né, a assistência social tem que mudar, é colocado isto ou aquilo. Olha, eu acho que nos municípios pequenos eles não funcionam direito, é um pouquinho diferente dos municípios de médio e grande porte, porque lá você tem uma gama de pessoas, tem a prática e aqui são às pessoas de sempre, então isso se torna monótono e cansativo, então eu acredito que os Conselhos, devem continuar existindo, só que em município pequeno ele é um pouquinho diferente. (Gestora 6).

Ah! Normalmente tem que aprovar, tem que acompanhar, tem que fiscalizar tudo referente à assistência social. (Gestora 8).

É deliberar tudo, tanto questão financeira, contratações da assistente social, da política da assistência do município, fiscalizar e monitorar essas entidades que estão cadastradas na assistência. Talvez essa discussão da assistência social do município que é bem difícil fazer, talvez na conferência, mas também seria, né, aprovação da prestação de contas, deliberar todos os recursos que vem pra gente né. Recursos que estão no Fundo, hoje eles não deliberam recursos próprios, pois não estão no Fundo, se estivesse eles estariam deliberando. (Gestora 9).

O que a Gestora 9 frisa é que, em seu município, os recursos próprios não estão alocados no Fundo Municipal de Assistência Social, o que eles tem no Fundo são somente àqueles \$4.000,00 para todos os benefícios eventuais concedidos no departamento.

Observa-se, nas falas que as Gestoras, exceto a Gestora 3 e 4, que não são assistentes sociais, que as atribuições estão de acordo com o artigo 18 da LOAS. Esta facilidade de descrever as atribuições decorre do próprio perfil da formação profissional do Assistente Social. Porém já vimos anteriormente que nem todas elas são executadas nos municípios, uma vez que, conforme Teixeira (1999), são características próprias das experiências mais recentes de Conselhos: a sua criação por iniciativa de governos; funções de caráter consultivo e de controle; os partidos têm influência em sua composição; têm caráter eletivo; predomínio de funcionamento rotineiro e sem dinamismo.

Mesmo sabendo que uma das principais atribuições do Conselho é fiscalizar, perguntamos às Gestoras qual a forma que o CMAS utiliza para acompanhar o FMAS.

Com exceção da Gestora 4, que tem recursos federais e de manutenção da Secretaria de Assistência, alocados no Fundo, todas responderam que não acompanham o FMAS, uma vez que os recursos não são alocados no Fundo, o que demonstra que, na prática, essa atribuição do Conselho não ocorre nos municípios pequenos pesquisados. Conforme Sposati (2006), essa prática de alocar recursos no Fundo não é ainda prática corrente na assistência social. A Gestora 4 relata a forma como ela acompanha o FMAS:

Reuniões mensais onde aprovam aonde vai ser gasto o dinheiro; prestação de contas apresentadas nas reuniões elaboradas pelo órgão gestor. O prefeito não interfere em nada nos recursos da assistência social. (Gestora 4).

Cabe ressaltar mais uma vez que esse município não aloca recursos próprios no FMAS para os Conselheiros deliberarem, portanto a resposta da Gestora refere-se aos recursos do PETI e do SAC, como demonstra a fala dessa Gestora 4 na próxima questão.

Perguntamos às Gestoras se o CMAS participa da elaboração dos critérios de repasse de recursos para os serviços socioassistenciais não-governamentais.

Não. É tudo combinado com o prefeito.(Gestora 1).

Cabe destacar que o Conselho sequer fica sabendo do critério e da combinação do prefeito, pois é tudo feito diretamente com a responsável pela entidade, ou seja, mais uma função do Conselho apropriada pelo executivo municipal.

O conselho, na verdade define, mas em cima do que já vem pré-determinado, a APMI por exemplo ela gestiona os recursos das atividades socioeducativas do PETI, então aquele recurso vem, e o que o conselho definiu (foi) se aceitava passar para a APMI fazer esta gestão ou não. (Gestora 4).

Não tem repasse de recursos, é só (cessão) funcionário. (Gestora 7).

Não. Porque já vinha assim e nunca foi nem discutido. Não sei nem como está isso na lei. (Gestora 8).

Eu nunca acompanhei nenhum, tudo o que já tem é coisa bem antiga. [...]Então, a questão de subvenção dos recursos próprios que são destinados às entidades já é coisa bem antiga que eu não tive que abordar essa discussão com eles. Então, do jeito que vinha sendo feito, continua. (Gestora 9).

As Gestoras 2, 3, 5 e 6 responderam que não participam da elaboração de critérios para repasse de recursos. Mais uma vez, confirmamos outra atribuição do Conselho, que nem sequer passa por eles, muitos nem tem conhecimento de como o critério de partilha foi definido.

Por fim, perguntamos às Gestoras quais são os critérios de partilha dos recursos municipais para os serviços socioassistenciais não-governamentais.

O prefeito que decide com a entidade. (Gestora 1).

As demais Gestoras responderam que não têm critérios de partilha para os serviços socioassistenciais não-governamentais.

Conforme as falas das Gestoras, constatamos que esse eixo do controle social, por meio do CMAS e do Ministério Público, não existe. Tais órgãos não têm conseguido executar seus respectivos papéis, de modo a contribuir para a consolidação da Política de Assistência Social. Se estas instâncias de controle, instâncias estas legitimadas, não estão, de fato, exercendo o controle social, o que esperar então da participação do usuário da política, que a própria PNAS/04 coloca como desafio? É o que veremos a seguir.

### **2.6.1 O Desafio da Participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social**

É preciso ter claro que as pessoas não têm apenas necessidade de saciar a fome, as pessoas têm o direito a ter direitos, a ver respeitada a sua cidadania e, principalmente, a serem incluídas nos bens e serviços da sociedade. Isso só pode acontecer à medida que, efetivamente, seus direitos de cidadania forem sendo contemplados pela Política de Assistência Social e por todas as demais políticas públicas.

Sen (2000, p.163) afirma que:

É preciso ver as pessoas como agentes e não como pacientes o que implica em reconhecê-las como pessoas que mais que matar a fome têm direito a outras realizações na vida, a usufruírem de políticas que promovam suas potencialidades. Não devem ser vistas como meros receptáculos inertes de programas e projetos, mas como agentes ativos capazes de influir sobre a política e direcioná-las segundo suas próprias necessidades sociais.

Entendemos que, nesse sentido, há necessidade de coletivizar cada vez mais as ações, criando campos de discussão para que, num processo contínuo, as famílias apropriem-se de uma das mais importantes formas de inserção, que é a sua inscrição no espaço efetivamente público, para que as questões relativas à pobreza e à exclusão sejam debatidas e defendidas também por aqueles que a vivenciam cotidianamente.

Um elemento importante nesse sentido é a participação política, pois uma

pessoa que, apesar de possuir uma renda considerável, não participa politicamente no espaço público, “não é pobre no sentido usual, porém é pobre no que diz respeito a uma liberdade importante” que é participar da vida pública da sociedade. (SEN, 2000, p.116).

Segundo o autor, a participação nos espaços públicos é uma forma de a pessoa exercer sua liberdade, pois quando reunidas em espaços coletivos, usam da sua liberdade participativa, elas passam a deter a capacidade de influenciar a direção das políticas públicas, podendo apontar ações/serviços que devem ser implementadas pela gestão pública necessárias à expansão das capacidades individuais e coletivas. O que só é possível, a nosso ver, se for considerada a ótica do usuário, destinatário da Política de Assistência Social.

Ao nos referirmos à natureza da assistência social, consideramos que a concepção de benesse, assistencialismo, doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, sempre caracterizou essa ação, acabou por reproduzir usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que os “assistiam” e se pronunciavam em seu nome. Conseqüentemente, esse segmento tem demonstrado baixo nível de participação na sociedade. (BRASIL, 2004).

Assim, a PNAS coloca como sendo necessário “produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja, assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários” (BRASIL, 2004, p.46).

Um dos grandes desafios da construção da Política de Assistência Social conforme a PNAS “é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados” (BRASIL, 2004, p.46).

Para conhecer a participação do usuário nos municípios de pequeno porte I, na região pesquisada, perguntamos às Gestoras se os usuários da assistência social têm representação garantida pela lei municipal no CMAS, e se os usuários têm participação no CMAS.

Sim. A APMI tem um cadeirante que presta serviço voluntário e Pastoral da criança. (Gestora 4).

As Gestoras 1, 2 e 3 não sabiam responder, as demais, com exceção da Gestora 4, responderam que os usuários da assistência social não têm representação em lei e nem participação no CMAS.

Perguntamos então se existe algum trabalho que motive a participação dos usuários.

As nove Gestoras responderam que não existe trabalho de motivação dos usuários nos municípios para estimular participação.

Cabe uma reflexão: se uma das características do projeto neoliberal é de reforço ao individual no cotidiano das pessoas, uma proposta de trabalho, nos moldes do SUAS, levará muito tempo para romper essa ótica e levar a uma luta coletiva. Inserir o cidadão comum, não organizado, excluído de qualquer participação, nos mecanismos de representação social, é de fato o desafio que se coloca.

Não será fácil conseguir a participação do usuário da política nos espaços de decisões, é difícil pensar que o cidadão comum, se envolva nessa empreitada, pois nem mesmo os espaços legitimados de participação conseguem funcionar e contar com a devida participação por parte dos membros envolvidos. A participação nos espaços públicos possibilita à pessoa influenciar a direção das políticas públicas (SEN, 2000). Nesse sentido, os serviços a serem implementados poderão, de fato, corresponder à necessidade do usuário, e ninguém melhor do que ele para apontar a direção correta.

Verificamos, ainda, nos municípios de pequeno porte I, a necessidade de readequação de suas leis municipais de assistência social, uma vez que a lógica de composição dos Conselhos está dividida em três categorias, a saber: usuários, trabalhador do setor, prestador de serviço. A maioria dos municípios, não fez essa alteração na lei, uma alteração importantíssima dentro da perspectiva do SUAS. Cabe dizer que não é só essa alteração na lei referente à composição do Conselho, outras como objetivos, finalidades, as nomenclaturas, público alvo, tipos de proteção, também se fazem necessárias.

Um fator importante e que se constitui em um dos pilares para a consolidação do SUAS, refere-se à política de recursos humanos. Vejamos como esta questão se apresenta nos municípios da região pesquisada.

## **2.7 A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS**

O tema recursos humanos, segundo a PNAS, não tem sido matéria prioritária de debate e das formulações acerca das transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, o que implica precarização das condições de trabalho e do atendimento à população.

O dinamismo, a diversidade e a complexidade da realidade social colocam questões sociais que se apresentam para o gestor público sob diferentes formas de demandas para a Política de Assistência Social e exigem a criação de uma diversificação de serviços que possam atender às especificidades da expressão da exclusão social apresentada para esta política. (BRASIL, 2004).

A preocupação da qualificação do servidor para atuar na máquina pública aparece, no cenário federal, com a instituição da carreira de gestor de políticas públicas por meio da Lei nº. 7.834, de 06 de outubro de 1998. O ingresso na carreira acontece por via de concursos públicos e a formação é realizada, posteriormente, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com de um curso, em regime de dedicação exclusiva, de 2.800 horas e dezoito meses de duração. Tanto a nomeação, como a posse na carreira de gestor ficam condicionadas à conclusão do curso, com aproveitamento. Cabe destacar que nenhum gestor municipal da região pesquisada possui essa titulação.

No âmbito da execução da Política de Assistência Social, pode-se afirmar que a qualificação e a capacitação dos gestores não têm sido observadas nos três níveis de governo. Na realidade, o que presenciamos são gestores escolhidos por meio da livre nomeação, que ocupam cargos de confiança, nos municípios e nos Estados, fato que se apresenta em duas direções. Uma, que permite a escolha de um gestor afinado com um programa de governo que se pretende implantar. Outra, aponta para o perigo de nomeação, de forma arbitrária e clientelista: tem sido esta a forma mais comum.

Os documentos publicados pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e pela Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – ANESP, que têm se dedicado a explorar o assunto, fornecem subsídios para o desenho do perfil técnico-político do gestor e, no nosso caso, do gestor da Política de Assistência Social dos municípios.

Inicialmente, dois pontos são básicos, sendo que deles derivam características e habilidades necessárias ao gestor. O primeiro refere-se ao compromisso com a eficiência no desempenho da função, voltada ao interesse público. O segundo refere-se à necessidade de domínio de conhecimentos da função, além da especificidade do *locus* onde a função é desenvolvida. Nesse sentido, tratar o perfil do gestor da assistência social é tratar da conciliação entre competência técnica e compromisso político. Segundo os documentos da ENAP e ANESP (2001), espera-se do gestor, agente comprometido com o interesse público:

- a capacidade de atuar como principal elemento no processo de mudança rumo à transformação de uma nova realidade de possibilidades;

- um profissional participativo, ativo estrategista e politicamente engajado na missão de combate à desigualdade social, buscando a equidade;
- um profissional articulador entre as políticas setoriais, e um competente negociador;
- competência técnico-operativa, ou seja, capacidade de comando, de agregar equipes de trabalho, incentivar e estimular recursos humanos, conduzir, planejar e coordenar a Política de Assistência Social;
- domínio de conhecimentos que o habilitem para a aplicação de técnicas de planejamento, com possibilidades de estabelecer metas, objetivos, programas, serviços e estratégias para alcançá-los;
- capacidade de organização das atividades e também das atividades meios, dotando a gestão de assistência social de procedimentos enxutos e desburocratizantes;
- capacidade de trabalhar no estabelecimento de padrões de qualidade e apresentar resultados de eficiência na administração pública e portanto deve conduzir, organizar e orientar a dinâmica das estruturas públicas para a efetivação do processo descentralizado e participativo da assistência social;
- conhecimentos além da assistência social, que se entenda às ciências sociais econômicas;
- um profissional que favoreça o intercâmbio da máquina administrativa com as universidades;
- prontidão, capaz de pensar a crise no movimento da imbricação do econômico, do social e do político e promover a negociação dos interesses, buscando sempre a transparência, e procurar submeter a administração pública ao controle social;
- conhecimentos específicos sobre o Estado e a administração pública.

