

**VALDETE DE BARROS MARTINS**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL DE CAMPO GRANDE-MS  
E A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - UMA  
EXPERIÊNCIA EM DEBATE**

**VALDETE DE BARROS MARTINS**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL DE CAMPO GRANDE-MS  
E A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - UMA  
EXPERIÊNCIA EM DEBATE**

Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – UNESP, campus Franca – São Paulo, em convênio com a Universidade Católica Dom Bosco – UCDB – Campo Grande – Mato Grosso do Sul, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Ângela R. Alves de Andrade.

**FRANCA  
2001**

Martins, Valdete de Barros

O Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Grande-MS e a gestão da Política de Assistência Social: uma experiência em debate/ Valdete de Barros Martins. Franca, 2001.

237p.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho".

1.Assistência Social - Conselho 2. Política social I. Título

CDD-361.2

**VALDETE DE BARROS MARTINS**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL DE CAMPO GRANDE-MS  
E A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - UMA  
EXPERIÊNCIA EM DEBATE**

**FRANCA  
2001**

**VALDETE DE BARROS MARTINS**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL DE CAMPO GRANDE-MS  
E A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - UMA  
EXPERIÊNCIA EM DEBATE**

**COMISSÃO JULGADORA  
DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

*Presidente e*

*Orientador* \_\_\_\_\_

*2º Examinador* \_\_\_\_\_

*3º Examinador* \_\_\_\_\_

Franca, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2001.

## AGRADECIMENTOS

Embora se trate de uma produção individual e por isso, às vezes, uma tarefa árdua e solitária, essa dissertação incorporou preciosas contribuições de pessoas muito especiais.

Quero agora retribuir com todo carinho a fundamental demonstração de solidariedade e companheirismo, agradecendo a algumas pessoas que foram especiais:

Ao **Jakson**, meu esposo, e aos meus queridos filhos, **Jacqueline** e **Douglas**, que, nos momentos mais difíceis, sempre mostraram solidariedade e me apoiaram com amor;

À **Kelly** querida, que antes de ser minha futura nora, foi a amiga tolerante e disposta, contribuindo nos momentos mais difíceis;

Às eternas amigas **Carminha** e **Eloísa**, companheiras de longas caminhadas, de velhas lutas, que sempre estivemos juntas nos desafios;

À **Sandra e Ivete**, companheiras de trabalho, sempre solícitas, à disposição para ajudar, torcendo pelo meu sucesso;

À **minha mãe**, que às vezes não entendia o porquê de “tanto tempo para esse trabalho”;

À querida companheira, mestra doutora **Mariluce Bittar**, coordenadora do curso de Pós-Graduação da Universidade Católica Dom Bosco, que muito contribuiu pela sua capacidade intelectual, somando nos momentos mais difíceis;

À professora **Maria Ângela**, minha caríssima orientadora, que muito me apoiou pela forma dedicada e atenciosa de realizar as orientações;

À professora doutora **Neide**, coordenadora do Curso de Pós-Graduação da Unesp e **aos professores e professoras** que estiveram conosco nesse período, minha gratidão especial, principalmente, por terem sido tolerantes e entenderem minha situação de vida profissional;

Aos membros da Banca, às professoras Doutoras, **Maria Ângela, Neide Lehfeld, Mariluce Bittar**, que desde o Exame de Qualificação contribuíram para enriquecer minhas reflexões;

Aos sujeitos da pesquisa, **ex-conselheiros** do Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Grande-MS, pela receptividade para a realização das entrevistas, a quem devo a concretização desta investigação;

Aos **colegas do curso** com as quais, na sua maioria, percorremos muitas jornadas e lutas na direção da organização de nossa categoria;

A **Edilene**, pela presteza e dedicação na formatação do trabalho;

À **Universidade Católica Dom Bosco**, pela oportunidade da realização deste curso, que, tenho certeza, em muito contribuirá para a qualidade na formação de nossos alunos.

*“A verdadeira urgência, portanto, é a restauração do político. Trata-se mais precisamente de reavivar o interesse dos cidadãos pelo debate público, voltar a estabelecer a credibilidade do poder, reformar as regras do jogo político que estimulam o imobilismo ou o clientelismo, retomar o diálogo entre os eleitores e eleitos, reabilitar o debate de idéias, o debate sobre novas visões do mundo futuro. Em uma palavra: precisamos mudar a política”*

JACQUES GÉNÉREUX

## RESUMO

Este estudo, concebido como uma investigação teórica e empírica, teve como objetivo a análise de um importante sujeito político na gestão da política de assistência social. Trata-se do Conselho Municipal de Assistência Social, que compõe o denominado Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS. Priorizou-se a reflexão sobre a dinâmica da gestão da política de assistência social no município de Campo Grande-MS e a participação do Conselho neste processo. Para construir a base empírica da investigação, elegeu-se os dois primeiros mandatos do CMAS 1995/1997 e 1997/1999, e realizou-se as entrevistas, respeitando o critério da paridade entre os membros. As entrevistas foram realizadas com base em um roteiro de questões que possibilitou fazer uma leitura mais ampla sobre o comportamento do CMAS, no que se refere à fiscalização e controle da política de assistência social. Os resultados encontrados revelaram que o Conselho, como novo sujeito político, vem alterando o modelo de gestão da política, tornando-a permeável ao controle social e participação popular.

*PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Conselho; Participação*

## **ABSTRACT**

This study, brought to light through a theoretical and empirical investigation, aimed at analysing an important political subject in the administration of social assistance policy. The organ referred to is the Municipality Social Assistance Council which makes up the so named Decentralised and Participation System of Social Assistance foreseen in the Organic Law of Social Assistance – OLSA. Priority was given to reflecting on the dynamics of the administration of social assistance policy in the Municipality of Campo Grande and the participation of the Council in this process. In order to construct the empirical base of the investigation, the first two mandates of CMAS were chosen, being 1995/1997 and 1997/1999, and interviews were carried out respecting the criterion of a twosided representation between the members. The interviews were carried out based on an outline of questions which made possible a wider reading of the behaviour of the CMAS, in so far as it refers to supervision and control of social assistance policy. The results found revealed that the Council as a new political subject, has been altering the model of administration policy causing it to be permeable to social control and community sharing.

**KEY WORDS:** *Social Assistance; Council; Participation*

## **SUMÁRIO**

<b>Introdução .....</b>	<b>14</b>
-------------------------	-----------

### **CAPÍTULO I**

#### **Assistência Social como Política Pública**

1.1 Contextualizando a Política Social .....	23
1.2 Políticas Sociais no contexto do Estado brasileiro .....	29
1.3 Seguridade Social e particularidade da Assistência Social ... ..	40

### **CAPÍTULO II**

#### **Descentralização/Municipalização da Política de Assistência Social**

2.1 Descentralização como eixo estratégico da municipalização ....	52
2.2 Municipalização - desafio para o poder local.....	59

2.3	Política de Assistência Social: rompendo barreiras – construindo novos conceitos.....	64
2.3.1	Aspectos relevantes da organização da Assistência Social.....	68
2.3.2	Política Nacional de Assistência Social e Norma de Operações Básicas - em direção da construção do Sistema Descentralizado e Participativo.....	76

### **CAPÍTULO III**

#### **Participação popular – mecanismo estratégico na consolidação do Sistema Descentralizado e Participativo da Política de Assistência Social**

3.1	Participação como instrumento viabilizador do processo democrático.....	89
3.2	Refletindo sobre a categoria da cidadania.....	96
3.3	Movimentos populares na direção da gestão pública.....	100
3.4	Nova dimensão da participação popular – exercício do controle social.....	105

## **CAPÍTULO IV**

### **Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Grande e gestão da Política de Assistência Social**

4.1	Conselho como novo ator na construção do espaço público .....	115
4.2	Município de Campo Grande – cenário da pesquisa .....	118
4.3	Metodologia utilizada e desenvolvimento da pesquisa .....	122
4.4	Protagonismo do Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais na gestão da Política de Assistência Social .....	125
4.5	Representações no CMAS e sua inserção na Política de Assistência Social .....	137
4.6	Governo e sociedade civil no espaço do CMAS – conflitos e consensos.....	139
4.7	CMAS e gestão da Política de Assistência Social - desafio do controle social .....	145
	<b>Considerações Finais.....</b>	<b>161</b>
	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>167</b>
	<b>Anexos .....</b>	<b>174</b>

## INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva analisar a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Grande-MS, no que se refere à sua participação no processo de gestão da política de assistência social, que, nas duas últimas décadas, sofreu novo redirecionamento ético-político, fruto da luta dos movimentos sociais organizados, comprometidos com a defesa de uma sociedade democrática e justa.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou, para a sociedade brasileira, pelo menos no plano jurídico, a afirmação dos direitos humanos, sociais e políticos, anunciando, com base nessa referência legal, os instrumentos e mecanismos de enfrentamento das desigualdades sociais.

A definição da Seguridade Social, prevista no artigo 194 da Constituição Federal, estabelece que “*a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações da iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*”. Todas as três políticas devem ser regulamentadas com base nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura de atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e

serviços às populações rurais e urbanas, caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, entre outros objetivos de igual importância.

Neste cenário, a assistência social, como prática pontual, foi colocada na periferia das demais políticas sociais, ganhou status de política pública e de afirmação da cidadania quando incorporou os princípios, diretrizes e objetivos do conjunto das políticas de seguridade social.

Com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social, Lei 8.742/93, iniciou-se amplo movimento que envolveu um conjunto de atores políticos no processo de organização da política . Este processo impôs o reordenamento jurídico institucional, que deve ser realizado nos três níveis de governo. Novas atribuições e competências para as esferas Federal, Estadual e Municipal buscaram ordenar as ações a serem desenvolvidas no sentido de romper com o paralelismo e superposições de ações. No Sistema Descentralizado e Participativo, estão presentes os Conselhos de Assistência Social, nos três níveis de governo, órgãos de caráter permanentes e composição paritária entre governo e sociedade civil, com a responsabilidade de acompanhar e deliberar todas as questões referentes à assistência social, com os órgãos dos poderes executivos responsáveis pela política de assistência social em cada instância.

Neste sentido, a escolha do Município de Campo Grande-MS, para proceder à pesquisa, pauta-se nos seguintes aspectos: o Conselho passou a ser novo sujeito, com poder político para decidir e intervir na condução da política de assistência social; ganhou destaque como instrumento importante na direção da democratização e controle social da política de assistência social.

Outro fato considerado foi o de ser este um dos primeiros conselhos de capitais a instalar-se. Pode-se agregar como fator que demarcou este período a existência do Fórum de Entidades não Governamentais, o qual foi um importante protagonista neste processo, especialmente, na direção de levantar o debate acerca da redimensão da esfera pública pós Constituição Federal.

O interesse por trabalhar o assunto decorre do fato de que a pesquisadora em sua prática como assistente social, atuou por vários anos como funcionária pública, concursada na Prefeitura Municipal de Campo Grande, oportunidade em que desempenhou diversas funções. Além disso, a sua militância política nas instâncias da categoria dos assistentes sociais, na qual percorreu uma trajetória que a enriqueceu profissional e politicamente. Participou na composição da Diretoria do Sindicato dos Assistentes Sociais de Mato Grosso do Sul (início da década de 80), posteriormente, foi eleita a primeira Presidente do Conselho Regional de Assistentes Sociais da 21ª Região, logo eleita para compor a Diretoria do Conselho Federal de Serviço Social (gestão 93/96);

a seguir, eleita para Presidência do Conselho Federal de Serviço Social (gestão 96/99), ocasião em que representou a categoria dos assistentes sociais em várias instâncias nacionais e internacionais. Com outros movimentos da sociedade civil, pôde debater e influir na perspectiva de fortalecer a democracia e lutar pelos direitos sociais e humanos, buscando incessantemente a justiça social. Importante assinalar também que, nesta trajetória política, teve intensa atuação na política partidária: como militante e filiada do Partido dos Trabalhadores, quando procurou ampliar e fortalecer os espaços de discussão na construção de esferas públicas mais transparentes e democráticas.

Não poderia de deixar de ser mencionada a atuação como docente na Universidade Católica Dom Bosco, experiência que tem contribuído na formação de novos profissionais assistentes sociais.

Portanto, em função do objeto de estudo, que é considerado um órgão fundamental na nova concepção e gestão de política pública no Município de Campo Grande-MS, possuir interlocuções diretas com o gestor da política da assistência social, por definir e acompanhar o Fundo Municipal de Assistência Social, por ser um espaço em que a sociedade civil divide poder e, neste aspecto, é fundamental analisar qual a posição dos movimentos político-sociais que vêm garantindo sua participação, enfim, caracterizar este espaço de atuação política, que exige constantes articulações para cumprir sua finalidade.

Nesta direção, o objetivo de analisar o Conselho Municipal de Assistência Social se pauta na identificação de como se desenvolveu o processo de participação deste órgão na gestão da política de assistência social. Que posições foram adotadas nos diversos assuntos tratados referentes à instalação do Sistema Descentralizado e Participativo? Na relação Estado/sociedade civil, quais os principais embates? Como o Conselho se organiza para conduzir suas pautas de reuniões? Que assuntos relevantes foram debatidos?.

Para tanto, elegeu-se os dois primeiros mandatos do Conselho Municipal de Assistência Social, gestão 1995-1997 e 1997-1999, para proceder à pesquisa. Partiu-se do pressuposto que o Conselho, sendo um órgão paritário, formado por igual número de representantes da sociedade civil e do governo, adotaria como critério, para escolher os entrevistados, pessoas que participassem na condição de representantes das duas instâncias. Dessa forma, realizou-se ao todo doze entrevistas, sendo seis com ex-conselheiros do primeiro mandato e seis com conselheiros do segundo mandato. No sentido de procurar contemplar de forma mais abrangente possível os sujeitos envolvidos na pesquisa, entrevistou-se três ex-representantes da sociedade civil, incluindo-se as seguintes representações: de usuário, de trabalhador e de entidade, e três ex-representantes do governo. Ressalta-se que todas as entrevistas foram realizadas no decorrer do ano de 2000.

As entrevistas foram realizadas com base em um roteiro aberto de questões, o que facilitou e possibilitou aos entrevistados relatar fatos e levantar questões fundamentais para a análise deste estudo. Todas foram gravadas com o consentimento do entrevistado.

Os entrevistados mostraram-se com disposição e participaram de forma interessada.

Realizou-se, também, uma pesquisa documental no órgão que congrega os colegiados, denominado CAOC-Centro de Apoio aos Órgãos Colegiados.

Solicitou-se oficialmente ao Presidente em exercício cópia de documentos como: lei de criação do Conselho e Fundo, resoluções, atas e outros atos do Conselho, necessários à compreensão da totalidade do órgão. A leitura das atas foi realizada por amostragem, uma a duas de cada mês, o que foi fundamental para a análise dos dados.

Como suporte teórico, apoiou-se na leitura de vários autores que vêm realizando pesquisa acerca da nova relação Estado-sociedade civil, particularmente, na gestão das políticas sociais. Destacamos especialmente as autoras Raquel Raichelis, Rosa Stein, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Carmelita Yazbek, Ivanete Ferreira, entre outras, as quais, nos últimos anos, principalmente após a regulamentação da LOAS, têm dedicado atenção à temática.

No sentido de desencadear uma seqüência lógica de pensamento, esta dissertação está dividida em quatro capítulos.

No *capítulo I*, apresentou-se uma contextualização da assistência social como política pública, buscando situar o papel do Estado na condução das políticas sociais. Para esse entendimento, procuramos trabalhar a concepção de política social na sociedade capitalista. Na reflexão sobre a trajetória das políticas sociais brasileiras, implementadas pelos vários governos, procuramos fazer uma leitura mais cuidadosa sobre a particularidade da assistência social.

No *capítulo II*, apresentou-se a categoria da municipalização, passando pela discussão da descentralização, para, posteriormente, tratar sobre o processo descentralizado e participativo da assistência social, no qual destacou-se alguns aspectos importantes para que este pudesse ser concretizado, conforme prevê a LOAS.

A seguir, no *capítulo III*, analisou-se a participação popular como mecanismo estratégico na consolidação de uma gestão democrática, refletindo sobre a concepção da participação e da cidadania, o que deu subsídios à discussão do significado de controle social.

No *capítulo IV*, desenvolveu-se mais diretamente a análise dos dados extraídos das entrevistas com os ex-conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social, estabelecendo a relação com as reflexões teóricas desenvolvidas nos primeiros capítulos.

Por fim, apresentou-se as considerações finais, buscando identificar as questões relevantes abordadas no decorrer deste estudo, as quais julgamos ser parciais, pois o *espaço público é criado e recriado a*

cada movimento desencadeado por novos sujeitos que se apresentam na dinâmica democrática.

## **CAPÍTULO I**

### **ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Segundo Paiva (1993), a análise que orienta o exame sobre a política de assistência social apóia-se na convicção de que esta, como forma tradicional de intervenção do Estado, no enfrentamento dos problemas sociais, deve ser apreendida com base em alguns atributos essenciais, destacando, prioritariamente, a sua caracterização como política social específica. Acrescenta-se a esta reflexão a necessidade de examinar a especificidade desta política, pós Constituição Federal de 1988, que inclui a participação popular e o controle social na execução e fiscalização das políticas sociais, o que redireciona o modelo de gestão anteriormente desenvolvido no Brasil.

Neste sentido, procurar-se-á, neste primeiro capítulo, proceder preliminarmente a uma contextualização do que seja política

social. Em seguida, será realizado um breve histórico do tratamento dispensado pelo Estado, nas últimas décadas, no que se relaciona às políticas sociais, para, finalmente, analisar a política de assistência social.

## 1.1 Contextualizando a Política Social

*“As políticas sociais estão configuradas a partir daquilo que se denominou, ‘pacto de dominação’” (Kowarick, 1985, p.11)*

O modelo de dominação presente no Estado capitalista é resultado da dinâmica contraditória que se expressa nas classes sociais. Segundo Kowarick (1993), a dominação é contraditória em dois níveis. Primeiro, ao expressar as alianças das classes dominantes, que não são similares, e por isso refletem conflitos diversos, o Estado mantém uma permanente pressão, não podendo ser entendido como um bloco monolítico, ao expressar o resultado de alianças que representam as diversas frações de uma mesma classe que também apresenta interesses conflitantes, considerando, evidentemente, a conjuntura vivida em cada processo histórico.

No entanto, deve-se considerar algumas questões para se analisar o caráter contraditório do Estado, partindo do princípio que não

se pode vê-lo como um ente todo poderoso, que avança e organiza a sociedade. Ele não está acima dos interesses das classes sociais, colocando-se sempre a favor das classes dominantes, com isso, não deixa de incorporar interesses das classes subalternas.

Ressalta-se como fundamental para esse entendimento a seguinte definição:

*“O ‘pacto de dominação’ representa em última instância a defesa de interesses básicos e fundamentais das frações dominantes. Mas reflete sempre uma dinâmica de oposições e conflitos que ocorrem no âmbito das classes dominantes (contradições secundárias), que se fazem secundárias ante o inimigo principal, na medida em que este põe em risco o caráter do pacto da dominação, que é o nível onde se inscrevem as contradições principais”* (Kowarick, 1993, p.7).

Nesta dinâmica, o Estado, ao sofrer as pressões das classes subalternas, incorpora suas reivindicações na medida em que estas não afetem o caráter de dominação, mantendo as normas de exclusão econômica e política que constituem a essência do pacto de dominação.

Nesta análise, é importante ter presente que há o desenvolvimento das forças produtivas, da riqueza social e que as

classes trabalhadoras, com suas lutas, conseguem apropriar-se em termos de benefícios sócio-econômicos, culturais, entre outros.

Outro aspecto a ser considerado é que, além das funções tradicionais do Estado, este adquire forte presença no processo de valorização do capital. Viabilizando o processo de acumulação, desenvolve estratégias no sentido de evitar os estrangulamentos presentes e futuros na economia, para tanto, fortalece o setor privado como elemento dinamizador.

Nas economias dependentes, como é o caso do Brasil, o Estado investiu para dar condições para a reprodução e expansão do capital privado. Um dos aspectos que o capitalismo monopolista apresenta como alicerce é o crescimento da riqueza, protagonizada pelo Estado para servir o grande capital privado. *“Isto agrega uma nova conotação ao Estado. Se antes o Estado captava seu excedente através de impostos e taxas, agora também o capta através de lucros gerados nas empresas”* (Kowarick, 1985, p.10).

Foi na fase monopolista que se acentuaram as contradições do capitalismo em geral, exigindo, inclusive, uma modificação da intervenção estatal na economia, no sentido de administrar o processo de acumulação e as implicações sócio-políticas daí decorrentes (Paiva, 1993). A constante tensão, compatibilização e valorização crescente do capital acumulado e a tendência decrescente da

taxa média de lucro passaram a exigir novos mecanismos para tratar das relações econômicas.

O que se observa, conforme (Netto,1992), é que há um elemento novo nesta fase, que o diferencia do capitalismo concorrencial, que agia no sentido de dar respostas às lutas das massas exploradas, ou à necessidade de preservar o conjunto de questões pertinentes à propriedade privada no capitalismo monopolista, *“a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem”* (Netto, 1992, p.22).

Assim, Netto (1992) argumentou que o capitalismo monopolista, pelas suas contradições, estabelece condições para buscar legitimação política, utilizando as regras democráticas, absorvendo as demandas das classes subalternas, que agem no sentido de incorporar suas reivindicações imediatas.

Neste cenário, inscrevem-se as ações do Estado voltadas para apreender a questão social, possibilitando maiores condições de realização das políticas sociais. *“As políticas sociais traduzem sempre uma tensão inteiramente contraditória entre os imperativos da reprodução do capital, de um lado, e, de outro lado, as necessidades de reprodução da força de trabalho”* (Kowarick,1993, p.13).

No entanto é preciso ter presente que as políticas sociais resultam da capacidade de mobilização do conjunto da classe trabalhadora.

*“As políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais” (Faleiros, 2000, p.46).*

Essa contradição, segundo Faleiros, na visão das ideologias humanistas, progressistas ou liberais, apresenta as políticas sociais como instrumento de igualdade social, de melhoramento do bem-estar e de oportunidades.

Entretanto, Faleiros observou que as mediações que estas realizam se limitam e se dinamizam pela força da burguesia, com suas diferentes frações, pela força dos movimentos das classes subalternas, de sua capacidade de obter concessões e/ou alternativas concretas ao poder existente.

Desta forma, pode-se afirmar que as políticas sociais mantêm certa regularidade no mercado de trabalho, pelos mecanismos de colocação e de formação de mão-de-obra e pelos mecanismo de auxílio ou de seguro aos desempregados (Faleiros, 2000).

A intenção, nesta breve contextualização, não é a de realizar uma análise mais precisa sobre as políticas sociais, considerando as várias teorias, mas é trazer alguns elementos que possam subsidiar a definição e o papel das políticas sociais no Estado capitalista.

Faleiros (2000), ao analisar as funções das políticas sociais do Estado capitalista, observou que estas não podiam ser colocadas como um esquematismo rígido, de leis imutáveis, mas sim deviam considerar o movimento real concreto das forças sociais e da conjuntura.

Alejandra Pastorini (1997) traz uma importante reflexão no sentido de entender a política social em uma perspectiva marxista, compreendê-la em uma perspectiva da totalidade implica,

*“(...) por um lado, apreender conjuntamente os momentos de produção e de distribuição como elementos constitutivos de uma totalidade, por outro, implica, também, considerar os indissolúveis entrelaçamentos existentes entre economia e política” (Pastorini, 1997, p.87).*

Assim entendidas, as políticas sociais têm como alvo as seqüelas da questão social, ou como afirmou Netto (1992), aquele conjunto de problemáticas sociais, políticas e econômicas que se gestam com o surgimento da classe operária, dentro de uma sociedade capitalista.

Nesta direção, concordamos com Paiva (1993), que classificou a política social como um fenômeno sócio-político que se caracteriza por ser, em sua natureza, não uma *coisa* e sim uma *relação*, que tem sua essência no fato de ser uma importante mediação no

processo de acumulação do capital, entre os cidadãos e o Estado, bem como, em outra instância, entre o capital e o trabalho.

## **1.2 Políticas Sociais no contexto do Estado brasileiro**

Em uma primeira análise da questão, as políticas sociais no Brasil nascem e se desenvolvem na perspectiva de enfrentamento da “questão social”, possibilitando acesso discriminado a recursos e serviços sociais. O não reconhecimento dos direitos, a ausência de regras estáveis, o formato das políticas (fragmentadas, inoperantes, casuísticas, superpostas) servem para a acomodação dos interesses compatíveis com o caráter obsoleto do Estado.

*“Sabemos que a política social no Brasil tem funcionado ambigualmente na perspectiva de acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil e, desde logo, cabe observar que as políticas sociais no contexto das prioridades governamentais, nos últimos vinte anos, vêm-se caracterizando por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos, configurando o aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado. Por outro lado, cresce a dependência de segmentos cada vez maiores da população, da intervenção estatal no atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às*

*condições de vida no espaço urbano” (Yazbek, 1993, p.35).*

Este tratamento caracterizou as modalidades de atendimento que o Estado tem dispensado aos segmentos excluídos da força de trabalho.

*“As políticas sociais brasileiras, e, nelas as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais, de fato não dão conta deste efeito. Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social” (Sposati, 1988, p.11).*

O que se observa é que o Estado brasileiro sempre esteve presente na articulação do capitalismo, configurando um formato de Estado centralizador, integrado por funções burocráticas, cuja intervenção na economia se expande para todas as esferas da vida social.

A evolução do capitalismo, com as bases estabelecidas pelos diversos governos, ampliou mais as desigualdades do que diminuiu. O Estado, para obter legitimidade, necessita propor e desenvolver ações

que demonstrem, pelo menos no nível de aparência, sua preocupação com o enfrentamento das desigualdades, veja-se, como exemplo, a Bolsa Escola do Governo Fernando Henrique Cardoso. *“Assim as políticas sociais governamentais no campo social, embora expressem o caráter contraditório das lutas sociais, acabam por reiterar o perfil das desigualdades no país e mantêm essa área de ação submersa e paliativa”* (Yazbek, 1993, p.40).

Essas políticas se modificam e dependem da correlação das forças sociais, o que imprime o caráter casuístico ao trato dispensado aos vários serviços e ações desenvolvidas pelo Estado. Configura-se, assim, a intervenção estatal no campo das políticas sociais, dando respostas à miserabilidade da população, com o alcance residual e focalizado.

Como exemplo, recentemente um artigo foi publicado na Folha de São Paulo (setembro de 2000), Gilson Schwartz afirmou que o relatório divulgado pelo Banco Mundial-BIRD mostrou que, no período de maior adesão ao neoliberalismo, aumentou a pobreza e o protecionismo em escala internacional. A receita liberal ganhou forças nos anos 80 e os países em desenvolvimento aderiram rapidamente aos três principais ingredientes: abriram seus mercados, reduziram o papel do Estado e estimularam a entrada de investimentos estrangeiros.

Em números absolutos, a quantidade de pessoas vivendo com menos de U\$1 por dia passou de 1,2 bilhão, em 1987, para 1,5

bilhão, em 1999 (Folha de São Paulo, set. 2000). Segundo o BIRD, se as tendências recentes persistirem, em 2015 haverá 1,9 bilhão de pessoas nessas condições. Como proporção da população, a América Latina está entre as regiões onde a pobreza mais cresce.

Neste sentido, é importante destacar alguns aspectos do estudo realizado por Raquel Raichelis (1998) sobre a proteção social e as estratégias de gestão da pobreza no Brasil, na qual a autora destacou que a privatização do Estado brasileiro tem sido intrínseca no modo como se constituiu o capitalismo no Brasil.