Neste mesmo sentido, Nogueira (1998, p.190), nos fala do gestor público que se necessita hoje:

O gestor público de que se necessita hoje, em suma, precisa ser um profissional da articulação, competente para negociar com atores mais desagregados e fragmentados, mais carentes e solicitantes, mais excluídos e mais cientes de seus direitos. E seu trabalho terá tanto mais relevo quanto mais colaborar para que se rompa categoricamente o hiato entre técnica e política, quanto mais ajudar a desmontar a imagem da técnica como coisa neutra, autônoma, fatal e invencível, quanto mais compreender que as soluções por ele buscadas dependem de um devir coletivo complexo.

O material publicado pela Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS em 2002, sobre o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, agrupa dentre as várias competências do Gestor:

- coordenar a Política de Assistência Social na sua esfera de governo;
- acompanhar, monitorar e avaliar o desenvolvimento da Política em seu âmbito; promover e apoiar investimentos para qualificar a sua capacidade de gestão incluindo atividades de formação e qualificação dos agentes do Sistema;
- co-financiar as ações de assistência social, em conformidade com o estabelecido no artigo da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, destinando recursos próprios que devem estar alocados no Fundo de Assistência Social;
- articular com as outras políticas setoriais, bem como com as demais instâncias de governo. (BRASIL, 2002, p.16).

Constituem ainda como atribuições do Gestor Municipal:

- organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência;
- execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta e coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil;
- definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;
- definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações assistenciais;
- articulação com as demais políticas públicas setoriais no âmbito municipal, com vistas à inclusão dos destinatários da assistência social;
- supervisão, monitoramento e avaliação das ações locais;
- coordenação do sistema nacional de informação, na sua esfera de atuação;
- acompanhamento e avaliação do benefício de prestação continuada;
- elaboração de relatórios de gestão;
- elaboração do plano municipal de assistência social;
- desenvolvimento de programas de qualificação de recursos humanos para a área;
- registro, cadastramento, controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades e organizações beneficentes nas áreas de educação, saúde e assistência social, beneficiadas com imunidade tributária. (BATTINI; DELAZARI, 2005, p.34).

Em relação ao fundo, as autoras agrupam como atribuições do Gestor Municipal:

- I- coordenar a execução dos recursos do fundo, de acordo com o plano de aplicação;
- II- apresentar ao Conselho Municipal de Assistência Social proposta para o plano de aplicação dos recursos do fundo;
- III- apresentar ao Conselho Municipal de Assistência Social, para aprovação, balanço anual e demonstrativos mensais das despesas e das receitas realizadas pelo fundo;
- IV- emitir e assinar notas de empenho, cheques e ordens de pagamento referentes às despesas do fundo;
- V- tomar conhecimento e cumprir as obrigações definidas em convênios, ajustes, acordos firmados pelo Município e que digam respeito ao Conselho Municipal de Assistência Social;
- VI- manter os controles necessários à execução das receitas e das despesas do fundo;
- VII- manter, em coordenação com o setor do patrimônio do Município, o controle dos bens patrimoniais com carga do fundo;
- VIII- encaminhar à contabilidade geral do Município:
  - a) mensalmente, demonstração da receita e da despesa;
  - b) trimestralmente, inventário dos bens materiais;
  - c) anualmente, inventário dos bens móveis e imóveis e balanço geral do fundo;
- IX- firmar, em conjunto com o responsável pelo controle da execução orçamentária, a demonstração mencionada anteriormente;
- X- providenciar, junto à contabilidade geral do Município, que se indique, na referida demonstração, a situação econômico-financeira do fundo;
- XI- apresentar ao Conselho Municipal de Assistência Social análise e avaliação da situação econômico-financeira do fundo;
- XII- encaminhar ao Conselho Municipal de Assistência Social relatório mensal de acompanhamento e avaliação do plano de aplicação dos recursos do fundo;
- XIII- encaminhar, semestralmente, ao Ministério Público demonstrativo de origens e aplicações de recursos integrantes do fundo, acompanhado de relatório descritivo das atividades desenvolvidas a partir destes recursos. (BATTINI; DELAZARI, 2005, p.34).

Portanto, as novas relações a serem estabelecidas fazem com que, além do compromisso com a assistência social como política pública, haja qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política:

Os servidores públicos e particularmente os gestores sociais estão postos diante de exigências claras. Eles não podem, antes de tudo, manter-se amarrados aos limites da divisão intelectual do trabalho e da organização burocrática: precisam se converter em líderes, especialistas tecnopolíticos capacitados para pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar. Devem se transformar em profissionais competentes para pensar a crise, os movimentos da economia, da cultura e da política, a dinâmica dos grupos, dos indivíduos e da comunidade. (NOGUEIRA, 1998, p.190).

O Gestor tem papel fundamental na implantação e implementação de uma política pública, cabendo a ele as decisões que, de fato, possam contribuir para tal. Na região pesquisada, as gestoras entendem como suas funções:

Bom, eu acho assim a minha função é estar buscando benefícios para entidades que dependem da APMI. Buscar melhoria para quem precisa. (Gestora 1).

Bom, é a minha assistente social que toma conta de tudo. Não sei explicar minhas funções. (Gestora 2).

Minha função é acordar a opinião pública a respeito da assistência social, o que eu sinto, até hoje, que o povo em geral [...], o pessoal não estava acostumado com assistência social, a fazia como assistencialismo, era aquela coisa de dar, dar, dar, e daí não dar nada em troca. Desde que eu entrei, (na Prefeitura) eu comecei a mudar um pouquinho isso, a gente sabe que esse pessoal carente é fragilizado, tem uma série de coisas, então, a gente tem que ter muita tática pra mexer com este tipo de coisa, mas eu tenho conseguido sabe, acho que melhorou muito no meu município esse problema do assistencialismo, praticamente acabou. Alí a gente trabalha em conjunto com as agentes de saúde, porque elas visitam casa a casa, então elas conhecem a realidade de cada casa, quando a gente tem uma campanha, uma doação de alguma coisa pra fazer a gente sabe a pessoa que realmente precisa, aquela que realmente tem grande necessidade, mas que não pede. De repente, você veja, tem uma seca, algum problema que não produza, que o pessoal não possa trabalhar na lavoura, a gente sabe que passa necessidade. (Gestora 3).

Continuando, a gestora tenta explicar como atende às solicitações e às necessidades dos usuários:

Mas, tem aquela que tem necessidade um pouco menor, mas que não deixa de ser necessidade, estas necessidades estou atendendo, trocando. A pessoa precisa de uma passagem para ver uma pessoa que está nas últimas, um filho, uma coisa assim, eu não dou dinheiro, a gente compra a passagem, ela assina um documento com nome, endereço, RG, CPF, além da gente conhecer a realidade do município e saber onde mora, ela vai faz a viagem que ela precisa, na volta, ela presta dois dias de serviço para a APMI. O serviço é passar lá (na entidade) o dia todo, respeitando o horário de almoço, pintando vazinho de cerâmica, fazendo bolinha de argila para os arranjinhos, para a barraca de artesanato. Se é dia de fazer salgado pra barraca (de outra entidade), (a pessoa) ajuda a descascar a mandioca, o mais bruto do serviço, mais rústico (é este). Com isso a gente diminuiu muito (o assistencialismo), porque aquelas pessoas que realmente precisam, elas te agradecem depois, porque você atendeu, embora ela tenha trocado por um tipo de trabalho, e as outras vezes que elas precisam, elas têm nos procurado. Agora aquelas pessoas que estavam acostumados ao assistencialismo, elas não voltam, e elas também não aceitam que você atenda o pedido delas se for em troca de trabalho. Daí eu falo isso porque não é necessidade absoluta, né? Então nesse ponto assim, eu acho que foi até uma vitória, não minha, do departamento. (Gestora 3).

Faço toda a coordenação da Secretaria de Assistência Social. Faço projetos, mexo com a gestão financeira, agora mesmo estou fazendo licitação, pregão. (Gestora 4).

Uma gestora tem muitas funções, eu não faço todas, mas faço funções além das minhas funções. Eu faço meu trabalho social, eu tenho a padaria comunitária, eu passo todo dia nela, tenho cozinha comunitária passo todo dia nela, da APMI sou presidente. Nós temos o CRAS que é onde funciona o PAIF que tem quatrocentas famílias, todo dia eu passo nele, nós temos uma parceria com o crochê, todo dia eu fiscalizo. Além disso eu cuido da limpeza da cidade com as minhas mulheres, que eu tenho uma frente de trabalho, mais ou menos isso que eu lembrei e que te falei. (Gestora 5).

Coordenar a política de assistência dentro do município; desenvolver as atividades que vão ajudar a desenvolver esta política dentro do município; propor mudanças, propor proposta de lei que venha ajudar a assistência dentro do município. O que a gente está vendo na prática, estar em discussão direta com executivo legislativo e judiciário. Mas basicamente é propor novas ações, é trabalhar em conjunto para que mude esta realidade da assistência social. (Gestora 6).

Acompanhar e correr atrás de alguma coisa. ( Gestora 7).

Na verdade eu respondo por tudo referente à assistência social né, questão de orçamento, projetos, cursos, capacitação, medidas sócio-educativas, tudo isso é a gente que mexe aqui, né. Acompanhamento do Programa PETI é eu que mexo, a questão de geração de emprego e renda que é a questão do crochê, sou eu que mexo. Então tudo que se referir à assistência social sou eu que respondo. ( Gestora 8).

Tentar administrar o departamento de assistência social. (Gestora 9).

Diante das respostas das Gestoras, associado ao que elas vêm executando na prática, fica muito evidente que o que elas estão fazendo de fato, ainda está bem distante do que a literatura/legislação coloca como sendo suas funções e competências. Percebemos, nas falas, que nos municípios nos quais a gestora é assistente social, no caso as Gestoras 6, 8 e 9 as respostas correspondem mais às funções de Gestora da Assistência Social. Nos demais municípios, as Gestoras 1, 2, 3, 5 e 7 são primeiras damas, ocupam cargo de confiança na

prefeitura e apresentam dificuldades em definir suas funções. Por vezes, acabam confundindo o trabalho do Gestor com o da APMI, e/ou acabam se contradizendo no seu próprio discurso quando dizem que a assistência social é direito, mas suas ações as contradizem. Como exceção, a Gestora 4 definiu bem suas funções, cabe dizer que ela é formada na área da educação.

Nessa região, a maioria das Gestoras não sabem o seu papel e não possuem os conhecimentos mínimos para o cargo que ocupam. Percebemos que a formação do assistente social aproxima-se mais da função de um gestor social.

Às vezes, o município contrata o profissional uma ou duas vezes por semana para prestar serviço e este profissional fica limitado à questão burocrática do departamento social, ficando o atendimento para outra pessoa. No caso dos municípios pequenos, quem o faz são na grande maioria, as primeiras damas, que acabam se voltando mais para o atendimento social na perspectiva político-partidária, em que se pese sabermos que é justamente para essa função que elas ocupam o cargo.

Com intuito de saber como aparece a questão na região pesquisada, perguntamos às Gestoras sobre a sua relação de trabalho com a assistente social.

Muita boa. O que ela vê que está faltando passa pra gente, ela passa a opinião dela, eu passo a minha, a gente chega num acordo, a gente é de sentar e conversar certinho. As vezes a opinião dela é melhor e a gente acaba ficando com a dela. (Gestora 1).

Ótima, boa. Ela trabalha duas vezes por semana. A gente faz reunião, fazemos a Conferência (da assistência social). (Gestora 2).

A gente conversa todos os dias, é de sala pra sala, uma comunica tudo que tem pra outra. Se tem uma visita pra fazer, eu evito de fazer visita junto, porque tem que respeitar a individualidade do profissional. Mas, desde que ela vai, a gente procura dizer o que a gente já conhece da família. Passar alguns dados, às vezes é uma pessoa meio brabinha, sabe, a gente passa prá ela, olha vai com cuidado e tal. A gente discute os problemas. Então ela tem total liberdade de chegar e falar qualquer coisa comigo e com o prefeito também, nesse ponto a gente tem também bastante acesso, embora se resolva muito pouco, né? ( Gestora 3).

Nós temos uma relação muito boa. A gente dialoga, trabalha em parceria, entrosamento, muita comunicação. Muito estresse de final de ano (risos). (Gestora 4).

É boa, tanto que eu confio nela, que a parte de documentações a Assistente Social faz. Só que tudo que ela faz, passa por mim, e eu sempre dou a dica de mais ou menos o que fazer. (Gestora 5).

É uma relação muito boa, até porque a gente é formada na área que é o Serviço social, e a gente tem muito em comum. Então não rola aquela de assistencialismo, um cargo desenvolvido pelas primeiras damas, não acontece com a gente, porque eu acho que a gente olha mais do ponto de vista técnico, então é boa (a relação), muito boa. (Gestora 6).

Boa, a gente sai junto pra fazer visitas. Passam (as Assistentes Sociais) para a gestora o que elas tem que fazer. O que a gestora não sabe, pergunta pra elas (Assistentes Sociais). ( Gestora 7).

Não tem (outra) Assistente Social. Quando eu entrei, ela ficou mais ou menos uns três meses, daí achou uma proposta melhor e foi para (outra cidade) e agora faz uns cinco ou seis meses que a gente está assim. Era ótima (a relação) nós conversávamos todos os dias, muito bom, nem deu tempo da gente fazer a separação entre o departamento e o CRAS, não deu tempo, pouco tempo. (Gestora 9).

A Gestora 8 acumula a função de gestora e assistente social. As falas demonstram que a relação pessoal entre gestora e assistente social é boa em todos os municípios. No entanto, a relação de trabalho aparece no município 3 com alguma interferência da Gestora em querer preparar o profissional assistente social, no momento da visita, com seu ponto de vista ( pré-conceitos) em relação à família.

No município 7 essa questão é mais evidente, a Gestora sai junto com o técnico para fazer a visita, ou seja, o que ela de fato vai fazer é a parte da política partidária. O mesmo aparece no município 5, no qual a Gestora divide o trabalho, ficando o trabalho burocrático para a assistente social que, mesmo assim, tem que passar tudo para a Gestora, assim como a parte do atendimento social. A Gestora acaba centralizando tudo a sua volta, não dando espaço para o assistente social realizar o trabalho que lhe cabe.

Nos municípios pequenos, muitas vezes, a Gestora faz a parte da política partidária e o assistentes sociais, a parte burocrática. A Gestora utilizá-se da assistência social para fazer campanha eleitoral, clientelismo.

Um fato interessante que cabe ser ressaltado são as razões pelas quais as

primeiras damas assumem, no início do mandato de seus maridos, sempre a Secretaria da Assistência Social e não a Secretaria da Saúde ou a da Educação, por exemplo. Primeiro, porque a assistência reforça esse estereótipo de caridade que tem sido a forma mais tradicional de tratar a política. Segundo, porque, no senso comum, a prática da assistência não demanda preparo, estudo, como seria o caso da saúde ou da educação.

Entendemos que a Secretaria de Assistência Social ou congêneres, de cada município, tem que ser um órgão competente e o Gestor tem que criá-lo ou contratar técnicos que dêem conta do trabalho. Se o Gestor não tem preparo ou competência para o cargo, cabe aos órgãos de controle social, tais como, o Conselho Municipal e o Ministério Público, reclamar sua substituição. O grande problema é o fato do cargo de Gestor ser cargo de confiança. Diante disso, ressalta-se a necessidade de considerar a qualificação e o compromisso com o interesse público, confiança e competência, quase nunca conciliáveis, na nomeação de um gestor. Os gestores teriam que corresponder à confiança do prefeito e, ao mesmo tempo, se cercar de profissionais tecnicamente competentes.

No dia-a-dia da atuação profissional, várias funções/ocupações vão surgindo, dentre elas: atividades socioeducativas com famílias, monitores e/ou educadores de crianças e adolescentes em atividades socioeducativas, de jovens com medidas sócio-educativas, para abordagem de rua, cuidadores de idosos, auxiliares, agentes, assistentes, entre outros. “Tais funções/ocupações necessitam ser definidas e estruturadas na perspectiva de qualificar a intervenção social dos trabalhadores”. (BRASIL, 2004, p.46).

Segundo Couto (1999), a nova forma de conceber e gerir a Política de Assistência Social estabelecida pela CF de 1988 e pela LOAS, exige alterações no processo de trabalho de modo que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação que regula a assistência social, assim como as demais políticas sociais.

Para a autora, a concepção da assistência social como direito coloca, aos profissionais dessa política, a superação da atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos, o que muda substancialmente seu processo de trabalho.

Exige também dos trabalhadores sociais, segundo Couto (1999, p.207), o conhecimento da legislação implantada a partir da CF de 1988. “É impossível trabalhar na ótica dos direitos sem conhecê-los e impossível pensar na sua implantação se não estiver atento às dificuldades de sua implantação”.

Nesse sentido, a PNAS/2004 também coloca que:

A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidas na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações. (BRASIL, 2004, p.47).

Esse tipo de gestão participativa apresenta o SUAS como concepção política, teórica, institucional e prática da Política de Assistência Social, no sentido de ampliar a cobertura e a universalização de direitos, aperfeiçoando a sua gestão, qualificando e fortalecendo a participação e o controle social. (BRASIL, 2004).

Na conjuntura atual do país, em que o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento e de sua desresponsabilização social, é grande o desafio de trabalhar no que se refere a recursos humanos, pois o enxugamento realizado na máquina estatal, segundo a PNAS, precarizou seus recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a Política de Assistência Social.

Uma das propostas da PNAS é, inclusive:

Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na assistência social com ampla participação nas mesas de negociações. (BRASIL, 2004, p.48).

Propostas como essa demonstram a urgência de redefinição da política de recursos humanos do setor público nas várias instâncias e unidades governamentais, para atender aos moldes da proposta do SUAS, a ser implementada. Nesse sentido, a resolução nº1, de 25 de janeiro de 2007, publica o texto da Norma Operacional de Recursos Humanos- NOB-RH/SUAS, considerando o artigo 2º da Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União em 26 de dezembro de 2006, que diz que o texto da NOB-RH/SUAS será publicado em 30 dias, devendo ser encaminhado para Gestores e Conselhos de Assistência Social.

Essa norma vem de encontro à proposta da PNAS/SUAS, relativo ao eixo de gestão do trabalho, eixo de suma importância para a consolidação do sistema SUAS.

De acordo com a NOB-RH/SUAS, as diretrizes para a gestão do trabalho

pressupõem, entre outras dimensões:

- Conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS; vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população;
- Propor estímulos e valorização desses trabalhadores;
- Identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados;
- Uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2006, p.18)

Dentre as propostas da NOB-RH/SUAS estão: política de capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área; criação de um Plano de Carreira, Cargos e Salários – PCCS, mantendo o concurso público; definição de critérios de referência responsáveis pelos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de proteção social básica e especial, com definição tanto em relação à carreira dos profissionais quanto ao tamanho da equipe; e o co-financiamento da Gestão do Trabalho.

Nos municípios pequenos deparamos-nos com o problema da escassez de recursos humanos, tanto por questões políticas como técnicas. Usualmente, os profissionais são de outros municípios e nem sempre são contratados por 40 horas. Muitas vezes, os cargos na prefeitura são ocupados por indicação política, a pessoa não tem qualquer identificação com a função e os salários normalmente são baixos. Vejamos como está a situação nos municípios de pequeno porte I da região pesquisada.

Perguntamos às Gestoras se na Prefeitura existe um plano de cargos e salários para os funcionários do quadro, de acordo com a NOB/RH 2007.

Infelizmente, essa discussão de NOB/RH parece estar um pouco distante para essa região, as nove Gestoras responderam que não existe plano de cargos e salários.

Essa situação desmotiva os funcionários a se qualificar, pois não conseguem visualizar melhores oportunidades, tanto de trabalho como de salários. Sem contar que, com a mudança de mandato de 4 em 4 anos, os cargos comissionados são destituídos e outros são contratados. Alguns efetivos também são remanejados e as ações que vinham sendo

executadas nos municípios, normalmente, sofrem interrupções. Os maiores prejudicados são os usuários, que não têm garantida a continuidade dos programas e das ações do que vinham executando há algum tempo.

Já que não existe o plano de cargos e salários, perguntamos às Gestoras se existe incentivo para os técnicos da área social para capacitação.

Todas responderam que tem incentivo, que as prefeituras bancam todas as despesas. No entanto, o incentivo limita-se ao recurso financeiro, pois incentivo no sentido de estimular o funcionário para ir às capacitações, reconhecendo que é um investimento para o município, não existe:

Eu acho que por a gestora ser assistente social isso facilita bastante, [...] pelo fato dela ser técnica entende a importância das reuniões. (Gestora 6).

Normalmente tem, porque é assim, na verdade o prefeito não está interessado em nada do que é da assistência social, então se tem uma capacitação e eu falo pra ele que eu preciso ir, pode ir, tem sua diária, sua passagem. Mas incentivo, não, tem que ir porque é melhor para o município também, não. (Gestora 8).

Não, não [incentivo não], vou participar porque tenho que ir. (Gestora 9).

Perguntamos às Gestoras se os funcionários contratados ou cedidos na área social para operacionalizar programas/projetos municipais/estaduais ou federais passam por um processo seletivo e qual seria o critério.

Tem uma prova que a Assistente Social faz, e quem tirar a maior nota é que vai ser contratado. (Gestora 1).

Não, é indicação do prefeito. (Gestora 2).

Olha é típico de prefeitura pequena, normalmente é indicado, eu posso ceder fulano depois lá, sabe, a gente tenta moldar e fazer entrar no contexto. (Gestora 3).

Não. O prefeito é quem indica. (Gestora 4).

Passaram no concurso público. (Gestora 5).

Não. A gente vai lá e pede o funcionário. A gente foi aonde estava sobrando. (Gestora 6).

Não, sempre é concurso que é feito. Aqui não sei porque foi proibido contrato. (Gestora 7).

Não tem, não tem funcionário. Os bolsistas são selecionados pelo Departamento de Educação no início do ano. Então, não sei como é que é não. O Gestor do Bolsa Família é funcionário concursado e foi indicado pelo prefeito para ser gestor. (Gestora 8).

Não. Indicação do prefeito. (Gestora 9).

Em município pequeno a questão de recursos humanos está muito ligada à questão político-partidária, ao companheirismo do eleitor, aos acordos pré-eleição, os prefeitos não se preocupam com a qualidade dos serviços prestados aos usuários da assistência social. Pensa-se que assistência social qualquer um pode fazer.

Acreditamos que, por conta da própria desqualificação do Gestor e pela centralidade das decisões nos gabinetes dos prefeitos, essa situação de recursos humanos se mantém. Pois, na verdade, os prefeitos querem ter o controle de tudo, para poder beneficiar os companheiros políticos. Por isso, nomeiam suas esposas para ocupar o cargo de Gestora da Assistência Social, e elas tampouco se preocupam com a formação daqueles que são indicados pelo prefeito para operacionalizar os programas sociais.

Conforme Nogueira (1998), hoje o gestor necessita ser um profissional da articulação, ele tem que ser competente para negociar e isso requer compromisso e qualificação. O Gestor social não pode ser qualquer pessoa, nem mesmo os operadores de programas, todos têm que buscar maior capacidade de gestão. Todos têm que acompanhar e se interar dos avanços da legislação que regula a assistência social assim, como as demais políticas sociais, com vistas à superação da vertente de viabilizadores de programas para viabilizadores de direitos. (COUTO, 1999)

Assim, como já dissemos anteriormente, não basta à legislação propor as

normas, são necessárias ação humana e vontade política, para implementação e implantação de uma proposta de política pública. Estamos vivenciando agora o momento de implantação do SUAS e, portanto, não vamos avançar no estudo do processo de implantação da NOB-RH, até mesmo porque, como demonstramos na pesquisa realizada, os municípios de pequeno porte I sequer comentam sobre essa norma de recursos humanos. Esta é uma discussão que, nesses municípios, deverá ocorrer somente com a implantação do SUAS.

Nesse sentido, concordamos com Nogueira (1998, p.208) de que “não há como elaborar uma nova política de pessoal e tentar colocá-la em prática se as demais políticas governamentais e o conjunto da máquina administrativa não estiverem andando na mesma velocidade e na mesma direção”.

Uma outra dificuldade referente a recursos humanos, na área social, diz respeito ao fato dessa área ter sua condução em muitos casos, coordenada pelas primeiras-damas dos municípios. O estudo preliminar do “Álbum de Fotografia da Gestão da Assistência Social”, apresentado na V Conferência Nacional de Assistência Social, demonstra que 40% de municípios brasileiros ainda são geridos por primeiras-damas, na assistência social, e que, em boa parte, elas também ocupam a presidência do Conselho Municipal de Assistência Social. (SPOSATI, 2006).

Segundo Torres (2002), a figura da primeira-dama no Brasil surge no contexto crucial de construção da nação brasileira, que exigia forte poder de decisão e também vontade política. No entanto, diferentemente da atuação dos governos posteriores, a atuação das primeiras damas afastou-se de suas origens e se diferenciou.

Em outras palavras, o primeiro-damismo nasce eminentemente como gestão política de racionalidade decisória e de ascendência ao marido governante, diferentemente dos moldes de atuação das primeiras-damas dos governos posteriores, que passaram a desenvolver atividades assistenciais vinculadas ao paternalismo e ao assistencialismo [...]. (TORRES, 2002, p.83).

Depois de Dona Leopoldina, a historiografia não informa qualquer trabalho desenvolvido pelas primeiras-damas. No entanto, no governo Vargas, a partir da década de 1940 a figura da primeira-dama ressurgiu no Brasil com Dona Darcy Vargas.

No cenário da segunda guerra mundial, segundo Torres (2002), começa a se fortalecer uma vanguarda do movimento operário autônomo, classista, articulada com movimentos populares, que vão exigir do Estado, autonomia dos poderes, eleições periódicas atenção à chamada “questão social”. Como resposta, o Estado articula um novo modelo de dominação política, pautado no assistencialismo, sob a liderança da primeira-dama.

Nesse contexto, segundo a autora, foi criado por decreto, a primeira grande instituição nacional de assistência social denominada Legião Brasileira de Assistência – LBA, no ano de 1942. O que Getúlio fez, foi criar uma instituição de bem-estar social sob a presidência da primeira-dama, a fim de buscar legitimidade a seu governo, mediante a tática do assistencialismo como mecanismo de dominação política. Desse modo, a assistência social passa a ser associada à figura da primeira-dama no Brasil.