No entanto, segundo esta autora, isso não significa a ausência de sistemas de proteção social no Brasil, que foi um dos pioneiros na sua implantação com outros países da América Latina, os quais vêm, desde a década de 20, construindo um conjunto de instituições estatais de proteção social, como forma de dar respostas às necessidades internas do desenvolvimento capitalista, em um contexto de industrialização dependente do sistema internacional. O caráter fragmentado e discriminatório das políticas sociais consolidadas em estruturas duais de atendimento e acesso aos benefícios e serviços continuam mantendo uma profunda diferenciação interna entre beneficiários e contribuintes, apesar das transformações no Sistema de Seguridade Social, instituído em 1988, o qual propõe a universalização do acesso aos direitos sociais.

Uma análise sobre a implementação das políticas sociais nos diversos governos confirma a opinião de estudiosos sobre o tratamento dispensado pelo Estado referente às políticas sociais. Neste sentido, destaca-se a análise da atual conjuntura sobre a política social e, em especial, da assistência social.

Na década de 50, as teses desenvolvimentistas defendidas pela Comissão Econômica para América Latina-CEPAL reforçaram a centralidade do Estado como incentivador de um projeto de industrialização para a modernidade capitalista. No Brasil, adotou-se um projeto nacional-desenvolvimentista que levou o Estado a assumir as funções de regulador da economia, além do papel de produtor de mercadorias e serviços. Com base neste projeto, consolidou-se um formato de Estado corporativo que atuou no suporte das políticas de desenvolvimento que se desenvolveram de 1950 a 1980.

Os governos militares, a partir de 1964, procuraram fortalecer o Estado para a consolidação da modernização conservadora. Suas bases sustentadas no Estado capitalista burocrático-autoritário promoveram forte crescimento da economia, principalmente, na etapa do milagre econômico, desarticulando o movimento sindical e eliminando um conjunto de direitos sociais duramente conquistados pelos trabalhadores. Caracterizou-se um modelo altamente excludente e concentrador, acentuando-se as desigualdades sociais e agravando-se a pobreza relativa e absoluta. Tal modelo assentou-se sobre a lógica permanente de

privatização dos ganhos e a socialização das perdas, no favorecimento dos interesses privados em detrimento aos interesses públicos.

No que se refere aos sistemas de proteção social, a proposta desenvolvida baseava-se em um processo de reformas gradativas e complexas, instituindo a unificação e uniformização, ampliando-se a cobertura da seguridade social para novos grupos sociais.

*“Durante os governos militares, todavia, é possível observar que a política de proteção social foi um dos principais mecanismos de legitimação acionados pelo Estado, tanto no período populista quanto nos governos militares, na tentativa de desarticular a estrutura anterior”* (Raichelis, 1998, p.91).

O quadro social dramático que foi deixado pelo regime militar apresentava enorme crise econômica, com acentuada dívida interna e externa, legislações e instituições sociais e políticas autoritárias, profundas desigualdades de renda, aumento da pobreza absoluta e relativa, altos índices de desemprego, problemas intensos nas áreas de saúde, educação, habitação, entre outros. Diante disso, exigiu-se da Nova República um trato emergencial para o enfrentamento da questão.

O governo da Nova República adotou como estratégia de intervenção social ações em dois níveis: os chamados Planos de Emergência e as tarefas de reformulação global do sistema de proteção social vigente. A maioria das questões foi remetida para a Assembléia

Constituinte, que já iniciava os trabalhos, com objetivo de propor o conteúdo da Constituição de 1988.

Dando andamento aos Planos estabelecidos, que priorizavam o combate à fome, miséria, desemprego e desnutrição, o governo não conseguiu ter um desempenho animador: agravaram-se os antigos problemas, acentuando-se as distorções, a pulverização de recursos, o paralelismo de ações e desenvolvimento de ações clientelísticas. É consensual, na opinião de analistas, que o caráter compensatório, emergencial e clientelístico da política social adotada pela Nova República resultou no padrão básico das políticas sociais assentado no tipo mericrático-particularista (Raichelis, 1998).

No governo Collor, assistiu-se a um redirecionamento do papel do Estado, já nos caminhos das teses neoliberais. O Plano Brasil, um projeto de reconstrução nacional de 1991, destacou-se as propostas relativas à reforma do Estado. Tal proposta apresentava os projetos de Reforma Administrativa, e neste, foram expressas as diretrizes dos Programas de Desregulamentação e Desestatização.

O desenvolvimento social, na concepção deste plano, foi entendido como decorrência do crescimento econômico, cabendo ao Estado definir e executar políticas complementares ao mercado. No Plano de Promoção Social e Assistência Social, o governo explicitou as ações prioritárias voltadas à criança, não destacando ações dirigidas a outros segmentos definidos na Constituição Federal de 1988. O veto integral ao

Projeto da Lei Orgânica de Assistência Social demonstrou o seu posicionamento quanto à garantia dos direitos expressos na Constituição, especialmente, o dirigido ao idoso e portadores de deficiência, previsto no art. 203.

As ações do governo Collor deram prioridade à transferência de verbas para as instituições assistenciais e filantrópicas, confirmando a tendência de refilantropização do Estado, ou seja, o fortalecimento do privado em detrimento ao público. Ficou evidente a acelerada implantação do ideário neoliberal, no curto período do governo do chamado "caçador de marajás".

Com o "impeachment" do presidente Collor, Itamar Franco assumiu a presidência em meio a grave crise econômica, política e social; a área social apresentava-se sem estrutura e sem recursos definidos para os programas sociais. Foi organizada a Assessoria para Assuntos Sociais ligada à Presidência da República, com o objetivo de articular os setores sociais do governo e propor o conjunto de prioridades que seriam desenvolvidas; mais uma vez foi dado destaque ao combate à fome.

Ao assumir a Presidência da República, Itamar Franco manifestou sua preocupação com a escalada da pobreza no Brasil. O presidente Nacional do Partido dos Trabalhadores-PT, Luís Inácio da Silva, em nome do movimento pela Ética na Política<sup>1</sup>, propôs um Programa de Segurança Alimentar, centrando suas ações na merenda

---

<sup>1</sup> Proposta da sociedade civil, coordenada pela comissão do Movimento pela Ética na Política.

escolar, no atendimento ao desnutrido, na alimentação do trabalhador, na reforma agrária e na distribuição de alimentos. Tal programa deveria ser acompanhado por um Conselho de Segurança Alimentar, CONSEA, composto por 21 membros da sociedade civil e nove do governo.

O que se observou desta iniciativa foi a importante contribuição das forças progressistas no sentido de avançar para um projeto que priorizasse ações voltadas à população pobre do país, com distribuição de renda e políticas sociais na perspectiva da universalidade do acesso dos direitos sociais. O governo Itamar Franco não conseguiu nenhum resultado no sentido de diminuir os índices das desigualdades sociais.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, foi desencadeada a implementação do Plano Real, iniciado no governo de Itamar Franco. Na concepção deste Plano está presente um conjunto de medidas econômicas, as quais têm por base as medidas estabelecidas pelo Consenso de Washington<sup>2</sup>, que preconiza: estabilização da moeda, privatização das empresas estatais, redução do papel regulador do Estado, saneamento da dívida pública, desregulamentação do mercado de trabalho, minimização das políticas sociais e enormes cortes nos gastos sociais.

---

<sup>2</sup> Consenso de Washington – resultado da reunião realizada em 1989, na capital dos Estados Unidos, coordenada pelos FMI, Banco Mundial e BID e os países latino-americanos para avaliação das reformas conduzidas nesses países. Com base nessa reunião, novas medidas são adotadas, reunindo um conjunto de exigências a serem observadas pelos países Latinos Americanos. Desta forma, o ideário neoliberal ganha força.

A estabilização da moeda tornou-se pré-requisito para atingir o crescimento econômico; mais uma vez o desenvolvimento econômico foi priorizado em detrimento do desenvolvimento social.

Neste contexto, a assistência social, já qualificada como política constitutiva do Sistema de Seguridade Social, desde 7 de dezembro de 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, não obteve vontade política para sua efetivação, com a estruturação de um órgão com capacidade política, técnica e operativa para conduzir os rumos da política de assistência social.

Um dos primeiros atos do então Presidente Fernando Henrique Cardoso foi a promulgação da Medida Provisória 813 de 01/01/95.

*“A Medida provisória n. 813, que dispõe, com força de lei, sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, não modifica a posição marginal da Assistência Social no conjunto difuso de gestores para as ações assistenciais do Estado, a medida reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações. Esta pulverização mantém a assistência social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo está impondo as políticas sociais na contemporaneidade” (Yazbek, 1997, p.14).*

A reforma proposta pela Medida 813 extinguiu o Ministério do Bem Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência Social-LBA, o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência-CBIA, o Conselho de Segurança Alimentar-CONSEA, sem uma posição clara do reordenamento necessário para o atendimento à população, demanda desta política. A assistência social passou a fazer parte da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social mediante dois órgãos: a Secretaria de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social, fazendo parte desta organização o Fundo Nacional de Assistência Social.

Na mesma Medida Provisória foi criado o Programa da Comunidade Solidária, no qual estão previstas ações para o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial, o combate à fome e à pobreza. Não há qualquer menção à assistência social.

Em maio de 1995, portanto, cinco meses após o desmonte da estrutura organizacional da Assistência Social, foi dada a posse para a nova dirigente da pasta, como segundo escalão do Ministério da Previdência e Assistência Social. Neste processo conflituoso, foi instalado o Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, criado por meio da Lei Orgânica de Assistência Social, formado por igual número de representantes da sociedade civil e do governo,

órgão deliberativo, com a responsabilidade de fiscalizar e deliberar sobre a política de assistência social.

A regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social, instrumento imprescindível para publicizar e controlar os recursos da política de assistência social, foi conduzido de forma lenta e morosa, dificultando inclusive os repasses aos programas e serviços assistenciais via fundo, além de retardar o pagamento do benefício de prestação continuada devido ao idoso e portador de deficiência, previsto desde 1988, na Constituição Federal.

Neste sentido, observa-se, no que se refere ao desenvolvimento das políticas sociais pelo Estado brasileiro, as dificuldades enfrentadas na estruturação da própria sociedade, no formato da política econômica que privilegia o capital e o lucro.

### **1.3 Seguridade Social e particularidade da Assistência Social**

Com base nas reflexões iniciais deste primeiro capítulo, admite-se que as políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista são o resultado da luta de classes e, ao mesmo tempo, contribuem para a reprodução das classes sociais.

O Estado, ao se utilizar da política social como mecanismo para a manutenção do capital e da força de trabalho, procura estabelecer um conjunto de instituições, legislações e outros instrumentos necessários para operacionalizá-las. *“Quando falamos de política social, estamos nos referindo àquelas modernas funções do Estado capitalista— imbricado à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais caracterizados como direitos de cidadania”* (Pereira, 1998, p.60).

Esta nova forma de organização social e política que caracteriza o Estado capitalista do pós-guerra, denominado Estado de Bem-Estar, traz a responsabilidade e as decisões para o âmbito da esfera pública.

*“Política Social, assim identificada, integra um complexo político-institucional denominado seguridade social (inaugurado na Inglaterra, na década de 40), o qual por sua vez, constitui a base conceitual e política do Estado de Bem-Estar ou Welfare State, como é internacionalmente conhecido”* (Pereira, 1998, p.61).

O desenvolvimento da política social, como política de seguridade social, integrante do Welfare State, teve como base a questão social e a crise econômica mundial. Neste contexto, no século XIX, o empobrecimento da classe trabalhadora, originária da indústria, despertou a mobilização e conscientização de seus direitos, na perspectiva de atendimento às políticas de seguridade. As reivindicações

na Europa foram determinantes para o surgimento do conjunto de legislações e de medidas de proteção social que formam os pilares do Welfare State.

Uma das primeiras iniciativas na direção da institucionalização da seguridade social foi o Plano Beveridge<sup>3</sup>, elaborado sob a responsabilidade de William Beveridge, em plena Guerra Mundial; incluem-se, neste sistema, todos os cidadãos e todas as necessidades sociais importantes da vida moderna.

Como referência teórica, a concepção de T. H. Marshall, que incorporou os direitos civis, sociais e políticos, orientou o entendimento na direção adotada para a elaboração da política social (Pereira, 1998).

A concepção de Seguridade Social, gestada no pós-guerra, está baseada em uma visão não contratualista de proteção social, apresentando as seguintes características:

- “a) integração do seguro, benefícios e serviços sociais, mediante gestão unificada;*
- b) a integração da cobertura, valendo-se do concurso da assistência social para incorporar no sistema os não contribuintes;*

---

<sup>3</sup> Plano Beveridge - elaborado por William Beveridge, é o sistema de proteção social inaugurado na Inglaterra e implementado nos países norte europeu, após a segunda guerra mundial, fundado nos princípios de universalidade do atendimento, uniformidade quanto ao montante e modalidade dos benefícios, unificação do aparato institucional e combinação da lógica contributiva e não-contributiva do financiamento do sistema de proteção social.

c) *prevenção de riscos, infortúnios e incertezas futuros, além de compensação de perdas e danos do presente*” (Pereira, 1998, p.63).

Evidencia-se, desta forma, uma concepção de seguridade social, que não se restringe só à previdência social. Neste entendimento, qualquer cidadão tem direito à seguridade social<sup>4</sup>.

Observa-se que este padrão de seguridade social, que imprimiu, aos trabalhadores e segmentos mais pobres, direitos de cidadania, sofreu abalos significativos devido aos choques do petróleo e ao desequilíbrio do sistema monetário, e suas concepções foram adaptadas ao ideário liberal.

A Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho-OIT, aprovada em 1952, apresentou a seguinte definição

---

<sup>4</sup> Potyara Pereira (1998) no artigo “*A política social no contexto da seguridade social e do Welfare state: a particularidade da assistência social*”; apresenta as políticas sociais providas pelo sistema de seguridade social, no âmbito do Welfare State, classificando-as em: a) políticas contributivas, contratuais e mercadorizáveis, que são aquelas voltadas para o atendimento de necessidades apresentadas por cidadãos, inseridos no mercado de trabalho (privado ou público) e/ou no sistema previdenciário contributivo. Visam garantir, por meio do seguro social, um rendimento ao trabalhador e sua família em situações de interrupção ou perda de capacidade de auferir rendimentos do trabalho e/ou quando há gastos especiais, como casamento, nascimento ou morte. b) políticas distributivas, não contratuais, não contributivas e desmercadorizáveis, desenvolvidas sob a forma de prestação de benefícios e serviços sociais públicos, total ou parcialmente custeadas pelo Estado, independentes de prévias contribuições, inserção no mercado de trabalho ou, em alguns casos, da renda dos beneficiários. Vinculam-se à capacidade econômica geral da nação, baseadas, principalmente, em impostos arrecadados pelo poder público. Podem ser de duas formas: a) monetária - transferências de auxílios em dinheiro aos cidadãos destituídos de renda, com os quais possam obter bens e serviços básicos: renda mínima garantida ou renda básica, auxílio à criança, moradia, etc. b) não monetária - serviços e benefícios gratuitos nos campos da educação, saúde, assistência social ou outras provisões em grande parte custeadas ou subvencionadas pelo Estado.

*“Seguridade Social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivam manter no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como conseqüência de enfermidade, maternidade, acidente do trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice, morte e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda a famílias com filhos”.*

Neste sentido, confirma-se as afirmações de José Prata (1998), que declarou que o Brasil sempre se recusou a ratificar a Convenção da OIT. Nos últimos 50 anos, vigorou no país um modelo assistencial distante do modelo de seguridade social proposto e implementado nos países capitalistas desenvolvidos.

Nesta direção, Pereira (1998) afirmou que, no Brasil, embora as medidas de proteção social, que poderiam se identificar com um esquema de seguridade social, tenham se iniciado por volta de 1920, foi só em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que o conceito de seguridade social ganhou substância e visibilidade. No entanto, foi com base neste paradigma que a proteção social de responsabilidade do Estado desvincula-se, parcialmente, do formato contratual/contributivo que define as regras da previdência para ganhar amplitude, incluindo-se a saúde como política universal e a assistência social aos segurados pobres e aos não segurados.

A Constituição Federal de 1998, no seu artigo 194, definiu a Seguridade Social como “*um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*”. Com base neste paradigma, as três políticas deveriam seguir unificadas, conforme propõe a lei; ocorre que cada política tomou um rumo isolado, ocasionando uma série de dificuldades e resistências na implantação da política de assistência social, que ainda é vista como um apêndice da previdência.

Para tratar sobre a política de assistência social, torna-se importante levantar algumas reflexões que permitam entender o trajeto desta política no conjunto das demais. Conforme Ferreira, (1998), a assistência social sempre esteve dentro de um campo nebuloso, não fazia parte dos debates políticos referentes à pobreza e à questão social, sua prática derivava muito mais de um dever moral de ajuda que dever político ligado aos direitos de cidadania. Os constantes conflitos presentes na história dessa política estão relacionados às formas capitalistas de organização social.

Ao se proceder a uma análise das políticas sociais, percebe-se que sempre a assistência social teve seu lugar à margem da discussão, considerando, principalmente, as políticas ligadas ao trabalho, como é o caso da previdência social.

Ainda na concepção de Ferreira (1998), a legislação implementada no Brasil, desde os anos 30, impôs, progressiva e

lentamente, a filosofia da cobertura do mundo do trabalho. Observa-se que a lógica sempre foi a da regulamentação do mundo do trabalho. A primeira lei da previdência social (Lei Eloy Chaves) em 1923, foi baseada no modelo bismarckiano alemão de caixas privadas de previdência social, assegurando a substituição de renda, demarcando o modelo assistência-previdência.

*“De um lado, implementou-se a política previdenciária baseada no princípio da solidariedade profissional, fundada na lógica da cobertura dos riscos derivados da perda da renda, do trabalho (nos casos de invalidez, velhice, doença, morte), financiada por um sistema de repartição, a partir, principalmente, da contribuição dos trabalhadores e empregados, e organizada em um sistema nacional público (INPS e, a partir de 1990 INSS). (...) de outro lado, e à margem da previdência social, desenvolveram ações privadas e públicas de assistência social que tiveram dificuldade para serem reconhecidas como direito social. No âmbito dos Estados, a configuração de um campo visível público de assistência social só assumiu um contorno mais delimitado com a criação de secretarias estaduais de ação e/ou desenvolvimento social na década de 70” (Ferreira, 1998, p.11).*

Com base nas afirmações e reflexões anteriormente realizadas, conclui-se que a referência à assistência social nos Planos de Governo foram sempre discretamente mencionadas. A primeira tentativa

de inclusão da assistência social nestes planos, como um campo planejado de ação estatal, com recursos formalmente garantidos, só se deu 1985, quando a assistência social foi incluída no primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (Ferreira, 1998).

O reconhecimento tardio da assistência social, como direito social obrigatório, aliado à ausência de legislação, contribuiu para a omissão dos poderes públicos. Desta forma, a política de assistência social sempre esteve pautada nas ações residuais, realizada de forma fragmentada, sem objetivos definidos.

Ligada à política previdenciária, a assistência social desenvolveu-se no sentido de proteger populações e indivíduos que em uma situação provisória ou definitiva, estavam dispensados da obrigação de trabalhar. Nesta perspectiva de oposição ao trabalho, sempre prestando atendimento aos segmentos impossibilitados de exercer uma atividade produtiva ou ascender ao mercado de trabalho, a assistência social foi colocada em oposição às outras políticas sociais. “*Os incapacitados a serem assalariados são os demandatários da assistência social*” (Sposati, 1989, p.9).

Como se percebe, o campo destinado à assistência social constituiu sempre e formalmente suas demandas de indivíduos portadores de situações especiais, cabendo à assistência social a distribuição dos chamados auxílios financeiros, substitutivos do salário. “*Nessa condição, a assistência social vai tomando a forma de espaço de produção paralela*

*de atenções, de modo a preservar o rebaixamento das condições dos demais serviços sociais às precárias condições de vida da população”* (Sposati,1989, p.10).

A mudança legal caracterizou o trânsito da assistência social como política reconhecida formalmente. *“A passagem do dever moral de ajuda ao dever legal de assistência percorreu um longo e tortuoso caminho, e só se materializou formalmente com a inclusão da assistência social na órbita do direito constitucional”* (Ferreira, 1989, p.12).

As modificações introduzidas na Constituição Federal de 1988 se traduzem em um novo arranjo, inovando, dando um formato especial à assistência social, no sentido de superar práticas tradicionais, enraizadas na lógica do dever moral de ajuda, como se referiu Ferreira (1998). A concepção de Seguridade Social se faz na perspectiva de redimensionar conceitos e práticas que se referem diretamente à relação Estado-sociedade-cidadania.

Esta nova gestão, baseada no conceito de um sistema de proteção social que aproxima cada vez mais a complexa assistência da previdência e do exercício do trabalho como fonte de proteção social, trata-se, na verdade, de reorganizar ações sociais marcadas historicamente pela nebulosidade e confusão conceitual (Ferreira, 1989; Sposati, 1988).

Ao ser estabelecido, na Constituição Federal de 1988, o art. 203, a assistência social tem por objetivos:

- a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice;
- o amparo às crianças carentes;
- a promoção da integração no mercado de trabalho.

Com base nesses objetivos e analisando o que caberia à assistência social responsabilizar-se a partir daí, Sposati (1989), apresentou alguns argumentos importantes, no sentido de procurar identificar quais segmentos seriam demandários da assistência social. Para contextualizar, acrescentou-se em 1989: todo brasileiro, à exceção do trabalhador ativo, isto é, dos 18 aos 55 anos, estaria sob a proteção da assistência social e até mesmo, nessa faixa etária, aquele pertencente ao mercado formal. A condição de não segurado se refere a 53% da população. Portanto, os serviços de assistência social não deveriam ter caráter de excepcionalidade, mas dizem respeito à quase maioria da população<sup>5</sup>.

Diante deste quadro e de outros que envolvem a complexa situação da política de assistência social, a sua regulamentação

---

<sup>5</sup> Aldaíza Sposati, uma das autoras do livro *Os Direitos (dos desassistidos sociais)*, 1989, fez uma importante reflexão na direção da análise aqui realizada, que trata do binômio assistência-previdência; afirmou que, no Brasil, temos um “*Estado de bem estar ocupacional, isto é, as condições de reprodução social foram seletivamente estendidas a estratos ocupacionais a partir de sua importância econômica ou grau de organização política*”.

ocorreu cinco anos após a promulgação da Constituição Federal que compõe o Sistema de Seguridade Social.

Destaca-se como fundamental que a inclusão formal no âmbito da seguridade social torna-a uma política indissociável das outras duas políticas que compõem este sistema: a saúde e a previdência social.

*“Além do seu reconhecimento como direito social, a definição da assistência social como componente do sistema de seguridade social confere a esta política um significado inteiramente inédito, pois, a seguridade social, tal como indica conceitualmente na Constituição e nas legislações que se seguirem, propõe um arranjo especial e inovador das práticas assistenciais tradicionais”*  
(Ferreira, 1989, p.13).

Outro aspecto inovador, que se destacou na nova concepção de seguridade social, instituída na Constituição Federal de 1988 e incorporada a Lei Orgânica da Assistência Social, deve ser analisada levando em consideração a recomposição do campo assistencial, é o princípio da descentralização e de garantia da participação da população na elaboração e no controle da política assistencial.

Este tema será analisado com mais profundidade no capítulo II, no qual se procurará contextualizar o tema Descentralização aliado à Municipalização, para que se produza um entendimento mais apurado do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

## CAPÍTULO II

### DESCENTRALIZAÇÃO/ MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Preliminarmente, cabe esclarecer que para tratar do tema municipalização torna-se oportuno tratar da temática da descentralização. *“A descentralização remete à participação no processo de construção de uma gestão local democrática”* (Silva, 1996, p.24) .

Na construção de uma política municipal de caráter democrático, a descentralização e a municipalização são dois instrumentos orientadores, na medida em que criam meios para aproximar os cidadãos da administração.

No entanto, cabe ressaltar que freqüentemente tem sido confundida a noção de descentralização com a de participação. Pode-se

afirmar que a descentralização e participação são objetivos conceitualmente diversos e complexos, e são políticas complementares de um processo (Silva, 1998).

## **2.1 Descentralização como eixo estratégico da municipalização**

A questão da descentralização não é um assunto tão recente. As pesquisas desenvolvidas sobre este tema, no Brasil e em outros países que já viveram esse processo, apresentam conteúdo considerável. Diversos pesquisadores trataram do tema durante as reformas institucionais direcionadas para a descentralização do Estado e a nova forma de gestão decorrente desse processo.

Na breve análise que se pretende realizar neste capítulo, destacamos estudos de algumas autores como Raichelis (1998), Stein, (1997), Pereira, (1996), entre outros, que abordaram o tema sob diversos aspectos, os quais passam pela conceituação, relação com a democracia, privatização, estadualização, municipalização, participação e, especialmente, sobre o sistema descentralizado e participativo previsto na

Lei Orgânica de Assistência Social, já contextualizado no capítulo anterior.

Em uma primeira definição, pode-se afirmar que

*(...) “descentralização é entendida como um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos” (Stein, 1997b, p.6).*

A descentralização não é um tema partidário, desde que os atores políticos, principalmente os partidos, dizem-se democráticos. Em outras palavras, a descentralização está presente nos discursos dos neoliberais e dos progressistas, atendendo a uma tendência mundial, no sentido de ajustar-se às sucessivas ondas de mudanças no sistema de produção, na organização do trabalho, na estrutura da família e nas relações sociais em geral (Pereira,1996; Stein,1997).

Surgem, nesse cenário, novas práticas sociais e políticas que, incorporadas às visões e tendências, desencadeiam uma série de estratégias a caminho da descentralização.

A descentralização, na perspectiva neoliberal, não tem por objetivo democratizar a ação pública, mas promover a privatização e redução dos gastos sociais. Laurell (1995) observou que, nesta direção, a descentralização permite introduzir mecanismos gerenciais e incentivar os

processos de privatização, deixando em nível local a decisão a respeito de como financiar e administrar serviços.

Nesta ótica, a descentralização não é entendida como parte da estratégia de democratização, cujos valores se assentam na universalidade, na eqüidade e na participação.

Experiências vividas pelos diversos países da América Latina, incluindo o Brasil da era Collor e de Fernando Henrique Cardoso, que assumiram as diretrizes do neoliberalismo, têm instituído mecanismos legais e políticos, produziam efeitos perversos na vida da população, traduzindo-se, cada vez mais, em desigualdades e aumento da exclusão social, econômica e política de milhões de brasileiros.

Já a descentralização, na perspectiva da democracia, só pode ser desenvolvida se alguns princípios forem levados em consideração: o controle do governo por parte dos cidadãos; a participação popular e o processo de educação da cidadania; a tomada de decisão pela maioria e a atenção às demandas das minorias (Stein, 1997). A autora acrescentou que, para a descentralização viabilizar processos de participação popular, torna-se necessário adotar alguns pré-requisitos como: a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que nos conselhos, os segmentos populares tenham assento e que os processos de gestão e tomada de decisão sejam transparentes.

No entanto, é preciso assinalar que a descentralização instituída legalmente, nas várias cartas constitucionais dos países da América Latina, foi fundamental para abrir as veias da democracia nesses países que viveram décadas em regimes autoritários.

Dada a impossibilidade de se traçar aqui um percurso e uma análise histórica do processo de descentralização realizados nos diversos países, é importante reconhecer que esta parece ser consubstancial à democracia e ao sistema de democratização do Estado, ou seja :

- *“ampliação do campo dos direitos sociais e liberdade;*
- *progressiva incorporação dos setores excluídos ou marginalizados às instituições representativas e,*
- *maior controle e participação popular na atuação das Administrações Públicas” (Silva, 1998, p.21).*

Foi durante o século XX que a questão da reforma municipal esteve presente no desenvolvimento do Estado moderno europeu, dando ênfase às diretrizes e princípios democráticos. Esse movimento iniciou-se na década de 60 e mais precisamente na década de 70, foi nesse período que a maioria dos países europeus começou a realizar a chamada reforma municipal.