Essa prática do primeiro - damismo no período ditatorial no Brasil foi pouco divulgada, pois a maioria das mulheres dos presidentes militares não assumiu funções de destaque no regime. No entanto, ela ressurgiu com força total no período do governo Collor, quando Rosane Collor assume o cargo de presidente da LBA. Vai aparecer nesse período, segundo Torres (2002), a “face humanitária” da assistência social, carregada de populismo, na qual a primeira-dama aparece como uma personagem produzida pelo poder para demonstrar um governo que atua em prol dos menos favorecidos. Segundo a autora, trata-se de um mecanismo de poder que utiliza recursos públicos e a figura da primeira-dama para buscar legitimidade e suposta aproximação com a população.

A proposta da LOAS foi vetada no governo Collor pois, por parte dele, não havia interesse de que a assistência social se tornasse política pública. Talvez o mesmo motivo dele, tenha sido de alguns políticos da região pesquisada, que pouco fazem para consolidar a assistência social como política pública.

Conforme Torres (2002), a este cenário de Collor, acrescenta-se a condição subalterna que o Brasil assume diante do projeto neoliberal e das forças internacionais do mercado.

Nessa mesma linha de atuação, mediante a imagem de primeira-dama construída como aquela que possui os atributos femininos de vocação para o trabalho social em favor dos menos favorecidos, teve continuidade este trabalho nos governos posteriores, tanto no nível federal, quanto estadual e, mais fortemente, no municipal.

Na esfera federal, segundo Sposati (2006, p.114), o quadro alterou-se:

Desde 1942, é a primeira vez em que na instância federal não ocorre a gestão direta ou indireta da assistência social pela ação de uma primeira-dama. Foram 60 anos desse modelo e só há três anos ele está sendo confrontado nessa instância de governo, mas presente ainda direta ou indiretamente nos governos estaduais e municipais. Nos governos estaduais persistem os fundos de solidariedade, aplicando a verba orçamentária pública da função programática oito, relativa à assistência social, fora da gestão do fundo de assistência social e fora da gestão do Conselho Estadual com aplicação direta da primeira-dama.

Se a consolidação do SUAS se tornar realidade, com todo o funcionamento do que rezam as normas de operacionalização, a história do primeiro-damismo poderá se tornar peça de museu, e a assistência social não será mais uma prática fundada no voluntariado e na ação benevolente daqueles que mantêm relações com o poder político.

O último eixo do SUAS tem papel fundamental para esta consolidação, como veremos a seguir.

## **2.8 A INFORMAÇÃO, O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO**

A informação, o monitoramento e a avaliação constituem elementos fundamentais para efetividade do comando único proposto pelo SUAS.

Confirmando as deliberações sucessivas desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de 1995, a IV Conferência Nacional, realizada em 2003 define-se claramente pela elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informação que possibilitem: a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. Agregado a isto, a Conferência ainda aponta para a necessidade de utilização de um sistema de informação em orçamento público também para as três esferas de governo. (BRASIL, 2004, p.48).

De acordo com a PNAS, até 2004, não existia a estruturação de um sistema nacional e integrado de informação ou de políticas de monitoramento e avaliação que proporcionassem visibilidade à política e que fornecessem elementos seguros para o seu desenvolvimento em todo o território nacional. “Em outros termos, admitiu-se que as amplas possibilidades de conjugação entre tecnologia da informação e política pública pudessem influir, favoravelmente, para a implantação do direito social como dever do Estado.” (TAPAJÓS, 2006, p. 180).

Neste sentido, propõe a PNAS:

Gerar uma nova, criativa e transformadora utilização da tecnologia da informação para aperfeiçoar a política de assistência social no País, que resulte em uma produção de informações e conhecimento para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores, e que incida em um real avanço da política de assistência social para a população usuária é o produto esperado com o novo ideário a ser inaugurado neste campo específico. (BRASIL, 2004, p.50).

No eixo anterior, ressaltamos a necessidade do Gestor se apropriar das informações da área social, assim como aquelas das demais políticas para viabilizar a perspectiva do direito ao usuário. Desse modo, perguntamos às Gestoras se elas acessam as informações da Política de Assistência Social disponibilizadas no sítio do MDS.

As Gestoras 1, 2, 5 e 7 disseram que não acompanham as informações. A Gestora 3 disse que acompanha muito pouco porque não tem tido tempo e a Gestora 6 disse que sempre está dando uma olhadinha.

Perguntamos a elas qual o tipo de informação que normalmente buscam:

Notícias, portarias, editais, programas. (Gestora 4).

Sobre a questão do BF, principalmente do BF, PETI, SUASWEB, a carteira do idoso a gente está vendo muito, programas, pedido de emenda parlamentar, projetos sociais, etc. (Gestora 6).

Olha normalmente, a questão dos projetos que a gente desenvolve, eu acompanho, é a questão do idoso eu acompanho, o BPC eu acompanho, deixa eu ver o que mais, a do SISCONWEB eu acompanho. Uma coisa que eu não vejo muito é do SIGSUAS, aquele INFOSUAS é muito bom também, eu sempre uso. (Gestora 8).

Olha, na questão do sítio do MDS eu entro quase que diariamente, claro que a gente fica dando uma olhada em tudo, mais as manchetes que estão lá, mas as questão de informação a gente entra quando precisa né, pra buscar o caso específico Bolsa Família, mas entro quase diariamente. (Gestora 9).

Com exceção da Gestora 4, as Gestoras 6, 8 e 9 são assistentes sociais, o que indica que têm conhecimento do que e o que devem buscar de informação. Já as demais Gestoras nem sequer entram no sítio.

Segundo Tapajós (2006, p.185), o sistema de informação já é um domínio do SUAS:

A organização e a utilização da informação, como suporte do aparato tecnológico, já é um domínio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS . Configura-se hoje como um potente instrumento contra as práticas rústicas de gerência que já acarretaram uma significativa carga de riscos e erros na produção de dado e informação nessa área, para além de morosidade de fluxos, improvisos e grave ausência de conectividades.

Essa afirmação nos parece um pouco precoce. Após a aprovação da PNAS, iniciou-se, em 2005, um processo novo de informação, via meio eletrônico com o SUASWEB - ambiente de funcionalidades, específico de gestão, que compreende o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira. Inclui, ainda, informações sobre as contas correntes, saldos, repasses e cadastros dos municípios e a disponibilização da base cadastral de todos os beneficiários do Benefício da Prestação Continuada – BPC, localizada por município - cuja alimentação de dados parte do município e deve ser realizada pelo órgão gestor.

Para acessar o plano de ação, cada município recebeu uma senha eletrônica e, para aprovação pelo Conselho Municipal de Assistência Social, este igualmente recebeu senha diferenciada para acesso e aprovação. O mesmo procedimento ocorreu com a prestação de conta de 2005, de acordo com o qual, cada município preenchia, no SUASWEB, o Demonstrativo de Execução Físico-Financeiro com posterior aprovação do Conselho de Assistência.

No mesmo sentido, no mês de maio de 2007, o MDS liberou, em seu sítio, o cadastro, no SISCONWEB, de pré-projeto na área de proteção social básica e especial. O prazo foi muito curto para preenchimento de um formulário eletrônico que, além de ser desconhecido pelos possíveis operadores, tratava-se de um instrumento de difícil compreensão. Parecia ter sido elaborado para dificultar/impossibilitar que fosse preenchido em tempo hábil. Nem todos os municípios conseguiram preencher, outros o preencheram de forma incompleta.

A nosso ver, o sistema de informação federal, mediante a ferramenta SUASWEB ou SISCONWEB, é um sistema que ainda apresenta inúmeros problemas, tanto no próprio acesso ao programa quanto no seu preenchimento pelos municípios, pois é um tipo de instrumento ainda burocrático de difícil acesso e compreensão. Prova disso foram as alterações de data para o preenchimento do Relatório de Execução Físico-Financeira de 2005 e, em 2007, o próprio MDS autorizou, a prorrogação de prazo para que os municípios pudessem preencher o Relatório de 2006.

Perguntamos às Gestoras se elas consideram o SUASWEB (Plano de ação e demonstrativo sintético de execução físico-financeira) um sistema de informação eletrônico de fácil acesso/compreensão e por qual motivo.

Não, é muito burocrático, de difícil acesso, é lerdo, nem sempre está no ar, informações contraditórias. Ex. portarias. (Gestora 4).

Olha eu gosto do SUASWEB, digamos assim que eles gostam de complicar, mas pra mim tem sido bom, tem sido fácil acessar o SUASWEB, tem dia que não funciona a página, mas isso é questão de dificuldade técnica. Mas o que está sendo disponibilizado no sítio por ex. SUASWEB, INFOSUAS, tudo quanto é tipo de SUAS eu acho que tem que se valorizar, eu acho uma coisa boa isso, uma abertura que está dando à sociedade. (Gestora 6).

Não. Eu acho que tem muita coisa lá, que nem eles (idealizadores do programa) sabem como é o funcionamento. Então é uma coisa nova, está muito longe de ser ideal, tem muita informação que a gente não consegue, e, eu vejo também naquela questão do SISCONWEB também, na verdade tem muita ferramenta que a gente não consegue usar não. É burocrático e muitas coisas, o sistema não funciona legal, o tipo de informação que eles querem obter na forma deles questionar pra gente, não é aquilo que a gente entende, então assim, é bem complicado, é bem burocrático. (Gestora 8).

Não. Olha eu tive que pensar pra aprender mexer naquilo, não tive respaldo da secretaria, foi difícil, então acho que falta capacitação, como que gente enquanto técnico vai repassar no mínimo pro Conselho de Assistência coisas que a gente também não entende, e que acha dificuldade na hora que a gente vai procurar saber, então eu não acho de fácil acesso. (Gestora 9).

Das quatro Gestoras que acessam o SUASWEB, apenas uma acha o sistema de fácil acesso. As dificuldades apresentadas pelas Gestoras podem ser também de outros municípios, pois como é um modelo novo de gestão da informação e nós, assistentes sociais, não estávamos acostumados e como não houve nenhuma capacitação para tal, cada profissional tem que descobrir com a prática, o seu funcionamento. Talvez esse suporte de operacionalização, se fosse feito pelas secretarias regionais, ficasse mais fácil, pois conseguir falar com o MDS para tirar dúvidas é tarefa que exige tempo e paciência. O difícil é que mesmo as secretarias regionais não contam com equipe técnica para oferecer tal suporte, como é o caso da SETP de Ivaiporã, que sequer técnico social possui.

Um outro dado relacionado à informação que tem apresentado várias falhas, e não aparece como sistema de informação no artigo de Tapajós (2006), nem na PNAS, nem na NOB, é o Programa Bolsa Família<sup>24</sup>, por meio do Cadastro Único<sup>25</sup>, o que, a nosso ver, parece incoerente, pois quem operacionaliza e gestiona o programa é a área social, juntamente

---

<sup>24</sup>O Programa Federal Bolsa Família é da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania-SENARC.

<sup>25</sup>Cadastro Único é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2007)

com a saúde e a educação, por conta das condicionalidades do programa. São os grandes parceiros de operacionalização do Bolsa Família nos municípios sendo, portanto, o Cadastro Único, um sistema de informação da área social.

Perguntamos às Gestoras qual o setor responsável pelo Cadastro Único no município.

As Gestoras responderam que o Cadastro Único está sob a responsabilidade da área social. Somente o município 8 é que possui um Gestor específico para o Cadastro Único, ao qual a assistente social não tem acesso.

Perguntamos então, já que a responsabilidade, nos municípios, pelo cadastro é da área social, quem é o gestor do Cadastro Único/Bolsa Família.

A Gestora 1 não soube responder. Nos municípios 2, 3, 5, 8, o responsável é um funcionário contratado ou do quadro de efetivos. Nos municípios 4 e 7 são as assistentes sociais, e nos municípios 6 e 9 são as Gestoras que são também assistentes sociais.

O fato de ser Gestora não significa que são elas que operacionalizam o sistema. Perguntamos às Gestoras quem operacionaliza (alimenta) o Cadastro Único e qual a formação escolar do operador.

No município 1 e 2, quem o operacionaliza é uma funcionária do Departamento de Assistência Social cuja formação as Gestoras não sabiam. No município 3, há duas funcionárias que estão fazendo faculdade de pedagogia. No município 4, é um funcionário concursado com ensino médio completo. No município 5, há duas funcionárias, uma fazendo serviço social e a outra é formada em administração. No município 6, é um funcionário com segundo grau. No município 8, é o próprio Gestor, que está cursando faculdade. E no município 9, é uma funcionária com terceiro grau.

Como pode se observar, em nenhum dos municípios, os assistentes sociais estão desempenhando a função, estão em alguns municípios com a Gestão do programa, mas a parte funcional é uma ferramenta que os assistentes sociais ainda não se apropriaram.

Atribuições de nossa profissão, como cadastrar, selecionar e incluir as famílias, estão sendo substituídas pelo avanço da tecnologia, pois o Cadastramento Único Federal vem selecionando as famílias sem nossa participação, substituindo algumas de nossas atribuições. Precisamos atentar para essas transformações, e nos apropriarmos destes espaços, caso contrário corremos o risco, neste caso, de perdermos espaço profissional para outras áreas, não necessariamente habilitadas para tal função. Não colocamos a tecnologia como algo negativo pois, nesse caso, é impossível não usá-la, já que se trata de um programa no nível nacional. No entanto, os critérios de seleção do programa não atendem,

necessariamente, as famílias mais necessitadas, uma vez que baseados somente na renda. Não criticamos tampouco a tecnologia em si, mas a forma de utilizá-la. O que queremos apontar é que os assistentes sociais não participaram da montagem do software/Programa do Cadastro Único, não alimentam o sistema e não visualizam a atividade para si.

O cadastro fica na mão de pessoas não habilitadas para a função, na sua maioria, por indicação do executivo municipal, e o usuário corre o risco de não ser beneficiado com o programa pois, além de não haver vaga para todas as pessoas que se enquadram no Bolsa Família, a avaliação da família, no momento do cadastro feito pelo operador que não for comprometido com o público que ele atende, pode ser preenchido de maneira errada. Se o operador não souber interpretar as respostas dos usuários os quais em muitos casos, não têm emprego fixo, trabalham por dia e, por isso, têm muita dificuldade em responder sobre a renda familiar, o cadastramento ficará prejudicado, assim como o cadastrado. É necessário, no momento do cadastro, uma investigação mais aprofundada para tentar detectar a vulnerabilidade social em que se encontra aquela família, para que ela possa ser encaminhada, conforme o caso, para as demais políticas públicas.

Nesse sentido, o Cadastro Único/Bolsa Família, desde que alimentado de forma correta, pode vir a ser uma ferramenta de informação de relevância para a Política Pública de Assistência Social nos municípios.

Perguntamos também às Gestoras como elas avaliam o Cadastro Único/Bolsa Família e por quê:

Acho que é bom, que de fato ele seleciona bem as famílias, que não pode ter nada no nome. Que é somente para aqueles carentes. (Gestora 1).

Eu acho ele uma boa, apesar da gente estar com muitos problemas aqui que foram cortados (cadastros), pessoas que precisam, mas que não foi aqui (no município) que foi cortado, mas eu acho muito bom. (Gestora 2).

Se ele é satisfatório hoje eu acredito que é, hoje eu realmente acredito que ele funciona, mas nos anos anteriores, sabe eu tenho a impressão que foi feito assim à revelia, só para preencher, só pra mandar, pra ter o que mandar. Hoje não, hoje ele está realmente funcionando, preenchido como deve ser, com informações corretas, até porque fazem visitas, vão atrás e tal, então hoje eu acho que está sendo um cadastro honesto, pelo menos no meu município eu posso assegurar isto porque eu vejo fazer, eu sei como eles (os operadores do programa) estão fazendo. (Gestora 3).

Tem certeza que você quer que eu falo?(risos)Eu penso assim, que ele é um programa excelente, que tem uma base de dados que permite para o município fazer uma triagem das famílias, um acompanhamento, mas ele é muito difícil manutenção, muito difícil de usar, demora demais pra cruzar(as informações),as vezes não cruza sabe, ele demora muito pra excluir, pra colocar famílias.Tem famílias que estão na lista de espera há muito tempo, há dois anos, há 3 anos, sabe e é muito complicado.A operacionalização dele é difícil, essa ligação com MDS, Caixa (Econômica Federal) e agora mais o SUASWEB , é muita coisa e não cruza nunca, está sempre em manutenção, tem sempre alguma coisa pra fazer, sempre tem um problema. A gente não consegue por exemplo tirar uma lista de aluno de crianças e adolescentes que são do PETI diferenciada dos que são do BF. E a manutenção, a alimentação, a atualização desse programa tem que ser constante, constante por uma pessoa que domina mesmo, porque se não os dados se perdem, é muito complicado. Se ele funcionasse de uma forma mais ágil né, seria um programa excelente pra fazer um acompanhamento, realmente a base de dados das famílias, mas infelizmente ele tem muitos problemas. (Gestora 4).

Acho bom, porque parou de tanta gente pedir, apesar que tem muitas irregularidade no cadastro. Tem gente que não precisa receber e recebe, cadastro mal feito, não tem o cadastro, pára de vir (o benefício), porque pelo menos pra nós, não tem o cadastro formulado de lá de cima certo, com a realidade nossa, pra nós fazermos. (Gestora 5).

Olha isso aí é uma coisa muito complicada, o governo federal normalmente faz umas informações, ou ele omite algumas que são ruins, do ponto de vista dos cidadãos, que são ruins pra ele e enaltece as questões, que tem dado tanto pra assistência, tanto pra aquilo, pra isso, aumentou o BF naquilo. O BF na verdade quem acaba encarando a realidade, digamos assim, é o município, é a assistente social, é o Gestor, é quem digita, é o comitê, e não adianta, isso aí recai sobre o município, não adianta chegar e falar é o critério do governo federal, eles (as famílias) não entendem, isso aí é a assistente social que cortou, foi tal fulano que cortou. Então na minha opinião o BF do ponto de vista técnico pro assistente social é muito ruim, eu tenho tido vários problemas. E o Cadastro Único? Eu acho que o sistema operacional do Cadastro Único seria bom se tivesse maior capacitação com quem preenche o cadastro. Quem faz essa parceria com a gente são os agentes de saúde, eles é que preenche nas comunidades, mas nós temos agentes e agentes, que faz o cadastro pra ajudar o vizinho, pra ajudar o colega, que dificilmente leva em consideração a questão da pobreza. Então eu acho que o Cadastro Único se ele fosse um instrumento que fosse melhor valorizado, trabalhado, capacitado pelas pessoas que vão preencher acho que seria mais interessante.[...] Só que o governo federal está utilizando este recurso do BF como modo dizer que está enviando para a assistência e não está. Porque isso não está indo prá rede socioassistencial, se você for pegar o orçamento da federação, nós estamos até discutindo isto com pedagogo, 10 bilhões é pra educação, 14 bilhões é para assistência social, destes 14 bilhões da assistência social, o educador me falou “pô vocês estão ricos”. Nós não estamos ricos, porque dos 14 bilhões que vai para a assistência social, 90% é pra BF e 10% se não me engano fica pro projeto da rede socioassistencial. Então veja bem não é um dinheiro bem disponível, quem falou para ele fazer isto também, eles cobram tanta participação do município tem que fazer isso, aquilo e lá de cima vem uma verba, vem um negócio que é feito por eles e que é dado tudo isso pra assistência e que a grande parte vai pro BF. Quem disse que a gente quer isso na realidade, então acho que é isso que eu queria colocar. (Gestora 6).

Continuando o seu desabafo, a Gestora 6 faz uma sugestão:

No sentido da sugestão, talvez na avaliação, que a gente não fez muita coisa, não fez o mapa do município, mas acho que essa questão enquanto não discutir um orçamento para a assistência social, como é destinado a educação 25%, a Saúde 15%. A assistência social teria que ter no mínimo 5% garantido no governo Federal, estadual e no município, porque enquanto continuar este negócio de cada município decidir dentro do seu orçamento, a briga recai sobre nós lá, ah foi a assistente social que não brigou, não falou com o contador, ela que é culpada. Eu acho que enquanto isso não existir, eu acho que enquanto não tiver um SUAS ligado na questão do financiamento, digamos de 5% para a assistência, eu acho que a assistência social apesar de estar mudando, ainda vai continuar sendo uma política meramente assistencialista. Então eu acho que a questão financeira tem que estar atrelada com o SUAS. Eu não agüento ir nas reuniões mais por causa disso. (Gestora 6).

O programa em si é um programa bom, que é o BF. Mas infelizmente não é todas as famílias que precisam que recebem. Eu disse assim que é um programa que não deveria nem existir (risos) pra algumas famílias, porque eles ficam querendo viver somente com este dinheiro que vem, né. (Gestora 7).

Eu acho ele uma ferramenta muito boa de informação, desde que ele seja alimentado corretamente. Tem algumas coisas assim que eu não concordo muito com o Cadastro Único. Infelizmente a pessoa que alimenta ele, usa de acordo com o que quer. Eu acho que tem que ser correto, eu sou muito correta nas coisas, entendeu? Eu vejo algumas coisas ali que eu não concordo, mas não sou eu que alimento, não sou eu que operacionalizo. Por que você não tem participação? Porque na verdade quando eu entrei aqui, ele estava todo dentro do departamento de assistência, mas ele (o funcionário), como eu disse, é alguém indicado pelo prefeito! Então eu não tenho poder nenhum. Então até eu tentei questionar alguma coisa, ele (o gestor do BF disse) aqui quem manda é o prefeito. Então, infelizmente, é a realidade. (Gestora 8).

Está melhorando, isso sim eu posso dizer pra você que é feito um trabalho, nós temos um comitê participante sabe. Aqui a gente não tem dificuldade, tem dificuldade que vem já do governo federal, aí bloqueou, aí não sei o que, aí não recebi, são essas as reclamações mas aqui é tranqüilo assim. Eu acho que ainda a gente tem dificuldade de receber informação, de saber passar informação pro beneficiário. Ele chega pra gente e pergunta, aí tô bloqueado por quê? A gente fala não sei qual que é a desculpa, vem lá de Brasília, então falta muito pra gente saber. A gente não sabe porque bloqueou, quando que bloqueou, que aquele cadastro que a gente fez quando vai vir o benefício, a maior ansiedade do usuário é isso ou seja, o cadastro único não é transparente, não é descentralizado. (Gestora 9).

Pela fala das Gestoras, fica muito evidente a quantidade de problemas que os municípios enfrentam com relação ao programa, problemas não só de ordem técnica operacional, mas também de ordem pessoal, dos que alimentam o programa, do prefeito que pede para não colocar tal família, da falta de transparência por parte do Governo Federal.

Essa questão de pessoas não necessitadas receberem o benefício do Bolsa Família decorre inclusive do preenchimento incorreto de cadastro e da falta de controle social.

O governo assinou um termo de parceria com os prefeitos e Gestores do Cadastro Único/Bolsa Família, de modo que esses se responsabilizassem junto ao governo pela fiscalização, por conta das denúncias de irregularidades do Programa Bolsa Família. Todos os municípios deveriam ter criado uma comissão municipal de acompanhamento do Programa Bolsa Família.

No entanto, o Cadastro Único é um tipo de cadastro que tem privilegiado apenas o aspecto quantitativo de análise, limitando-se à análise da renda da família, com o objetivo de atendê-la com um valor em termos monetários. Com isso, o programa BF acaba focalizado naquele usuário que consegue comprovar sua pobreza, em termos de insuficiência de renda, e exclui aquelas famílias que podem situar-se um pouco acima da linha de pobreza, mas com igual situação de vulnerabilidade e precariedade, podendo, a qualquer momento, cair abaixo dessa linha, por situação de desemprego ou por doença.

Para o governo Federal, pode significar que o atendimento do BF é universal, pois ele se baseou em dados oficiais do IBGE para quantificar, nos municípios, o número de famílias que se enquadravam nos critérios. Na prática, entretanto, em vários municípios, o número de famílias cadastradas pelo IBGE não correspondeu à realidade dos municípios e, portanto, muitas famílias que se enquadram nos critérios do governo, estão há mais de quatro anos aguardando serem beneficiadas com o BF, ou seja, o número de famílias levantadas pelo IBGE foi menor que o número de famílias cadastradas no cadastro único pelos municípios.

Outro ponto a ser questionado são os critérios de renda utilizados para demarcar a situação de pobre. A pobreza tem sido tratada como tema relevante nos debates atuais, devido a sua proliferação por todas as regiões e estados do país, tanto na zona rural quanto urbana e, também, em escala mundial, cujo agravamento se intensifica quando os ideais neoliberais materializam-se na cena. Existem inúmeras definições do que vem a ser pobreza e, embora seja um fenômeno multidimensional, é mais comum associá-lo à renda.

Segundo Soares (2003), esse conceito foi instrumentalizado com objetivo de quantificar o tamanho da pobreza em determinada população.

Os estudos internacionais mais conhecidos a respeito definem como pobres aqueles que recebem abaixo de um valor (a 'linha da pobreza') suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, habitação, transporte etc.) e como indigentes (ou miseráveis) aqueles que recebem abaixo de um valor ('linha de indigência') suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. (SOARES, 2003, p.43).

Mensurar a pobreza, somente pelo critério da renda, reduz a complexidade do tema diante dos inúmeros desastres sociais presentes na conjuntura atual. Alguns fatores que não têm sido levados em conta nas mensurações de uma suposta redução da pobreza, são apontados por Soares (2003, p.44): "Fatores como redução do tamanho das famílias e a incorporação de um número crescente de familiares no mercado de trabalho, além da crescente participação dos idosos que ainda contam com benefícios previdenciários, contribuindo para o aumento da renda familiar".

Além da necessidade básica de se alimentar, existem outras necessidades básicas imprescindíveis para a sobrevivência das pessoas, cuja ausência pode ser tomada como indicador de vulnerabilidade social: moradia; abastecimento de água; energia elétrica; oferta de serviços sociais públicos; educação; escoamento sanitário.

Há vários outros autores que apontam indicadores importantes para a mensuração da pobreza, que não apenas a renda. Kayano (2002) apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, um indicador composto, criado nos anos 1990 que incorpora o PIB per capita e mais dois indicadores: longevidade e nível educacional. Sen (2000) coloca que a pobreza deve ser vista como privação de liberdades básicas, tais como: fome, acesso aos serviços de saúde, saneamento básico, água tratada, desigualdade entre mulheres e homens, ausência de liberdade política, direitos civis básicos, dentre outras, e não meramente como baixo nível de renda. Soares (2003) demonstra que também é considerado pobre aquele que possui um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas - NBI que contempla dados como: densidade de pessoas por dormitório, domicílio do tipo rústico, abastecimento de água sem ser da rede geral, sem canalização interna, não ter esgotamento sanitário, possuir crianças de sete a onze anos que não estão na escola.