Nos países europeus, a descentralização realizou-se tomando um caráter global, que supõe,

*“(...) de um lado, o reconhecimento da existência de um sujeito – uma sociedade ou coletividade de base territorial - capaz de assumir a gestão de interesses coletivos dotados de personalidade sócio-cultural e político-administrativa, e de outro lado, a transferência a esse sujeito de um conjunto de competências e de recursos financeiros, humanos e materiais, que não possuem e que poderão gerir autonomamente no marco da legalidade vigente” (Silva, 1998, p.21).*

Nas afirmações realizadas pela autora, tem-se um conjunto de princípios que podem subsidiar as reflexões sobre a temática, orientando as ações a serem desenvolvidas.

Entretanto, ressaltou:

*“A descentralização não é unicamente um processo político administrativo de democratização do Estado, devendo significar cada vez mais novas possibilidades para desenvolvimento da iniciativa e organização da sociedade civil, tendo em vista facilitar a atividade autônoma de novos sujeitos econômicos e sociais e avançar um novo tipo de economia social e de direito contratual que se situam entre o público e o privado” (Silva, 1998, p.21).*

Conforme, destacou Silva, na sua análise, as propostas que fortaleceram o processo de descentralização podem ser resumidas em quatro eixos: crise de representatividade política, tecnoburocracia da administração pública, acirramento das desigualdades e necessidades de recuperação das identidades locais.

Outro aspecto importante, que deve ser levado em consideração nesta reflexão, é o destaque que Stein (1997) apresentou em seu estudo referente às vertentes da descentralização, assim denominadas: a horizontal, a vertical e a que se situa no plano da relação Estado/Sociedade.

A horizontal configura-se por meio da passagem de poder às autarquias, empresas públicas, isto é, aquela praticada no sentido da administração direta para a indireta. A outra vertente, a vertical, é a que ocorre entre os níveis de governo, ou seja, do governo federal aos estaduais e municipais. Esta, segundo a autora, ocorre com base em análises subsidiadas por outros especialistas citados em seu estudo, acrescentou que esse tipo de descentralização apresenta alguns riscos, destacando, principalmente, o que se refere à descentralização puramente financeira; repassa-se o recurso e mantém-se a centralidade do conhecimento técnico-científico. Nessa ótica, corre-se o risco de privilegiar as unidades locais mais estruturadas em detrimento às menos estruturadas, favorecendo a conformação de monopólios. Outro aspecto, nesta vertente, é a chamada descentralização político-institucional, que

tende a favorecer sistemas clientelistas e personalistas, impedindo o fortalecimento de emancipação da cidadania.

Na última vertente, que se situa no plano da relação Estado-Sociedade, caracteriza-se pela transferência de poder do Estado para a sociedade civil.

No Brasil, no momento atual, quando se passa pela complexa transição democrática, buscando-se sua consolidação, a diretriz da descentralização é vital no processo de interação entre o Estado e sociedade e na concreta possibilidade dos municípios de transformarem-se, tornarem-se autônomos e resolverem os problemas que afligem os cidadãos.

O tema descentralização, desde o final da década de 80, tem sido palavra de ordem e modernidade, especialmente no Brasil. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, à sociedade é garantido o direito de formular e controlar as políticas públicas. Inscreve-se uma nova forma de tratamento Estado/sociedade, redimensionando as relações tradicionais pautadas no centralismo e autoritarismo. Um novo espaço de participação abre-se para a construção da democracia e a desconcentração do poder.

*“O tema do reordenamento institucional e da descentralização vem ganhando força no Brasil. Isso porque ficou evidenciado que a estrutura político-administrativa centralizada e piramidal, que marcou duas*

*décadas de governo autoritário precedente, seria substituída por uma estrutura descentralizada e horizontal, mediante a qual os estados-membros, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade seriam fortalecidos e dotados de novas prerrogativas e responsabilidades” (Pereira, 1996, p.75).*

## **2.2 Municipalização – desafio para o poder local**

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer o município como ente federado, desencadeou um intenso movimento que gerou uma abundância de debates no sentido de trazer a temática para identificar, com base nos pressupostos constitucionais, suas atribuições em todos os campos.

Preliminarmente, é oportuno trazer a visão de três aspectos que envolvem a concepção de município. Segundo Jovchelovith (1998), o município é definido como o agrupamento de pessoas que vivem em um mesmo território, apresentam interesses comuns e afetividades recíprocas, reunidas para satisfação de necessidades e desempenho de atribuições coletivas.

Como ator político, é entidade estatal de terceiro grau na ordem política, tem atribuições próprias, portanto um ente autônomo, submetendo-se aos aspectos constitucionais previstos.

No aspecto jurídico, é considerado pessoa jurídica de direito privado interno, com capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações. É como entidade estatal que vai desfrutar autonomia político-administrativa, atuando com a União e os estados.

*“O Estado local (municipal) é concebido não como uma agência do Estado Central, mas como uma forma própria do exercício do poder, no conjunto de relações conflituais de autonomia e de dependência que articulam poder local e Estado Central face ao contexto e dinâmica da sociedade local e seus agentes” (Silva, 1998, p.31).*

De acordo com a Constituição Brasileira (art.10), cabe ao município a formulação, o controle e a gestão dos serviços públicos locais, a definição de critérios de elegibilidade e de prioridades para o atendimento de necessidades e interesses de seus habitantes, a autonomia de legislação inclusive decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e o fortalecimento das atribuições dos municípios em algumas políticas públicas, dentre elas, a de assistência social. *”A legislação em vigor, ao reconhecer o município como ente federado, possibilita a operacionalização de pressuposto básico da descentralização, a transferência de poderes do nível central para os*

*níveis de governo mais periféricos dotados de autonomia*” (Stein, 1997b, p.22).

A municipalização deve ser entendida como o processo de levar o planejamento, as decisões, as ações mais próximas da população, ou seja, é preciso que o poder executivo crie mecanismos, instrumentos e estratégias para capacitar a participação dos diversos protagonistas que estão envolvido com a gestão das políticas públicas.

A municipalização se apóia em quatro princípios fundamentais: *“descentralização, fortalecimento administrativo, participação comunitária e enfoque integrador da administração local”* (Jovchelovitch, 1997, p.7).

Agregado aos quatro princípios, Jovchelovitch (1997) destacou algumas condições que devem ser levadas a cabo para que se operacionalize a municipalização: fim da legislação centralizadora, uma política tributária condizente, agilidade na racionalidade das ações, término da relação convenial, disponibilidade de um quadro de recursos humanos habilitados no nível municipal, efetiva capacidade de gestão, possibilidade de realização de planejamento estratégico no nível local e efetiva participação popular.

Ao se observar o conjunto de condições apresentadas, poder-se-ia levantar, a princípio, uma série de dificuldades, para que se efetive o processo de municipalização. Muitas são advindas da história político-administrativa experimentada pelo Brasil, que desenvolveu

durante décadas ações centralizadas na União, delegando aos municípios um papel secundário, especialmente, no trato para com as políticas públicas.

Sposati (1994) destacou que, no Brasil, os municípios tiveram inserção tardia nas políticas sociais. Em função disso, a municipalização não opera pela subsidiaridade, mas pela transferência de atribuições do nível federal para o municipal, o que leva a substituir uma relação indutiva por uma dedutiva, inerente ao modelo centralizador do Estado brasileiro. Nesta ótica, tem-se a concepção burocrática do processo de municipalização.

É importante assinalar que a municipalização, em uma perspectiva democrática, deve levar a publicização das ações desenvolvidas no âmbito municipal. Destaca-se, nesta perspectiva, a fundamental presença e interferência da sociedade civil, que introduz um novo formato de gestão municipal.

Com base nas reflexões e afirmações conceituais acima, pode-se ter a dimensão da complexidade que envolve a municipalização, em uma perspectiva e modelo de desenvolvimento que está previsto na Carta Constitucional de 1988.

A assistência social, na sua organização, prevê, para contemplar a participação da população, alguns mecanismos institucionais: os conselhos paritários e deliberativos, como também as conferências de assistência social realizadas de quatro em quatro anos,

além de outros que podem ser criados no sentido de ampliar a participação da população.

O total esgotamento dos modelos de gestão centralizada, ao lado da grande mobilização da sociedade brasileira no processo constituinte, foi definitivo no sentido de garantir legislações que ampliem a participação no processo de gestão das políticas sociais e, neste caso, em especial, da assistência social.

*“A existência de uma gestão centralizada representa nos dias atuais a manutenção de um padrão arcaico de gestão da coisa pública, tanto do ponto de vista funcional (ineficiência das políticas setoriais e dos serviços públicos), como do ponto de vista democrático no que diz respeito a sua adequação para viabilizar e promover a participação social e as reformas sociais “ (Jacobi, 1993, p.34).*

No sentido de romper com a prática centralizada, que traz inúmeros prejuízos à construção do processo democrático, na medida em que afasta os cidadãos do processo decisório e desrespeita as organizações e movimentos sociais, entre outros, a proposta do sistema descentralizado e participativo da assistência social coloca-se como um desafio, conforme está previsto na LOAS.

## **2.3 Política de Assistência Social: rompendo barreiras – construindo novos conceitos**

A Lei 8.742 de dezembro de 1993, Lei orgânica de Assistência Social, no seu art. 1º define que: *“a Assistência Social é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”*.

Esta definição é resultado de um amplo acompanhamento por parte de diversos atores sociais no processo de construção do projeto de lei que tramitou no Congresso Nacional, por um período de cinco anos. O debate instalado para a contextualização da temática da assistência social propiciou um fecundo movimento, levando os pesquisadores a produzirem intensas discussões, resultando um número significativo de produções e possibilitando, ao mesmo tempo, a importante participação dos profissionais, organizações de usuários, entidades organizadas, as quais contribuíram para elevar a assistência social ao patamar das demais políticas sociais.

Na concepção de Sposati (1995), a assistência social como política pública se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais e de defender e vigiar

os direitos mínimos de cidadania e dignidade. Portanto, é uma política de caráter ético, na perspectiva dos direitos humanos, e tem seu fundamento no padrão de dignidade humana de uma dada sociedade. *“É uma política de longo alcance, na medida em que o homem contém virtualmente fragilidades - e a sociedade humana termina por gerar exclusões e vulnerabilidades também”* (Sposati, 1995, p.27).

No entanto, o debate demarcou a diferença entre assistência social e assistencialismo, prática entranhada no modo elitista de fazer política. É na verdade o início de ruptura com a política do apadrinhamento, do favor, da benesse, da doação. Essa visão submete os cidadãos à discriminação e a situações vexatórias. O assistencialismo é cúmplice do clientelismo e da corrupção.

*“A assistência social constitui-se historicamente como uma ação social restritiva, compensatória, focalizada em categorias bem específicas: crianças, idosos, deficientes, gestantes. Com raras exceções, quase todos os programas de assistência social desenvolvidos ao longo dos anos, nas diferentes esferas governamentais, foram identificados sob critérios extremamente limitativos. O postulado liberal do mérito e da dignidade ligado ao trabalho, a máxima segundo a qual a assistência estimula o ócio e o desperdício, a aceitação da miséria como fenômeno natural e a idéia de que a assistência deve ser um simples paliativo são alguns dos princípios que, por muito tempo, orientaram a prática da assistência social no Brasil”* (Ferreira, 1988, p.12).

No Brasil, a subvenção social era prática comum nos gabinetes dos parlamentares brasileiros, reconhecida pelo legislativo como uma atividade rotineira no trato da questão social, só foi desvendada com a CPI da corrupção - Comissão Parlamentar de Inquérito. Neste momento, também, levanta-se a questão sobre o primeiro damismo, institucionalizado na figura da mulher do governante. Os órgãos de origem ou exercício do primeiro damismo se confrontam com uma política pública de direitos e precisam ser transformados (Sposati, 1995).

Com base na concepção, nos princípios e na inauguração do novo paradigma instalado nesta importante década, a discussão sobre assistência social abre novos horizontes para que no Brasil se processe a travessia da prática do assistencialismo para uma política de direitos de equidade, de justiça, comprometida com os patamares de uma sociedade civilizatória.

A inclusão da assistência social na Seguridade Social traz a questão para um novo campo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilização estatal (Yazbek, 1995).

A Lei Orgânica de Assistência Social, na sua Organização, define objetivos, princípios, diretrizes, gestão, benefícios, serviços, programas, projetos e financiamento. Essa organização apresenta-se formalmente em seis capítulos.

No sentido de se produzir o entendimento da LOAS, referendado no aspecto legal, torna-se oportuno tratá-los também do

ponto de vista ético e político. É oportuno trazer para reflexão a referência de alguns pressupostos incorporados nos princípios da lei. A contribuição de Potyara Pereira (1996) é relevante para este estudo, na medida em que a autora destaca os seguintes aspectos:

1 - Lei Orgânica de Assistência Social está para afirmar o contido na Constituição Federal de 1988. Deve considerar o critério das necessidades básicas e não as demandas do mercado ou da rentabilidade econômica. Neste pressuposto, está implícito que a assistência social é um direito social, diferente de uma política contratual, como é o seguro social. A assistência não deve se submeter à lógica do lucro e da acumulação privada. Sua responsabilidade é garantir o acesso e usufruto dos bens e serviços produzidos e construídos por todos. Portanto, cabe à assistência social como política de direitos colocar-se na perspectiva da inclusão social, ou seja, da universalização, considerando não só os mais pobres ou miseráveis.

2 - A mesma lei serve para detalhar, dar maior precisão à natureza, ao significado e ao campo específico próprio da assistência social no âmbito da Seguridade Social, a fim de compatibilizá-la com o estatuto da cidadania do qual ela agora faz parte (Pereira, 1996). A Constituição Federal, como lei maior, não explicita com detalhes vários aspectos importantes de uma determinada lei, como sua abrangência,

competência, recursos, organização, entre outros. No caso da assistência social, tudo isso foi construído por um intenso movimento, que envolveu vários atores e forças sociais progressistas, desde a elaboração da Constituição Federal de 1988.

### **2.3.1 Aspectos relevantes da organização da Assistência Social**

*“As ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social (...) que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área” (art. 6º da Lei Orgânica de Assistência Social).*

Esse novo paradigma presente na Lei se opõe radicalmente ao modelo praticado no Brasil por muitas décadas. Ao trazer para o campo do público as ações realizadas pelas entidades e organizações de assistência social, pressupõe a necessidade de maior planejamento, controle e avaliação das ações na área de assistência social.