No entanto, tais indicadores, não são levados em consideração na mensuração da pobreza utilizada pelo Governo Federal no Programa Bolsa Família, cujo critério, utilizado para seleção das famílias no Sistema Federal do Cadastro Único é focalizado apenas no critério da renda o que, a nosso ver, o torna um instrumento insuficiente

e frágil para um programa, cujo objetivo é o combate à pobreza nos moldes da proposta do SUAS.

Portanto, se mantida a utilização somente desse tipo de informação para o cadastramento único, ao invés de incluir, estaremos excluindo famílias. Nos moldes que estão sendo propostos pelo SUAS, a prática precisa ser revista, pois significa justamente o fazer seletivo, focalizado que se pretende abolir.

Temos ainda a questão de que, no município, qualquer pessoa, desde que nomeada pelo prefeito, pode ser o operador do Programa Bolsa Família, mesmo que sem habilidade para tal, o que coloca em risco não somente a competência do operador, mas a confiabilidade da alimentação do sistema. A atividade deveria ser realizada por profissionais da área social ou por eles supervisionada, pelo seu preparo e por sua participação na elaboração, execução e avaliação do Plano Anual de Assistência Social do município. É um novo espaço sócio-ocupacional que tem sido, por omissão ou submissão às autoridades municipais, negligenciado pelos assistentes sociais.

É fundamental que os profissionais da área social dos municípios estejam envolvidos no processo dos cadastros das famílias, de modo a contribuir na adequação dos sistemas propostos pelo Estado.

Por fim, é importante destacar que as comissões formadas para avaliação, acompanhamento e fiscalização da situação do beneficiário do Bolsa Família são, a nosso ver, invasivas, são formas vexatórias de comprovação da necessidade pelo usuário. Essas questões precisam ser repensadas com vistas a se aproximar do desenho proposto pelo SUAS.

Perguntamos às Gestoras se a comissão do Cadastro Único/Bolsa Família em seu município é atuante e como é a dinâmica de funcionamento.

Com exceção do município 1, que não soube responder, nos demais todas as Gestoras responderam sobre a atuação das comissões. As Gestoras 2 e 5 não souberam responder sobre a dinâmica de funcionamento, uma vez, que segundo a Gestora 2, ela não participa das reuniões. As demais Gestoras responderam:

Bastante atuante. Vão fazer visitas, vão atrás, buscam informações, a própria comissão, até a gestora vai fazer visita e a ajudante também. Se reúnem e debatem sobre aquilo que foi visto, foi falado das informações obtidas. (Gestora 3).

Pouco atuante. Quando a operadora nota que a pessoa omitiu a renda e necessita da visita do assistente social, o órgão gestor chama a comissão para reunir e discutir. A comissão não tem iniciativa de se reunir. A comissão deveria ter mais autonomia e ser mais atuante, ela na maioria existe para cumprir função burocrática. (Gestora 4).

É atuante. Olha a dinâmica assim, olha eu vou te dizer uma coisa, nós temos cerca de 8 pessoas no comitê, que vai e participa efetivamente são 5 mais ou menos. É discutido a questão da inclusão e exclusão de alteração cadastral, de coisas que nós vamos fazer por exemplo pra solucionar este problema, então vamos divulgar a lista de beneficiários em todas as comunidades, vamos fazer isso, vamos fazer aquilo, então a gente traz os problemas ocorridos pro comitê. A comissão do Cadastro Único e BF, comitê de descentralização é uma coisa interessante, é bom só que eu não concordo com o BF então não sei, mas tem ajudado na questão de não recair só sobre nossas costas (assistentes sociais) , então nesse sentido a gente utiliza bastante o nome do comitê, não que não recaia mas, pelo menos ajuda a minimizar isso. (Gestora 6).

É atuante. Bom é atuante assim, mas não acompanha visita. Ela ajuda a decifrar a família. No nosso município tem bastante família que não se enquadra e recebe. Então nós, porque eu também faço parte, a gente tem se reunido pra selecionar estas famílias, pra bloqueio, né. As assistentes sociais verificam, já devem estar acabando as visitas destes bloqueios pra ver se outras famílias entram no programa. Só que, que nem nas reuniões que é feita, as assistentes sociais já estão colocando pras pessoas (da comissão) que tem que acompanhar né, só que é difícil porque todo mundo trabalha naquele horário, as pessoas trabalham no período todo. (Gestora 7).

Não. Olha, eu não ví nenhuma reunião deles. Só existe no papel, eles reuniram duas vezes só, pra ver quem ia cortar ou não. Quem decide tudo é o gestor. Eu, não sei te dar muita informação, porque eu não participo, não sei. (Gestora 8).

É atuante. Olha por enquanto nós estamos fazendo reuniões, só que essas reuniões já são muito produtivas, talvez porque são pessoas que são interessadas mesmo por incrível que pareça. Também acho que tem uma ou duas que já participam dos conselhos e por isso elas têm mais tempo. A gente discute bastante ações para o ano que vem que a gente vai desenvolver nessa área, de visita mesmo que hoje a gente não faz. A ultima discussão que nós tivemos, foi sobre o papel do comitê, nós fizemos um projeto do IGD né daí eu discuto com eles o que que pode o que que não pode (usar), o que que é o IGD, quem que precisa ajudar. Nós temos problemas aqui na saúde que está com o índice um pouco baixo, então tem essa discussão o que que a gente pode fazer e tal. Mas desenvolver uma coisa especificamente nós estamos prevendo pro ano que vem. Tá mais e o controle? Do controle vocês não estão fazendo nada? Denuncinhas. Só a comissão denuncia? A comissão denuncia ou alguma outra pessoa vai lá no CRAS e denuncia, daí a gente vai acompanhar. O que você pensa em ter uma comissão de controle das famílias? Eu acho que se for participativa e que não caia só nas costas da assistente social a coisa vai andar bem, agora se for oh, tem que mudar essa família aqui, daí a assistente social vai lá e visita, não precisa do comitê né. (Gestora 9).

Mesmo afirmando que as comissões são atuantes, aparecem inúmeros problemas com relação à dinâmica de funcionamento, pois umas existem só legalmente, na prática não funcionam, as reuniões não tem quórum, a responsabilidade acaba ficando com o gestor e o assistente social.

Portanto, a gestão da informação na perspectiva do SUAS, conforme Tapajós (2006), também requer destreza para todas as operações, tanto da gestão, como do financiamento, como do controle social. Dessa forma, o gestor da informação deve ser pessoa do município qualificada para tal função:

O SUAS funda-se na idéia não apenas de um novo modelo de gestão, diferenciando-se de qualquer iniciativa nesse campo, mas na noção do direito à proteção social ancorada na cidadania, abandonando as práticas minimalistas de atenção social ao requalificar essa política de seguridade social como dever do estado na direção da universalização. Dessa forma, a definição de políticas de informação, que consideram a tecnologia como um veículo de promoção da cidadania, tornou-se fundamental para o alcance de tal escopo sob a inspiração de uma gestão democrática. (TAPAJÓS, 2006, p.186).

Para a autora, é importante deixar claro que a questão com relação à gestão de informação não se reduz à absorção de equipamentos e recursos físicos da tecnologia da informação para a área:

Trata-se, especificamente da associação entre este conjunto abrangente de potencialidades tecnológicas com intencionalidades políticas e técnicas claras, não sobre determinada exclusivamente pelos imperativos da competência, mas sim pela necessidade de cooperação e de superação de desafios da realização de tarefas, sempre iluminadas por princípios e diretrizes da política e pelos parâmetros da informação. É o processo onde se transforma a informação agregada em uma informação social útil e utilizável. (TAPAJÓS, 2006, p.186).

Segundo Tapajós (2006, p.188), o centro do projeto da gestão da informação é a reversão das tendências que caracterizaram experiências passadas como a “centralização de informações e de dados no nível nacional; a utilização dos suportes tecnológicos estritamente no nível operacional; dependência externa de consultores e empresas privadas, inexistência de pessoal ocupado na área de sistemas, entre outros”.

Na prática, o Cadastro Único não tem correspondido a esta proposição da

autora, como já apontamos anteriormente, já que quem seleciona é o sistema tecnológico federal, de forma nada transparente.

Dentre os aplicativos do sistema de gestão da informação, em operação ou em desenvolvimento para atender aos pressupostos do SUAS, Tapajós (2006) cita: o SUASweb; o GeoSUAS, sistema de geo-referenciamento e geoprocessamento do SUAS; o infoSUAS, sistema de informações de repasses de recursos; o CadSUAS, cadastro nacional do SUAS; o SigSUAS, o sistema de gestão do SUAS; o SICNAS e o SICNASweb, sistema de informação do Conselho Nacional de Assistência Social; o SISFAF, sistema de transferências fundo a fundo; o SIAORC, sistema de acompanhamento orçamentário do SUAS; e o SISCON, sistema de gestão de convênios.

A autora afirma que, por ser um exemplo singular nesse novo alicerce da política de assistência, a associação da área da política pública com a tecnologia e gestão da informação é condição essencial, e não acessória, do Sistema Único:

Como condição essencial, então, deve contribuir para o revolvimento de uma cultura raquítica e morosa por concepção, e para o estabelecimento de uma lógica de ação suportada por padrões tecnológicos que incidam em incremento e destreza para todas as operações (gestão + financiamento + controle social) que envolvem a Política Nacional de Assistência Social e formam suas ações precípuas. (TAPAJÓS, 2006, p.199).

A gestão da informação apresenta-se como novo espaço socioocupacional para os profissionais da área social e também como um grande desafio, pois novas tarefas e atribuições estão sendo colocadas. Isso vai demandar uma constante qualificação técnico-operativa, alto grau de envolvimento dos profissionais no sentido de acompanhar o que está se propondo, dedicação, estudo, análise crítica para saber fazer a leitura da proposta desenhada para a Política de Assistência Social dentro da conjuntura social, política e econômica do país.

Como já demonstramos, os municípios da região pesquisada não possuem um plano de monitoramento e avaliação por eles elaborados, o único monitoramento e avaliação é aquele informado no nível federal, uma vez por ano, o que impossibilita um maior controle por parte dos municípios com relação à qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial.

Sob esse prisma, entendemos que o SUAS deve se propor a realizar um monitoramento e uma avaliação que inclua a ótica do usuário, pois existem poucos processos que indicam como o usuário compreende sua participação nos espaços oportunizados pela

LOAS, ou seja, nos próprios programas de assistência social. Tampouco é considerada sua avaliação sobre a qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial e qual a influência da sua participação na melhoria de sua condição de vida. O enfoque no usuário pode permitir a construção de métodos de avaliação capazes de contribuir para o surgimento de mecanismos que aproximem os objetivos dos programas/projetos ou serviços sociais aos anseios dos segmentos atendidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas considerações se fazem necessárias, diante das reflexões aqui apontadas.

O Estado neoliberal, mesmo com a introdução de elementos democratizantes, entre eles, a maior participação da sociedade civil, não tem sido capaz de dar resposta às imensas necessidades da sociedade brasileira que vem passando por inúmeras transformações em todos os seus aspectos. Os problemas de ordem social estão cada vez mais agravados. No caso brasileiro, questões como cidadania, democracia e direitos são assuntos discutidos não somente no espaço acadêmico mas, também, na sociedade em geral, uma vez que os direitos têm sido freqüentemente violados e a proposta de construção de um país democrático, com garantia de proteção social universal, se faz ainda distante.

Nesse cenário, as políticas sociais vêm buscando alternativas para a efetivação de direitos já constitucionalmente garantidos, mas não consolidados. Vê-se que a existência de preceitos jurídicos, como a CF/88 e a LOAS, não significa que a assistência social vai assumir o formato de política pública, dadas às características que a ela vem sendo impostas como política de alívio, seletiva, focalizada, de forma a neutralizar demandas e reivindicações. As legislações existentes não foram suficientes para instituir a cidadania a todos os segmentos da população, menos ainda para aqueles mais pauperizados, devido a vários fatores, entre eles, o próprio não cumprimento de leis. Cabe ainda dizer da nossa falta de hábito de cobrar uma ação efetiva do Estado.

Tem-se ainda o fato de que a cidadania, nesse contexto, pressupõe um processo histórico e político ainda pouco vivenciado no país. A possibilidade de lutar por leis democráticas amplia, evidentemente, a dimensão cidadã, mas o estatuto de cidadania não se esgota com a mera promulgação de tais leis.

Acreditamos que há um processo anterior ao SUAS que não foi consolidado nos municípios, denominado CPF (Conselhos, Planos, Fundos). Esses constituem o alicerce para o fluir de todo o processo do SUAS.

A pesquisa demonstrou que os Conselhos ainda não são paritários, não têm poder de decisão política, não participam da proposta de elaboração da política pública do município. Quanto aos planos, eles não demonstram a realidade dos municípios, pois são elaborados com dados aproximados, uma vez que a maioria dos municípios não possuem diagnóstico social que demonstre a sua realidade. Os planos de ação não são instrumentos que

possibilitam espaços comunicativos entre o gestor social, o conselheiro e o usuário da política. Em sendo assim, os referidos planos não possuem elementos que os levem de encontro às necessidades da população, no sentido de apresentarem-se livres de coerções mediadas pelo poder, pois eles são tecnocráticos, elaborados por agentes do poder administrativo, pelo órgão do Estado. Os Planos Municipais de Assistência Social, apesar de seu grande potencial para gerar espaços participativos, tanto na sua elaboração como na sua execução e avaliação, não podem, infelizmente, nas circunstâncias relatadas, serem considerados um instrumento democrático.