Inerente à Organização do Sistema Descentralizado e Participativo estabelecido na Lei, estão as diretrizes previstas no art. 5 da Lei Orgânica de Assistência Social.

*“A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:*

*I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único em cada esfera de governo;*

*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”.*

Desta forma, fica evidenciado o novo reordenamento da política de assistência social que implica, necessariamente em *“um processo de mudança qualitativa na dinâmica da gestão no plano sócio-cultural e territorial, buscando estabelecer novas regras de convivência entre instâncias do poder formal e a população em geral”* (Battini, 1998, p.41).

Entretanto, é fundamental que se contextualize com argumentos cada uma das diretrizes, principalmente no sentido de demarcar a função de cada uma e suas inter-relações.

a) A diretriz que traz para o campo governamental a responsabilidade primeira dos governos, no que se refere à assistência social, não deixa dúvidas de que está centrada no Estado a responsabilidade de assegurar as condições financeiras, institucionais e políticas necessárias à materialização, nos diversos entes federados sobre os direitos assegurados ao universo de destinatários.

*“O status de direito social atribuído à assistência social lhe confere, assim, obrigatoriedade governamental na implementação, amparo legal para sua reclamação pelo cidadão, responsabilidade política dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação e possibilidade de o usuário reconhecer-se como cidadão de direitos. Tais características do dever legal diferenciam-se sobremaneira das práticas assistenciais orientadas pelo dever moral, pois estas não incorporam a noção (de) e nem garantem (o) direito, não sendo, portanto passíveis de serem reclamadas juridicamente ou submeterem-se ao princípio da obrigatoriedade” (Ferreira, 1999, p.140).*

Agregado a essa responsabilidade, é fundamental estabelecer a relação de justiça e de direito social. Neste sentido, é necessário pensar nos serviços da assistência social, por ser esta uma política não contributiva.

*“Olhar a questão da assistência social sob o foco da Seguridade Social supõe estabelecer qual é o padrão*

*básico de qualidade com que será provida uma necessidade, quais as necessidades a serem providas dentro da assistência social, com qual padrão de segurança social e padrão de relações civilizatórias que esta sociedade irá operar na busca da igualdade, da eqüidade e da justiça social entre seus semelhantes”* (Sposati, 1995, p.29).

Este é um debate que é necessário produzir na sociedade, no sentido de entender a assistência social, não como uma política meramente compensatória, mas como uma política de segurança social que garanta a cobertura de necessidades.

b) a descentralização político-administrativa, inegavelmente, é uma das maiores inovações introduzidas na Constituição de 88, traz para o campo assistencial o princípio que reordena a estrutura organizacional da assistência social como política pública, exigindo que se viabilize o comando único em cada esfera de governo; a redefinição da relação entre o poder central (Federal) e os poderes (Estados e municípios) estão explicitados claramente nas competências que as esferas passam a desenvolver.

Para tanto, *“A descentralização de que trata a LOAS é aquela pautada por um pluralismo institucional que aposta na coalização de forças públicas e privadas não mercantis para instituir, manter e*

*estender direitos, em nome da responsabilidade social*” (Pereira, 1996, p.104).

Este novo paradigma exige profundas mudanças nas estruturas organizacionais dos governos e da sociedade envolvida com a política de assistência social, decorre daí a necessidade de um constante debate para operar o reordenamento preconizado na legislação.

*“Sabe-se que apenas o enunciado de novas categorias - tais como descentralização, reordenamento, paridade, cidadania, indicando um caminho aberto para o novo - não se faz suficiente para a transformação social. A absorção desses conceitos, engendrando novas atitudes e práticas de sujeitos coletivos que constituem as forças de implementação da assistência social é condição para a efetividade dos direitos de cidadania”* (Battini,1998, p.24).

O comando único em cada esfera governamental é uma novidade em termos de política de assistência social, que pela sua história esteve impregnada de ações caracterizadas pela benesse, voluntariado, ações pontuais, fragmentadas, paralelas, realizadas pelos três níveis de governo, assim como na mesma esfera governamental, operando sempre com saldos orçamentários.

O reordenamento exigido pela LOAS é inédito na condução dessa política, historicamente tratada de forma pontual, clientelística, cartorial e muitas vezes eleitoreira que serve aos interesses

e acomodações de políticos e governos descomprometidos com a efetivação dos direitos sociais.

O reordenamento institucional aponta para competências específicas em cada esfera de governo, propondo que estas se articulem, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às esferas estaduais e municipais, estabelecendo assim uma hierarquia entre as instâncias do poder executivo.

O comando único, na participação da sociedade e na descentralização político-administrativa, tem como base dois importantes aspectos: otimizar o esforço assistencial público e privado sem os tradicionais desperdícios, superposições e desvios de verbas e distribuir o poder normatizador, fiscalizador e executivo concentrado na esfera federal, dando autonomia às diferentes esferas de governo para o adequado desenvolvimento da política de assistência social, com a participação e o controle da população.

a) a LOAS, ao estabelecer a diretriz da participação da população na formulação e controle das ações, concretizando-se com a criação dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo, deu início a esse processo ao criar na Lei 8.742/93, do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS (art.17). Da mesma forma, os diversos estados federados devem constituir seus conselhos de assistência social, com as

funções de acompanhar, orientar e fiscalizar as ações de assistência social, de acordo com política aprovada pelo Conselho Nacional.

Quando tratamos do tema descentralização, já imaginamos que este esteja ligado à participação e à democracia. No caso da política de assistência social, a descentralização do Estado para a sociedade, já mencionada anteriormente, pressupõe a instituição dos conselhos como mediadores desse processo, entendendo que estes contemplam a representação popular por meio das organizações de usuários, trabalhadores e entidades prestadoras de serviço.

*“No plano da relação Estado e sociedade, a descentralização pode implicar maior articulação com a sociedade civil, por meio de organizações comunitárias e sindicatos, desde que, no nível local, as instituições sejam representativas da comunidade e que a participação seja uma realidade” (Stein, 1997a, p.92).*

No sistema descentralizado e participativo da assistência social, em construção desde a sua regulamentação em 1993, um novo movimento tem se instalado: a criação dos conselhos de assistência social, os quais trazem em sua formação a representação popular e, neste sentido, pode-se considerar importante o seguinte pensamento: *“A reflexão em torno do tema participação está na ordem do dia, numa estreita vinculação com os processos de descentralização político-*

*administrativa e de ampliação das possibilidades de democratização da gestão municipal”* (Jacobi, 1993, p.22).

A participação assim entendida é o encontro entre as instituições representativas, partidos e administração, e os movimentos e organizações sociais, que existem independente dos partidos políticos e dos mecanismos participativos.

É preciso que a sociedade civil organizada torne-se protagonista, ocupando os espaços já garantidos legalmente, assim como ampliando novas frentes de participação, no sentido de criar interlocutores legítimos, concretizando, de forma mais direta, a participação popular na gestão de políticas públicas.

No caso da representação da participação popular nos conselhos, essas observações tornam-se importantes, pois o processo legal instituído conforme o assegurado, por si só não garante que esse processo seja conduzido democraticamente. É preciso entendê-lo como uma opção político administrativa que favoreça a inserção dos movimentos populares organizados entre as instâncias do poder, produzindo uma nova cultura no tratamento da gestão pública.

A articulação entre a primeira e a segunda diretriz dá concretude ao Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Estes devem ser conduzidos em duas principais direções: da esfera Federal para a Estadual e Municipal, incluindo-se o Distrito Federal; e da sociedade para o amplo conjunto de entidades privadas e

organizações não mercantis. Ambas as direções devem estar ligadas ao Comando Único, em cada esfera de governo, vinculado ao órgão gestor (coordenador) da política de assistência social (Pereira,1996).

### **2.3.2 Política Nacional de Assistência Social e Norma de Operações Básicas – em direção da construção do Sistema Descentralizado e Participativo**

A Lei Orgânica da Assistência Social, no seu artigo 18, prevê como competência do Conselho Nacional de Assistência Social a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. Da aprovação da LOAS à aprovação da Política decorreram cinco anos. Observa-se que o órgão Gestor Nacional (Secretaria Nacional de Assistência Social), responsável em apresentar proposta ao Conselho Nacional de Assistência Social, levou com morosidade esse assunto. A temática foi levantada nas duas Conferências Nacionais de Assistência Social de 95 e 97, quando a sociedade civil organizada e alguns conselhos de assistência social cobraram a urgência em se definir sua Política, pois muitos fatores e questões da aplicação da lei dependiam dessa aprovação.

Antes de tecer comentários sobre o que é estabelecido na Política Nacional sobre o tema em estudo, optamos em apresentar o que está definido segundo o texto aprovado pelo CNAS, em 1998.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, com base na resolução CNAS 207, de dezembro de 1998, no item que se refere à Gestão da Política, ficou estabelecido que:

*“ (...) a gestão da Política Nacional de Assistência Social realizar-se-á de forma descentralizada e participativa e com primazia da responsabilidade do Estado na sua condução que se explica nas seguintes diretrizes específicas: a) relação intra e intergovernamental de complementaridade e cooperação; b) gestão pactuada, intergovernamental, que operacionalize as políticas e diretrizes definidas em conjunto com a sociedade por intermédio das instâncias de controle social; c) comando único, com autonomia, em cada esfera de governo, com funções de articulação intersetorial, formulação da política de assistência social e gestão de benefícios, serviços, programas e projetos próprios, como forma de evitar a desarticulação e superposição de ações, desperdício de recursos e potencializar a interlocução da sociedade”* (Política Nacional da Assistência Social, 1998).

Na mesma reunião do CNAS, foi também aprovada a Norma de Operações Básicas da Assistência Social-NOB nº 2, que disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social,

o financiamento e a relação entre os três níveis de governo. Com base nesses instrumentos, há um novo movimento no sentido de operacionalizar o Sistema Descentralizado e Participativo nas duas direções indicadas na análise.

No item IV da NOB, que trata das Competências dos Níveis de Governo e Modelo de Gestão, ficou estabelecido: a) construção de instâncias de pactuação e negociação entre os gestores da Assistência Social dos níveis federal, estadual e municipal. Para a efetivação do que foi tratado neste item, em maio de 1999, foi instalada a primeira Comissão Intergestora Tripartite, constituída por três representantes da Secretaria Nacional de Assistência Social-SEAS; três representantes dos estados indicados pelo Fórum Nacional dos Secretários Estaduais-FONSEAS; três representantes dos municípios, indicados pelo Fórum Nacional dos Secretários Municipais-FONGEMAS.

Prevista ainda a instalação de Comissões Intergestoras-Bipartite-CIB e Tripartite-CIT, organizadas no âmbito dos estados, com a composição de três representantes do órgão gestor estadual e seis representantes dos municípios. Dessa forma, com a instalação das Comissões Intergestoras de Pactuação e Negociação entre as três esferas de governo no caso da CIT, tem-se a possibilidade de conhecer e discutir todas as ações e decisões que envolvem a operacionalização da Política de Assistência Social.

É importante destacar que, na organização da assistência social, considerando o Sistema Descentralizado e Participativo no que se refere às competências, composição e processo político, as duas instâncias, Comissões Intergestoras e Conselhos, complementam-se, cada uma cumprindo sua função para a efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo.

Quanto à composição, as Comissões são formadas pelas instâncias governamentais; são permanentes, legalmente amparadas pela NOB, e seu regimento interno trata dos aspectos de operacionalização da política, especialmente da habilitação/desabilitação dos municípios, processo esse que exige um acompanhamento permanente de vigília sobre a condução da política. A pactuação realizada no âmbito da CIT resulta em instrumentos legais: portarias e resoluções que devem ser cumpridas pelos gestores e a rede assistencial financiada pelos Fundos, estas devem ser encaminhadas ao Conselho, para conhecimento e aprovação nos casos que couber.

Os conselhos, como já ressaltamos, têm composição paritária, ou seja, igual número de membros governamentais e da sociedade civil; os mesmos têm mandato de dois anos, são criados por Lei específica, gerenciam os recursos do Fundo, aprovando o orçamento das ações a serem desenvolvidas no âmbito da política; emitem os certificados de Filantropia e Registro das Entidades Assistenciais,

aprovam a Política Nacional e outros instrumentos importantes, realizam as Conferências de quatro em quatro anos, entre outras competências.

O caráter inovador do Sistema Descentralizado e Participativo da LOAS requer amplas e complexas articulações na direção de sua efetivação. No entanto, “(...) *os Conselhos no processo de formulação, fiscalização e controle da política assistencial pode e deve ir além de uma participação meramente formal, já que a LOAS atribui maior poder de decisão a estes órgãos colegiados, do que ao poder executivo em si mesmo*” (Ferreira, 1999, p.146). A prerrogativa de intervir nas proposições governamentais cabe a esses órgãos. As Comissões Intergestoras, instaladas recentemente, têm o desafio principal em conduzir suas ações rumo ao aperfeiçoamento no que tange aos aspectos operacionais necessários ao desenvolvimento da Política, incluindo-se todas as deliberações do Conselho.

Neste sentido, cada instância deve promover em seu âmbito suas competências para que o Sistema Descentralizado e Participativo possa efetivar-se conforme os princípios estabelecidos na LOAS.

Outro aspecto importante é a identificação dos Destinatários da Política de Assistência Social. Neste sentido, o art. 2º da LOAS, que define os objetivos da assistência social, já menciona alguns segmentos ou grupo de segmentos que devem ser atendidos com prioridade. A assistência social tem por objetivos: I- a proteção à família,

à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e adolescentes carentes; III- a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Na concepção de Potyara,

*“é beneficiário da assistência social todo o cidadão pobre, isto é, todo cidadão que, por razões sociais, pessoais ou de calamidade pública, esteja em situação de incapacidade ou impedimento permanente ou temporário de prover para si e sua família ou ter por ela provido, o acesso à renda e aos serviços sociais básicos”* (Pereira, 1996, p.106).