Se os dados obtidos na pesquisa - de que o Planos não retratam a situação social dos municípios, mas são, mesmo assim, informados ao Estado – puderem ser generalizados para demais municípios de pequeno porte, corre-se os riscos abaixo relacionados:

- As políticas públicas continuarão a ser políticas de governo e não de Estado;
- os usuários da política social permanecerão objetos e não sujeitos das ações da Política de Assistência Social;
- as respostas das ações Federais, Estaduais e Municipais não conseguirão reverter os indicadores de vulnerabilidade e risco social dos usuários da Política de Assistência Social;
- os Planos Municipais não poderão servir de parâmetros de mensuração dos indicadores de vulnerabilidade para a proposição de ações nas três esferas de governo;
- o processo de implementação da LOAS, no que se refere aos princípios democráticos de participação popular que constam na atuação do conselho, na elaboração do Plano e na discussão do orçamento do Fundo, encontrar-se-á muito longe de sua fase de consolidação.

Com relação ao Fundo Municipal de Assistência Social, a pesquisa demonstrou que os recursos financeiros não são alocados no Fundo e, mesmo que fossem, não possibilitariam a decisão política por parte dos conselheiros pois, na sua maioria, seriam alocados nos Fundos apenas os recursos com destinação certa, recursos da esfera federal, e como demonstrou a pesquisa, aqueles para cobrir as despesas com recursos humanos e materiais de consumo e expediente do órgão gestor, ou melhor, não há recursos próprios alocados nos Fundos.

Nosso estudo possibilitou apontar algumas dificuldades de implantação do

SUAS nos municípios de pequeno porte I:

- A própria história da assistência social baseada no patrimonialismo/clientelismo;
- a inexistência de um acompanhamento e um controle do Estado na implantação/implementação do SUAS - para que o gestor não fique muito a vontade;
- a falta de recursos humanos por parte do próprio Estado, a serem alocados nas Secretarias regionais para assessoria e fiscalização do processo do SUAS;
- a inexistência de acompanhamento por parte da população usuária da Política de Assistência Social;
- a centralização das decisões no gestor(a), existente nos municípios pequenos somada à falta de perfil do Gestor da assistência social, na sua maioria composta pelo primeiro - damismo;
- o instrumento de incentivo de gestão no quesito orçamento não tem uma garantia/ delimitação de percentual mínimo para a assistência social nas três esferas de governo;
- todas essas dificuldades têm como agravante o contexto no qual ocorrem, ou seja, da postura econômico-político do país, de ajustes neoliberais, em detrimento da política social.

Conforme apresentado, por meio da análise dos eixos estruturantes do SUAS, consideramos que o sucesso de concretização de seus objetivos, como um novo modelo de gestão da Política de Assistência Social, apresenta-se com vários desafios a serem superados. Podemos citar dentre eles:

- 1- Os municípios não são cobrados e nem apoiados financeiramente, sobre a realização de um amplo diagnóstico social, de modo a permitir que o Estado tenha a fotografia real de cada município.
- 2- Os Fundos municipais não são fiscalizados pelos órgãos do Estado, sobre a alocação dos recursos próprios no Fundo Municipal de Assistência Social e que, de fato, os conselheiros não deliberam sobre seus gastos, de modo a impedir a consolidação da descentralização na assistência social, de forma que o papel do Conselho, Plano e Fundo - CPF, continuam sendo meros elementos constantes em lei.
- 3- Os CRAS não estão se constituindo em unidades descentralizadas, pois

os poucos que estão funcionando, o fazem de forma precária, sendo necessário que o Estado fiscalize a habilitação da gestão do município para que não sejam utilizadas as mesmas estruturas dos departamentos e/ou secretarias da assistência social, assim como a mesma equipe de trabalho e que a territorialização contribua para que o serviço prestado no CRAS, além de se situar mais próximo à população, possibilite que o direito do usuário seja universalizado.

4- A centralidade do trabalho com família, que ocorre hoje na mulher, não atinge todos os membros do arranjo familiar, não alterando substantivamente esse quadro, mesmo que a proposta da PNAS seja a centralidade na família.

5- As organizações não governamentais ainda não estão assumindo a mudança de paradigma proposto pela PNAS, e o Estado não está priorizando a manutenção e a ampliação da rede socioassistencial governamental, na perspectiva de política pública, de maneira que a rede governamental seja maior que a não governamental.

6- O orçamento, nas três esferas do governo, não está sendo, alocado nos respectivos Fundos, deliberados pelos Conselhos conforme critérios de partilha. Faz-se necessário que seu valor seja o mais significativo possível, ou seja, que os governos aumentem os recursos na área de assistência social, de modo a atender à nova e ampliada definição de usuário da Política de Assistência Social, colocada pela PNAS; e que esse orçamento priorize o financiamento de outros serviços e ações da rede socioassistencial, fazendo com que a transferência de renda seja para a população que realmente não tem condições para o trabalho e não como substituto do trabalho.

7- Os espaços públicos de participação não estão privilegiando a participação política da população, para que, de fato, possam exercer o controle social sobre as ações do Estado.

8- As leis municipais não estão incluindo a participação do usuário, do cidadão comum, excluído de qualquer participação na definição, execução e avaliação da política pública.

9- A União, os Estados e os municípios não estão contemplando, em seus orçamentos, a contratação de recursos humanos na área social, inclusive nos escritórios regionais, com respectivos incentivos à capacitação constante de

todos os envolvidos; e não estão elaborando instrumentos de controle que garantam a gestão por pessoa qualificada, mudando a lógica dos cargos de confiança associados ao primeiro - damismo.

10- Os sistemas de informação, monitoramento e avaliação nas três esferas de governo não estão considerando a ótica do usuário e não estão implementando instrumentos descentralizados, menos burocráticos, mais transparentes e inclusivos do usuário da política.

Diante dos apontamentos aqui realizados, pôde-se perceber que a concepção teórica do SUAS coloca-se na contramão do ideário neoliberal. Há uma incompatibilidade/contradição entre a política econômica e a política social. Paradoxalmente, notam-se ainda evidências da orientação neoliberal na Política de Assistência Social/SUAS, na perspectiva teórica – universalidade *versus* recursos financeiros insuficientes, política pública *versus* algumas formas de parceria com a sociedade civil, ênfase na participação do usuário e no controle social *versus* falta de previsão de mecanismos para tal - com maior visibilidade na prática, principalmente nos municípios de pequeno porte I.

Sabemos que a Política de Assistência Social, por si só, não vai dar conta da problemática social do país, e do que as outras políticas setoriais tampouco conseguem alcançar. No entanto, ela precisa se aproximar o máximo possível daquilo que propõe, caso contrário, será mais uma entre tantas leis existentes neste país de suposta garantia de direito.

Acreditamos que a proposta da PNAS/04 deixará de ser uma proposta, quando municípios de pequeno porte I, que correspondem a 73% dos municípios do Brasil estiverem com o SUAS implantado e implementado. A partir daí, poderemos afirmar que a Política de Assistência Social é algo consolidado na realidade brasileira.

Acreditamos, ainda, que a utopia deve andar de mãos dadas com os idealizadores, operadores e protagonistas do processo de implementação do SUAS nos moldes previstos, tendo em vista que a sua operacionalização, na conjuntura atual do país, demandará sempre um confronto entre uma proposta de política social não neoliberal e uma política de Estado neoliberal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Evaristo. Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia. São Paulo: Educ, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir.; GENTILI, Pablo. (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC, e Lula). Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ARRETCHE, Marta, RODRIGUEZ, Vicente (Org.). Descentralização das políticas sociais no Brasil. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL - ANESP. Gestores governamentais: um projeto para a modernização do Estado no Brasil. Brasília: ANESP, 2001.

BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento social: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2002.

BATISTA, Alfredo. Reforma do estado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.20, n.61, p.63-90, 1999.

BATTINI, Odária. Assistência social, representação e práticas. São Paulo: Veras, 1988.

BATTINI, Odária.(Org.) SUAS: Sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras, 2007. (Série Núcleo de Pesquisa; 9).

BATTINI, Odária, COSTA, Lúcia Cortez. Estado e políticas públicas: contexto sócio - histórica e assistência social. In: BATTINI, Odária (Org.). SUAS: Sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras, 2007. p.101-131. (Série Núcleo de Pesquisa;9).

BATTINI, Odária, DELAZARI, Luciene S. Atlas da assistência social do Paraná: organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Curitiba: CIPEC, 2005.

BAVA, Silvio Caccia. Participação popular e democracia representativa no fortalecimento do poder local. In: CENTRO DE ESTUDOS KONRAD ADENAUER STIFTUNG. Subsidiariedade e fortalecimento do poder local. São Paulo: Fundação Konrad – Adenauer Stiftung, 1995. p.80-90 (Série Debates, nº 6).

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

BERETTA, Regina Célia de Souza, MARTINS, Lilia C. O. Estado, municipalização e gestão social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 77, p.63-77, Mar. 2004.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.63-112.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política: perversa alquimia. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 25-57, 2006.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. Concepção de rede intersetorial. Ponta Grossa, 2001. (Relatório Final da Macro Regional de Ponta Grossa do Curso de Capacitação dos Gestores, Técnicos e Funcionários Efetivos do órgão Gestor e Conselheiros Não-governamentais dos Municípios do Estado do Paraná).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Assistência social: algumas questões básicas. Brasília, 1999. (Série Diálogo, v.1)

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Sistema descentralizado e participativo da assistência social. Brasília: SEAS, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: SNAS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Orientações para o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – versão preliminar. Brasília: SNAS/SENARC, 2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: SNAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Proteção básica no Sistema Único de Assistência Social: orientações técnicas para o centro de referência de assistência social – versão preliminar. Brasília:SNAS, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8742 de 7/12/1993. Brasília: Senado, 1993.

BRASIL. Senado Federal. Decreto Presidencial n. 6135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do governo federal e dá outras providências. Brasília: Senado, 2007.

BRASIL. Senado Federal. Orçamento anual. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orçamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orçamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 30 dez. 2007.

BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria 442 de 26 e agosto de 2005. Regulamenta os pisos de proteção social básica estabelecidos pela norma operacional básica - NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam. Brasília: SNAS, 2005.

CARLOTO, Cássia Maria. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.27, n. 86, p.139-155, jul, 2006.

CARNOY, N. O estado e teoria política. 11.ed. Campinas: Papyrus, 2005.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.26, n. 87, p. 123-131, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em governo paralelo da pobreza. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.15, n. 46, p.86-103, dez, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In MELO RICO, Elizabeth; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). Gestão social uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.p.19-29.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p.9-18 , 2003.

COLIN, Denise Arruda, FOWLER, Marcos Bittencourt. Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo concepções e compromissos. In: BATTINI, Odária. (Org.). SUAS: Sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras, 2007. p.101-131. (Série Núcleo de Pesquisa; 9).

COLIN, Denise Arruda, SILVEIRA, Jucimere Isolda. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. In: BATTINI, Odária. (Org.). SUAS: Sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras, 2007. p.153-181. (Série Núcleo de Pesquisa; 9).

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução 191 de 10 de novembro de 2005. Institui orientação para regulamentação do art. 3º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS, acerca das entidades e organizações de assistência social mediante a indicação de suas características essenciais. Brasília, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução 207 de 16 de dezembro de 1998. Aprovar por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2. Brasília, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução 269 de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB - RH/SUAS. Brasília, 2006.

CORREIA, Fernando da Silva. Origens e formação das misericórdias portuguesas. Lisboa: Libras Horizonte, 1999.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de assistência social? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 72, p. 119-144, nov. 2002.

COSTA, Lúcia Cortez. Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Teoria democrática e conselhos de política social. In: BRAVO, Maria Inês Souza, PEREIRA, Potyara, Amazoneida Pereira (Org.). Política social e democracia. São Paulo: Cortez, 2002. p.87-110.

COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal. In: CFESS-ABEPSS-CEAD-UNB. Capacitação em serviço social e política social: programa de capacitação continuada para assistentes sociais. CFESS – ABEPSS -CEAD-UNB, 1999. p.113-124.

DALLARI, Dalmo Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco António de (Org.). Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: Unicamp, 1998. p.9-29.

DOWBOR, Ladislau. A gestão em busca de paradigmas. In: MELO RICO, Elizabeth; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). Gestão social uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999. p.31-42.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do estado capitalista. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Nalu, NOBRE, Mirian. Gênero e desigualdades. São Paulo: Cadernos Sempreviva, 1997.

GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativas para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.45-74.

HENRIQUES, Ricardo.(Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HOFFMANN, Rodolfo. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil: de 1995 a 2005, e delimitação dos relativamente ricos em 2005. p.96-97. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 11 jul. 2008.

IANNI, Otávio. Globalização e neoliberalismo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 2, p.27-32, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Cidades.Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2006.

JOVCHELOVITCH, Marlova.O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, v.19, n. 56, p. 34-49, mar. 1998.

KAMEYAMA, Nobuco. A nova configuração das políticas sociais. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 197-215, 2001.

KAUCHAKJE, Samira, DELAZARI, Luciene Stamato, PENNA, Manoel Camilo. Sistema de informação da política social, redes sociais e rede socioassistencial: inclusão e controle social. In: BATTINI, Odária. (Org.). SUAS: Sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras, 2007. p.133-151. (Série Núcleo de Pesquisa; 9)

KAYANO, Jorge, CALDAS, Eduardo de lima. Indicadores para o diálogo. In: SPINK, Peter, CACCIA BAVA, Silvio, PAULICS, Vitória (Orgs.). Novos contornos da Gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Polis/GFV-EAESP, 2002. p.291-306.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995. p.151-178.