A assistência social no Brasil ou em qualquer outro país capitalista é a política pública destinada a prover bens e serviços sociais básicos aos segmentos pobres da população. Neste sentido, é necessário precisar a que tipo de pobreza a assistência social alcançará: a pobreza absoluta ou relativa.

A noção de pobreza que prevalece no Brasil, incluindo-se o prescrito na Constituição Federal de 1988, é o da pobreza absoluta, que

se caracteriza pela ausência total de acesso aos bens e serviços essenciais à vida.

Dessa forma, o benefício de prestação continuada inscreve-se considerando o critério da menor elegibilidade, ou então, *“considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ de salário mínimo”* (Inciso 3 do art.20).

O governo Fernando Henrique Cardoso, na direção do atendimento residual aos beneficiários da assistência social, em especial os idosos e portadores de deficiência, tem realizado alterações substanciais, restringindo o acesso desses aos seus direitos. Como por exemplo, a alteração da idade do idoso, que nos dois primeiros anos de início do benefício permaneceu 70 (setenta) anos, e a alteração da concepção de “família”, que dificultou sobremaneira o acesso a milhares de pessoas ao Benefício de Prestação Continuada.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, figura no item Destinatários a seguinte definição:

*“Os destinatários da Política Nacional de Assistência Social pertencentes a formas fragilizadas de sociabilidade familiar, comunitária e societária são os segmentos excluídos, involuntariamente, das políticas sociais básicas e das oportunidades de acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade, com prioridade para os*

*indivíduos e segmentos populacionais urbanos e rurais em:*

- a) condições de vulnerabilidade próprias do ciclo de vida, que ocorrem, predominantemente, em crianças de zero a cinco anos e em idosos acima de sessenta anos;*
- b) condições de desvantagens pessoais resultantes de deficiência ou de incapacidades, que limitam ou impedem o indivíduo no desempenho de uma atividade considerada normal para sua idade e sexo, face ao contexto sócio-cultural no qual se insere; e*
- c) situações circunstanciais e conjunturais como abuso e exploração comercial, sexual infanto-juvenil; trabalho infanto-juvenil; moradores de rua; migrantes; dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas; crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar; crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos”.*

A Política Nacional de Assistência Social, ao descrever o conjunto de segmentos destinatários, na realidade não ampliou a cobertura no atendimento; de fato esses grupos de indivíduos – crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência - figuravam como destinatários desde a antiga Legião Brasileira de Assistência-LBA.

Ao ser considerado o objetivo da assistência social, esta deveria contemplar com financiamento outros segmentos que se

encontram em situações de vulnerabilidade, como os moradores de rua, migrantes, sem terra, entre outros.

Ao ser criado o Fundo Nacional de Assistência Social (art. 27 da LOAS), ficou evidenciado o comprometimento das três esferas de governo para conduzir o financiamento da política de assistência social. A novidade anunciada refere-se aos artigos 28 e 29, respectivamente, que estabelecem a obrigatoriedade de que qualquer recurso destinado à assistência social se realize via Fundos; o que aponta a necessidade do controle social, via conselhos, no que se refere aos recursos da Política de Assistência Social.

E mais, o art. 30 da LOAS estabelece como condição básica para o repasse aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal a efetiva criação do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil: o Fundo, com orientação e controle dos respectivos conselhos de assistência social; e a elaboração dos Planos de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social, no item do financiamento - Fontes de Recursos, evidencia:

*“O financiamento da Política Nacional de Assistência Social deve ser co-responsabilidade dos três níveis de governo. Além dos recursos fiscais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Assistência Social, como política integrante da Seguridade Social, deve contar ainda com recursos das*

*contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal e aqueles componentes dos fundos de assistência social nos três níveis de governo, conforme suas respectivas legislações” (Política Nacional de Assistência Social, 1998).*

No entanto, a NOB prevê a aprovação dos novos critérios para transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional para os estados, Distrito Federal e municípios. Conforme definição da LOAS, a Secretaria Nacional de Assistência Social deverá propor critérios que, após pactuados com os gestores estaduais e municipais, serão objetos de deliberação do CNAS, e substituirão o atual critério de transferência baseado na série histórica de despesas, possibilitando assim uma transferência mais eqüitativa.

Decorridos alguns anos de promulgação da LOAS, o financiamento da política ainda não alcançou a total efetivação do processo, conforme o exigido na lei. As dificuldades de toda ordem passam, na maioria das vezes, pela falta de vontade política dos gestores, agregando-se a outras de ordem operacional, como também legislações estaduais e municipais inadequadas. Ressalta-se também a direção da ideologia neoliberal adotada pelo Governo Federal, que tem imprimido, para o desenvolvimento das políticas sociais, a focalização na pobreza absoluta, o que torna alcançável somente os miseráveis ou indigentes, de forma pontual e fragilizada, aumentando estes segmentos populacionais.

Finalizando as reflexões deste capítulo, quanto à temática da municipalização, têm como base diversas abordagens teóricas que reafirmaram a necessidade do fortalecimento da sociedade organizada e da sua participação, na construção das novas relações Estado/sociedade, exigidas pelo Estado Democrático de Direito rumo ao alcance da cidadania plena.

É importante compreender que essa construção tem como horizonte novas práticas políticas, sejam no âmbito dos espaços institucionais, que é o caso dos Conselhos e Comissões, seja nos Fóruns de Políticas Públicas. *“É indiscutível que a gestão democrática das Políticas se constitui em importante conquista da sociedade brasileira, pois enseja a adoção de novas experiências no exercício da administração pública”* (Maciel, 1997, p.149).

Assim, é fundamental aprofundar a temática da participação popular e o controle social na perspectiva apresentada. Neste sentido, este tema será abordado no próximo capítulo.

## **CAPITULO III**

### **PARTICIPAÇÃO POPULAR-MECANISMO ESTRATÉGICO NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

No capítulo anterior, destacamos a municipalização da política de assistência social, contextualizando a descentralização como eixo estratégico para que esta fosse efetivada. Ocorre que não é possível discutir a descentralização sem passar pela análise da participação, especialmente a popular, tida como um dos mecanismos fundamentais para que a gestão local se processe em uma perspectiva de controle social, o que se apresenta hoje como uma exigência ético política na gestão das políticas públicas. Neste capítulo, procuraremos abordar com mais precisão a categoria da participação na sua essência, para posteriormente trazer a discussão para o campo da participação dos

movimentos populares na gestão local, tratando da inserção desses novos sujeitos na gestão das políticas públicas.

Na trajetória de gestão das políticas sociais das últimas décadas, houve considerável avanço nos aspectos políticos e legislativos, mas é oportuno observar que a consolidação de uma gestão local participativa não ocorre só por força de lei, de forma espontânea e nem harmoniosa. É preciso destacar que o avanço neste processo deve-se às experiências participativas já desenvolvidas, resultado da luta dos movimentos sociais do campo democrático, que serviram de referência para alimentar as novas práticas, assim como a vontade política dos governantes, comprometidos na perspectiva de abrirem espaços que possibilitem a participação ativa da população. É importante assinalar que este movimento ganhou força em locais onde governos progressistas estão presentes, com base nos princípios e diretrizes partidárias, que instituem uma estrutura administrativa criando mecanismos, instrumentos e estratégias que possam viabilizar uma nova forma de governar.

*“Construir um espaço e a institucionalidade correspondente, de forma que seja plural, diverso, aberto às identidades de cada grupo/organização/movimento exige articulações políticas que superem os faccionismos e costurem alianças que objetivem atingir metas de ações propositivas e não apenas críticas ou ações opinativas/consultivas, como as décadas passadas, ou nas atuais políticas de cunho assistencialista/*

*compensatórias, em que há uma enorme distância entre o desenho institucional pretendido e a prática política efetiva” (Gohn, 1999, p.30).*

Neste sentido, o debate sobre uma gestão pública envolve percorrer uma trajetória da constituição de novos sujeitos sociais, e nessa direção implica trazer à reflexão um conjunto de novos valores políticos que ele constrói e reconstrói como: a participação popular, cidadania, democracia e solidariedade, com vistas a concretizar uma nova forma de gestão realmente pública.

### 3.1 Participação como instrumento viabilizador do processo democrático

Discutindo a temática e partindo da concepção da categoria participação, tem-se o seguinte conceito: *“a participação é processo existencial concreto, se produz na dinâmica da sociedade e se expressa na própria realidade cotidiana dos diversos segmentos da população” (Souza, 1987, p.79).*

Entretanto, é interessante acompanhar a reflexão de Souza, que acrescentou: *“a participação é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os*

*desafios sociais, nos quais ele próprio está situado. Como tal, é um processo dinâmico e contraditório*” (Souza, 1987, p.81). Com base nesta afirmação, a participação deve ser entendida como um processo histórico complexo, realizando-se em dada conjuntura sócio-político-cultural, constituída de subjetividades e estruturas sólidas, delineadas com base na correlação de forças que se desenvolvem na sociedade (Maciel,1997).

Nesta direção, a participação compreendida como ação do homem se desenvolve em cenários contraditórios e conflitivos, tomando rumos que podem alterar a ordem vigente.

*“A participação não é questão do pobre, do miserável ou do marginal; é a questão a ser refletida e enfrentada por todos os grupos sociais que não chegaram a penetrar as decisões que dizem respeito às condições básicas de existência. Por esse ângulo, a participação, longe de ser política de reprodução da ordem, é, sobretudo, questão social”* (Souza, 1987, p. 81).

Portanto, respaldada nesta afirmação, a *“participação representa a possibilidade de construção de uma cultura política no Brasil capaz de conferir visibilidade aos grupos sociais tradicionalmente excluídos do exercício decisório e do usufruto satisfatório dos bens socialmente produzidos”* (Maciel, 1997, p.150).

No entanto, cabe aqui a seguinte definição: *“participação social é o processo mediante o qual os membros de uma sociedade*

*tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens dessa mesma sociedade” (Ammam, 1977, p.53).*

Quando a autora se refere aos membros de uma sociedade, pode-se compreender que esses se ampliam e envolvem as camadas sociais historicamente determinadas na sociedade. E, nesta direção, na história do capitalismo brasileiro, as camadas ou classes subalternas estão em desigualdade; as medidas econômicas desenvolvidas no Brasil, adotadas pelos diversos governos, apresentam-se sempre favoráveis ao capital privado. Os trabalhadores que participam da produção e reprodução do capital não se incluem da mesma forma no usufruto dos bens e serviços existentes.

No entanto, a participação ocorre em uma dinâmica contraditória e dialética, neste sentido, por meio da luta e organização social da população trabalhadora, esta consegue pautar as necessidades a serem incorporadas pelo capital.

Assim sendo, é fundamental debater a importância da organização social em um movimento mais amplo da sociedade. Souza (1987) apontou que um dos requisitos básicos para que o processo de participação ganhe amplitude é a organização social. *“A participação social, ante as implicações contraditórias da realidade social supõe, no entanto, ações coletivas articuladas conscientemente enquanto força social em função de objetivos claros definidos pela população” (Souza, 1987, p.92).*

É com base nesta suposta organização que os movimentos realizam a análise de conjuntura, avaliando as forças na direção de seus interesses, reconhecendo também os possíveis adversários; para, em um segundo momento, realizar as alianças necessárias, ampliando assim a força social da população.

Outra contribuição importante, na direção deste debate, foi assinalada por Jacobi (1993, p.23):

*“A participação é o instrumento mais adequado de governo para construir um regime democrático e, para tal, o Estado tem de criar um conjunto de mecanismos participativos, visando à incorporação dos cidadãos aos programas do governo local destinados a incrementar o bem-estar da cidadania”.*

Ainda nesta direção, Jacobi observou que é preciso ter claro que existem duas concepções de participação:

- a) restrita e delimitada; e
- b) ação permeada por uma noção de conflito.

Nessa segunda concepção, é importante salientar que, na medida em que o Estado (governos municipais, na maioria das vezes) estimula a participação, ocorrem situações de pseudoparticipação, ou seja, descentraliza-se o processo decisório e mantêm-se uma lógica participativa verticalizada. Esta é a perspectiva de integração ao sistema

vigente, cujas gestões municipais optam para escamotear a questão da participação (Jacobi, 1993).

Souza (1987), ao analisar a participação em dado período da história política do Brasil, chamou atenção para a utilização desta nos discursos do poder público, especialmente na fase de adesão a um enfoque complementar de desenvolvimento social. Neste período, a tentativa era minimizar o aumento da distância social gerada pelo crescimento econômico, trazendo a participação em uma perspectiva ou enfoque curativo. Aparece basicamente como ação pedagógica, requerendo a ação de agentes externos. As ações se traduziam em duas direções: trabalhar os motivos individuais da população por meio de recursos psicossociais e trabalhar a realidade cultural da população pela indução de novos valores e padrões de comportamento.

Observa-se que aqui a participação era e é utilizada para “educar” a população a aceitar a dominação e exploração. *“Através da educação, trabalha-se a aceitação das pessoas. Por sua vez, esse modo de ação assume diversas formas e terminologias, como por exemplo, participação social”* (Souza, 1987, p.81).

A temática da participação está diretamente envolvida com os processos de democratização política das gestões municipais, na medida em que se torna necessário viabilizar o atendimento das demandas sociais, dando respostas à população.

No entanto, Jacobi (1995) assinalou que são duas as condições para que se viabilize a participação popular: 1) existência de organizações populares com certa presença em nível local; 2) ocupação de cargos políticos no município por parte de partidos ou indivíduos favoráveis à mesma, o que, no caso das administrações populares, tem ocorrido.

É importante observar que o processo participativo é um desafio para os governos que pretendem ter a efetiva participação da população nas decisões que se referem ao espaço da cidade.

*“O que está em jogo é o protagonismo, principalmente o dos setores populares. Entretanto, não se pode ignorar que as cidades brasileiras são espaços de convivência pluriclassista e de existência de estereótipos e estigmas em todas as dimensões do espectro social. Se o desafio é ampliar as condições de apropriação dos bens e serviços públicos para uma vasta parcela da população, notadamente aquela que habita nas regiões periféricas, a administração pública tem que estar voltada para a implantação de canais de participação que permitam um amplo envolvimento dos mais diversos estratos” (Jacobi, 1995, p.28).*

Para ocorrer a participação da forma entendida pelo autor, é preciso que as administrações viabilizem mecanismos e novas formas de abrir canais institucionais que focalizem de maneira mais ampla possível a participação. Neste sentido, infere-se que é necessário que o

administrador público acredite nesse modelo e tenha vontade política para optar por uma forma de administrar participativa.