LESBAUPIN, Ivo. Apresentação: O desmonte de um país. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.7-13.

MARTINS, Carlos Estevam. Da globalização da economia à falência da democracia. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social e Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Discutindo a assistência social no Brasil. São Paulo: Fundap, 1997. p.38-48.

MARTINS, José de Souza. A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre a exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 1999.

MEIRELES, Elisângel Cabral, EL - AOUAR, Walid Abbas. O desafio das ONGS ante a minimização do papel do estado no cenário global. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 10, jul./set. 2002.

MESTRINER, Maria Luiza. O estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo: Cortez, 2005.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. A família é um espaço de pessoas. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore, OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho (Orgs.). **Trabalho com famílias**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004. v 2, p.14-17.

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e serviço social. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.75-89

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As possibilidades da política: idéias para a reforma do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Planejamento de políticas sociais. In Conselho Regional de Serviço Social, 12º região, Florianópolis:CRESS, 1999, p. 8-28.

NOVELO, Frederico. Estado keynesiano e estado neoliberal. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995. p.53-69.

OLIVEIRA, Maria Cristina Gabriel. Planejamento estratégico participativo: uma nova etapa no cotidiano institucional. 1999. Monografia (Especialização em Políticas Sociais Infância e Adolescência) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 87, p.5-24, 2006.

PARANÁ. Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Paraná. Nota técnica sobre os benefícios eventuais de assistência social. Curitiba: Câmara técnica da CIB/PR, 2007.

PARANÁ. Secretaria da Criança e Assuntos da Família. Estado e política pública de assistência social, sistema descentralizado e participativo de assistência social e redes. Curitiba: PUC PR, 2002. v. 1.

PARANÁ. Secretaria da Criança e Assuntos da Família. Planejamento técnico e financeiro da política pública de assistência social. Curitiba: PUC PR, 2002a. v. 2.

PAULILO, Maria Ângela Silveira et al. O SUAS em Londrina: dados preliminares. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v.8, n.2, p. 1-8, jan./jun. 2006.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Organizações sociais. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos do MARE, v. 2).

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 77, p.54-62, mar. 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza, PEREIRA; Potyara Amazoneida Pereira (Orgs.). Política social e democracia. São Paulo: Cortez, 2002. p.25-41.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Os desafios contemporâneos para a sociedade e a família. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.16, n. 48, p.103-114, ago., 1995.

PIOVESAN, Flávia. Pobreza como violação de direitos humanos. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch, WERTHEIN, Jorge. Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: Unesco, 2003. p.35-162.

RAICHELIS, Raquel; PAZ, Rosângela. Fórum Nacional de Assistência Social: novo marco de interlocução entre sociedade civil e governo federal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 61, p. 109-117, nov, 1999.

RAMOS, Ariovaldo. O país de contratos perversos. **Revista Ultimato**, Viçosa-MG, v.37, n.286, p.21, jan/fev, 2004.

SANTOS, Adriana Aparecida dos. Da pobreza à recuperação de capacidades: avaliação do programa de transferência de renda de Londrina. 2004. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 6.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. Território e sociedade: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SCHARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SECRETARIA DO ESTADO TRABALHO E PROMOÇÃO SOCIAL. Indicadores dos municípios. Regional de Ivaiporã: SETP, 2006.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 21.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Ademir Alves. A gestão da seguridade social brasileira: entre a política e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Renda mínima e reestruturação produtiva. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda, COLIN, Denise Arruda. Centro de referência de assistência social: gestão local na garantia de direitos. In: SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL. Caderno SUAS I: assistência social sistema municipal e gestão local do CRAS. Curitiba: SETP, 2006. p.25-54.

SINGER, Paul. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 2, 1998, p.3-20.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. O desastre social. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. (Org.). Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: desafios para uma política de seguridade social. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 11, p. 11-35, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a construção do sistema único de assistência social - SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, v. 25, n. 78, p.171-179, jul. 2004a.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, v. 25, n. 77, p.30-53, mar. 2004.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do sistema único de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 87, p.96-122, especial, 2006.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização político-administrativa na assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 9, p. 4-46, mar.1999.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da informação no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 87, p.178-199, set. 2006.

TAVARES, Gisele de Cássia. O orçamento como ferramenta para o financiamento e a gestão das políticas sociais. [S.I.], 2004. Mimeo.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas pública: efetivamente uma nova institucionalidade. In ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. ;TEIXEIRA, Ana CLÁUDIA. C. (Org.). Conselhos gestores e políticas públicas. São Paulo: Polis, 1999. p.2-12.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995. p.71-79.

TORRES, Iraildes Caldas. As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore, OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho. (Orgs.). Trabalho com famílias. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004. v1.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 77, p.11-29, mar. 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes subalternas e assistência social. São Paulo: Cortez, 1999.

## APÊNDICE

**APÊNDICE A**  
**Roteiro de entrevista**

## APÊNDICE A – Roteiro da entrevista

### Identificação:

Data:

Cidade:

Gestor da Assistência Social:

Formação Escolar:

Cargo na Prefeitura:

Quanto tempo você é gestora?

Tipo de Contratação: ( ) cargo de confiança ( ) concursado ( ) outro \_\_\_\_\_.

### Questões:

No organograma da Prefeitura a Assistência Social é:

( ) divisão ( ) secretaria ( ) departamento ( ) outro \_\_\_\_\_.

Se não possui secretaria, qual a vinculação?

( ) Com \_\_\_\_\_

( ) Diretamente com gabinete do Prefeito.

A APMI (E / OU PROVOPAR) funcionam junto com a área social? ( ) sim ( ) não

Composição da equipe da assistência social:

( ) equipe própria ( ) equipe Compartilhada com \_\_\_\_\_ total \_\_\_\_\_

Composta de: \_\_\_\_ (colocar números)

( ) assistente social ( ) pedagogo ( ) fonoaudiólogo ( ) Psicólogo

( ) professor de educação física \_\_\_\_\_

( ) auxiliar Adm formação escolar Não sabe

( ) serviços gerais formação escolar \_\_\_\_\_

( ) gestor social Obs. Se for a As não somar

( ) outro qual \_\_\_\_ formação escolar \_\_\_\_\_

Localização da instalação física da Assistência Social:

( ) dentro da Prefeitura ( ) prédio próprio ( ) ambos ( ) Outro Qual:

Se ambos, especificar: \_\_\_\_\_

Quais/quantos são os materiais/equipamentos de uso exclusivo da Assistência Social?

\_\_ computador \_\_ Veículo (compartilhado com Dpto de agricultura) \_\_\_\_ Fax

\_\_ Máq. Xeróx \_\_ internet (conexões) \_\_ Impressora \_\_ telefone ( ) ramal ( ) linha própria

outro qual? \_\_\_\_\_

### **Questões sobre o SUAS**

- 1- Você já ouviu falar do SUAS?
- 2- O que você entende por SUAS?
- 3- Qual a importância do SUAS no âmbito municipal?
- 4- Que mudanças o SUAS poderá provocar em seu município?
- 5- Em qual nível de gestão vocês estão habilitados?
- 6- Existe intenção/condição de mudança? Como vocês estão encaminhando para esta mudança?
- 7- A sua relação com o executivo municipal tem contribuído para a implantação do SUAS? Por quê?
- 8- Você precisa/precisou de articulação política para implantar o SUAS? Em que instância você busca/buscaria esta articulação/apoio?
- 9- Quais as estratégias que você tem usado no campo político e no campo técnico?
- 10- A câmara de vereadores na atual gestão é um órgão que contribui na implantação do SUAS? Como se dá esta contribuição?

### **EIXO 1 – Matricialidade sóciofamiliar**

- 1- Quais os programas/projetos voltados ao trabalho socioeducativo o município vem desenvolvendo com as famílias após a PNAS/2004?
- 2- Como ele está estruturado?
- 3- Qual o critério/condicionalidade/procedimento/periodicidade/resultados do trabalho com família?
- 4- Quem mais participa da família? Por quê?

### **EIXO 2– Descentralização político-administrativa e territorialização**

- 1- Existe diagnóstico social específico que mapeia a realidade da assistência social realizado pelo município?  
 sim ano \_\_\_\_\_  
 não Por quê?
- 2- Caso não exista, quais são os dados e suas fontes em que o município se baseia para elaboração do Plano Municipal de Assistência Social e para a implantação de programas/projetos municipais?

- 3- Quem fornece e quem alimenta o relatório de gestão que é anual e deve ser baseado no Plano Municipal de Assistência Social?
- 4- Quem elaborou o PMAS?
- 5- Como se dá a aprovação do PMAS pelo conselho?
- 6- As atividades/decisões do CMAS se pautam no PMAS. Se não, no que se pautam?
- 7- O PMAS é avaliado pelo CMAS e qual a periodicidade?
- 8- O CMAS monitora a aplicação/concessão dos benefícios eventuais? Como?
- 9- O PMAS é contemplado no PPA? Se não, por quê?
- 10- Os recursos da área social são alocados no FMAS? Se não, por quê?
- 11- Vocês estão implantando o CRAS? Como? Se não (por quê)? Se sim (com que recursos)? Considerou o princípio da territorialização? Em que tipo de vulnerabilidade?
- 12- Quais as atividades realizadas no CRAS?
- 13- Qual a condição física e de pessoal do CRAS?

### **EIXO 3 – Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil**

- 1- Quais os serviços socioassistenciais existentes?
- 2- Existe um plano de monitoramento e avaliação municipal dos serviços socioassistenciais?
- 3- Dentre os serviços sócioassistenciais existentes no município, qual o número de entidades da rede gov e não gov?
- 4- O poder público municipal realiza o co-financiamento dos serviços sócioassistenciais não governamentais? Quantos? De que forma co-financia? (convênios, repasses esporádicos, cessão de servidor público)

### **EIXO 4 – Financiamento**

- 1- Qual é o percentual de recursos financeiros do tesouro municipal na Assistência Social em relação ao orçamento geral do município?
- 2- Houve aumento de recursos na assistência social a partir da PNAS/SUAS? Onde?  
( ) sim ( ) não
- 3- Quem gerencia os gastos?
- 4- Quem da área social participa da elaboração do PPA, LDO e LOA? Por quê?
- 5- O gestor da assistência social possui autonomia com relação ao atendimento e concessão de benefícios eventuais? Se não, por que?

- 6- O gestor tem autonomia na elaboração de projetos municipais, com recursos municipais?  
Se não, por que? (o que seria preciso para que vc tivesse autonomia)
- 7- Os benefícios eventuais possuem regulamentação específica de concessão (leis municipais, decretos, ou resoluções do CMAS) qual ? Se não, por quê ?
- 8- Quais são os benefícios eventuais concedidos em seu município? Quem concede? Por quê?
- 9- Qual o critério para a concessão de benefícios eventuais?
- 10- Quais são os serviços/programas/projetos/benefícios sociais elaborados e executados com recursos municipais, aqueles financiados pelo Estado e os financiados pela União, e seu público alvo.

### **EIXO 5 - Controle social**

- 1- No CMAS os representantes da sociedade civil possuem algum vínculo empregatício com o poder público? Quantos?
- 2- As reuniões do CMAS ocorrem com qual periodicidade? As reuniões tem quórum? O que é discutido nas reuniões?
- 3- O promotor participa das reuniões do CMAS. Se não, por quê? Ele solicita cópia das atas das reuniões para acompanhamento?
- 4- Você saberia listar as competências/atribuições do CMAS?
- 5- Qual a forma que CMAS utiliza para acompanhar o FMAS?
- 6- O CMAS participa da elaboração dos critérios de repasse de recursos para os serviços socioassistenciais não gov?
- 7- Quais são os critérios de partilha dos recursos municipais para os serviços socioassistenciais não gov?

### **EIXO 6 - O desafio da participação dos usuários nos conselhos de assistência social**

- 1- Os usuários da assistência social tem representação garantida pela lei municipal no CMAS?  
E os usuários tem participação no CMAS?
- 2- Existe algum trabalho que motive a participação dos usuários?

**EIXO 7 - A política de recursos humanos**

- 1- Quais são suas funções como gestora?
- 2- Qual a relação de trabalho entre Gestora e a Assistente Social de sua equipe?
- 3- Na Prefeitura, existe um plano de cargos e salários para os funcionários do quadro de acordo com a NOB/RH 2007?
- 4- Existe incentivo para os técnicos da área social para capacitação?
- 5- Os funcionários contratados ou cedidos na área social para operacionalizar programas/projetos municipais/estaduais ou federais passam por um processo seletivo? Qual o critério?

**EIXO 8 - A informação, o monitoramento e a avaliação**

- 1- Você acessa as informações da Política de Assistência Social disponibilizadas no site do MDS?
- 2- Qual o tipo de informação que você normalmente busca?
- 3- Você considera o SUASWEB (Plano de ação e demonstrativo sintético de execução físico-financeira) um sistema de informação eletrônico de fácil acesso/compreensão? E qual o motivo?
- 4- Qual o setor responsável pelo Cadastro Único no município?
- 5- Quem é o gestor do Cadastro Único/bolsa família?
- 6- Quem operacionaliza (alimenta), o Cadastro Único?E qual a sua formação?
- 7- Como você avalia o Cadastro Único/bolsa família? Por quê?
- 8- A comissão do Cadastro Único/bolsa família em seu município é atuante? Como é a dinâmica de funcionamento?