Uma das formas mais utilizadas de participação tem sido a representação que, segundo Faleiros (1982), parte de uma base social determinada, destacando-se certos representantes que vão debater e resolver, em nome desta base, os assuntos propostos no espaço político, que podem ser órgãos executivos, conselhos consultivos e deliberativos, seminários, congressos, entre outros.

A participação institucional, por meio dos conselhos, por exemplo, é um instrumento de democratização do Estado. De Marco (1995) assinalou que, quando, de fato, há o propósito da construção de um Estado Democrático, os espaços públicos se proliferam e os segmentos sociais envolvidos deixam de ser objeto de políticas públicas sociais e passam a ser sujeitos que formulam, decidem e fiscalizam as ações do Estado.

Portanto, para De Marco (1995), a participação ocorre quando se decide o que, quando e como fazer; quando se fiscaliza, acompanha e avalia o alcance dos objetivos; quando se discute e se decide sobre os recursos necessários para que os resultados propostos sejam atendidos.

Dessa forma, a participação se coloca como elemento fundamental a ser construído e explorado pelos cidadãos como meio de

exercer influências positivas no enfrentamento das questões que afetam seu cotidiano (Silva, 1997).

Entretanto, é oportuno afirmar que a participação por si só não resolve o conjunto de situações complexas que envolve a gestão do bem público. A participação situa-se como importante instrumento na articulação com a pluralidade de atores e sujeitos sociais envolvidos com as condições sociais, econômicas e políticas que permeiam a gestão pública.

### **3.2 Refletindo sobre a categoria da cidadania**

No debate sobre participação e organização social, há que se considerar como fundamental debater a questão da cidadania, pois discutir essa concepção é trazer algumas reflexões para o campo da participação, e, conseqüentemente, da organização dos movimentos populares na gestão das políticas públicas.

Para tanto, partimos da concepção trabalhada por Covre (1991), que se utilizou da definição de Marshall, compreendendo a cidadania como o conjunto de direitos civis, sociais e políticos. No Brasil, essa concepção universalista de direitos sociais foi incorporada muito tardiamente, apenas em 1988, na nova Constituição, que é uma referência política em nossa história.

Esses três direitos do cidadão “*não podem ser desvinculados, pois sua efetiva realização depende de sua relação recíproca. Esses direitos, por sua vez, são dependentes da co-relação de forças econômicas e políticas para se efetivar*” (Covre, 1991, p.16).

Na direção dessa reflexão, já percebemos que a vinculação com a concepção de participação trabalhada anteriormente está diretamente relacionada à cidadania. Se participação é tomar parte da produção, da gestão e do usufruto dos bens, na sociedade, é necessário que se alcance a cidadania plena.

Deste modo, a cidadania torna-se uma categoria estratégica para se construir uma sociedade melhor. Covre (1991), ao debater a temática, observou que a realização da democracia formal, em alguns países (como a Inglaterra), está passando pela experiência do Welfare State, que pode significar um avanço estrutural no encaminhamento da democracia. Mesmo com a crise do Estado Providência, parece não se ter encontrado, no mundo contemporâneo, outro modo melhor de desenvolver a democracia.

Com base neste entendimento, podemos nos aproximar da realidade brasileira, que mesmo sem ter tido a experiência do Welfare State, a Constituição de 1988 aproximou-se do que seria o Estado Providência, quando propôs uma organização para as políticas públicas, trazendo então a participação dos cidadãos (destinatários, trabalhadores), para o âmbito da gestão dessas políticas.

Utilizando-se de parte das reflexões realizadas por Covre (1991), serão enfocados suas observações na perspectiva da cidadania individual e coletiva. A autora afirmou que a categoria da cidadania depende da ação dos sujeitos e dos grupos básicos em conflito, e também das condições globais da sociedade.

*“Ela pode permitir uma práxis coletiva que coaduna os pólos da construção social: o do indivíduo e o da coletividade, quando se observa que o exercício contemporâneo da cidadania tende a ter o suporte à pessoa (suas necessidades e desejos), ao mesmo tempo que se desenvolve via organismos sociais que têm por referência o coletivo. O exercício da cidadania extravasa o da classe social, mas não deixa de permeá-la, assim como permea vários organismos sociais, movimentos sociais (em geral, e os ditos novos, como ecologistas, o pacifista, o feminista etc.), determinadas gestões públicas, algumas ONG´s etc” (Covre, 1991, p.70).*

Portanto, pretende-se discutir a cidadania que está mais presente no âmbito do cotidiano, nas organizações formais e informais, nos bairros, nos movimentos sociais, nas organizações não governamentais (Ongs), etc, como uma forma ampliada e em processo, que se poderia nomear de cidadania em construção.

Partindo do pressuposto de que, na conjuntura atual, conta-se com uma Constituição Federal, assim como outras legislações

que asseguram direitos e garantem, com base em vários artigos, a participação da população na deliberação e acompanhamento das políticas públicas.

Sabe-se também que os direitos presentes na Constituição Federal são resultado da luta e do grande movimento protagonizado pelos segmentos organizados da sociedade, em especial, os populares. Na atual conjuntura político-econômica, torna-se um desafio constante imprimir o caráter democrático às ações realizadas no âmbito das políticas públicas, com vistas ao alcance dos direitos sociais e da participação.

Os desafios para se chegar à cidadania plena, ou emancipada, tornam-se cada vez mais distantes, considerando a enorme desigualdade de renda e propriedade no Brasil, assim como o número de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza, dados referidos no primeiro capítulo. Demo (1995), ao debater as exigências e desafios da cidadania emancipada, advertiu: *“a cidadania tem, por isso, como primeiríssima tarefa, um desafio negativo: destruir a pobreza política”* (Demo, 1995, p.133).

No entendimento do autor, superar a pobreza política é incluir o cidadão no processo político, torná-lo capaz de apreender de forma crítica sua condição na sociedade, para que possa, inclusive, lutar pelas suas necessidades materiais, sem se sentir submisso às elites. Para tanto, garantir essa oportunidade *“aponta para a necessidade da*

*organização política coletiva, pois tratando-se de competência, é mais competente a oportunidade feita em consenso potencializado*“ (Demo, 1995, p.134).

Na afirmação do autor está a compreensão já assinalada por Covre, a qual apontou a necessidade de conjugar a cidadania individual com a coletiva. Nesta direção, observa-se que a emancipação ou a organização dos movimentos políticos passam, necessariamente, por este processo. *“O processo emancipatório é, assim, um fenômeno de competência tipicamente político”* (Demo, 1995, p.135).

Na perspectiva de uma nova era do social e da política o Estado contemporâneo necessita debater as novas relações que tratam não só do acesso aos direitos sociais, mas sobre o justo e injusto, assim como a questão da cidadania e, neste movimento, a participação ganha centralidade nos debates, e, conseqüentemente, na gestão das políticas públicas.

### **3.3 Movimentos populares na direção da gestão pública**

Quando se fala de participação dos cidadãos, dos movimentos sociais, especialmente os populares, deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública baseada em certo

nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade (Jacobi, 1993, p.23).

Ao analisar a história da sociedade brasileira, considerando as três últimas décadas, verifica-se que um dos aspectos, já assinalados, foi a luta dos movimentos para a intervenção na gestão do bem público.

*“Esta movimentação social que anseia, na segunda metade da década de 70, pela abertura do espaço público à participação de todos os cidadãos, luta de forma organizada nos anos subseqüentes, para ampliar essa esfera pública de atuação, buscando qualificar sua participação política”* (Silva, 1997, p.65).

Este movimento busca intervir para estar efetivamente exercendo a democracia e caminha na direção da nova concepção de cidadania, refutando a concepção liberal de cidadania, propondo a participação na construção de um espaço que favoreça efetivamente a participação dos movimentos populares, em especial.

No resgate histórico desta luta, verifica-se que um dos primeiros passos dos movimentos organizados foi estabelecer oposição às ações governamentais, questionando o seu distanciamento e desconhecimentos das reais necessidades e aspirações da população (Silva, 1997). O processo desencadeado teve início com a discussão de pautas coletivas e audiências públicas, intermediadas por lideranças

políticas com a presença de representantes do poder público. Neste período, vários movimentos já organizados, como os movimentos populares nos bairros, o novo sindicalismo e as Comunidades Eclesiais de Base, tornaram-se protagonistas desta luta.

O final dos anos 80 demarcou um novo momento e possibilitou inscrever na pauta política a temática da participação sob um paradigma baseado em ações coletivas com ênfase na cidadania e na construção de novos espaços de participação. Neste período, parcelas da oposição política às elites tradicionais brasileiras ascenderam ao poder em várias cidades e no governo de alguns estados. O significado dessa mudança vem no caminho das rupturas das relações oligárquicas práticas no Brasil por muitas décadas.

*“A emergência do novo paradigma de relações entre a sociedade e o Estado se deu num momento de emergência de uma nova questão social no sistema de acumulação capitalista, que se traduz, entre outras coisas, por uma inadaptação dos antigos métodos de gestão dessa questão social e um novo tipo de crise do Estado. As ideologias dos anos 80 sobre o Estado Mínimo se mostraram incorretas, e nos anos 90 se reconhece o papel do Estado para se manter a coesão social” (Gohn, 1999, p.25).*

Na análise feita por (Gohn), a autora levantou uma questão: quais seriam as grandes mudanças que deram origem a esse

novo paradigma, que possibilitou a reconfiguração da participação popular, em tempos tão adversos e cenários tão hostis? Sobre essa indagação, foram levantadas questões que passam por dois tipos de mudanças: na estrutura sócio-econômica e na organização popular.

De fato, o Brasil vive um grande paradoxo, estando aliado às novas regras da chamada globalização, e adotando os ditames do neoliberalismo, iniciando um processo democrático com base nos princípios constitucionais, que asseguram novos espaços de participação direta e indireta da população, nas relações com o poder.

No que se refere aos efeitos da globalização, que não atingem só as camadas populares, mas também as camadas médias, quer no plano individual ou coletivo, a crise e o desemprego têm jogado milhares de trabalhadores para o mercado informal, constituindo uma nova categoria: a dos “sobrantes”, pessoas que desempenham tipos de trabalho que foram eliminados da sociedade. Gohn (1995), ao analisar este processo de apartação social, afirmou que o indivíduo é excluído socialmente, assinalando que isso ocorre não apenas por ser desigual ou diferente, mas por ser considerado como não semelhante, expulso não apenas dos meios modernos de consumo, mas do gênero humano.

Outro aspecto deste processo é a precarização das relações de trabalho, com a flexibilização e a perda dos direitos dos

trabalhadores. A diminuição dos serviços públicos restringiu o acesso de milhares de brasileiros aos serviços sociais básicos. Houve um aumento de pessoas moradoras de rua, entre elas, um significativo número de crianças e adolescentes. Em substituição às competências do Estado no trato com as políticas públicas, surgiram novas organizações sociais de interesse público, que passaram a realizar serviços por meio de agências, cooperativas de trabalho e outras formas institucionalizadas de prestação de serviço.

Gohn (1999), refere-se a outro aspecto de grande fator dinamizador das forças de resistência aos efeitos devastadores da globalização da economia advém de uma categoria de múltiplas dimensões e ao poder local, que, com base na Constituição Federal de 88, ganhou força para ampliar a participação de diversos atores na construção de um espaço público múltiplo. A gestão político-administrativa de forma descentralizada e participativa possibilita a transformação, a revalorização do local (município), no qual se pode viabilizar, de fato, experiências com a participação dos movimentos sociais e populares na discussão, deliberação e acompanhamento dos assuntos pertinentes aos aspectos, sociais, culturais, econômicos, etc.

### **3.4 Nova dimensão da participação popular - exercício do controle social**

A discussão do controle social na sociedade brasileira ganha, hoje, uma dimensão especial, porque com ela estamos discutindo a relação entre Estado e Sociedade que, com base na Constituição Federal, está institucionalizada e mediatizada por diversos instrumentos, como é o caso dos Conselhos de políticas públicas e de direitos. Sposati (1993), ao analisar essa temática, levantou a seguinte questão: como tornar público o Estado? O desafio que se coloca é no sentido de como a sociedade civil deve fazer para se apropriar do Estado? Como fazer o controle social de um Estado falido, que caminha com propósitos neoliberais, restringindo o controle da sociedade na participação da vida pública?

Em primeiro momento, é necessário construir o conceito do que seja efetivamente público, isto é, submetido à decisão e à construção de uma esfera pública.

A concepção de esfera pública não se remete apenas no sentido de definir o que é estatal ou privado, tendo o Estado e a sociedade civil como atores na construção de uma nova ordem democrática, com base no avanço e principalmente, da Constituição de 88, que redefiniu as relações Estado e sociedade civil, no trato do público.

Raichelis (1988), ao examinar a esfera pública, afirmou: tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos, e é essa visibilidade pública que constrói a realidade, com vistas a um mundo comum.

A compreensão do espaço público, como lugar de todos, especialmente daqueles que, na maioria das vezes, estiveram excluídos deste, é desafio a ser enfrentado pelo conjunto da sociedade nas suas mais diferentes organizações, de forma especial por aqueles que sempre lutaram nesta direção (movimentos populares). Esta tarefa implica em formação, sedimentação e disseminação de uma nova cultura política de valorização do caráter público do poder, o qual deverá estar a serviço de todos, superando o caráter de assegurar privilégios, “arrumar situações”, que vigoraram em nosso país desde o tempo do descobrimento (Silva, 1997).

*“Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo. Aqui se inscreve sua dimensão propriamente política, na medida em que, nessa óptica, a noção de esfera pública se afirma como comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação da vida pública” (Raichelis, 1998, p.26-27).*

O conceito de esfera pública trabalhado por Raichelis parte da necessária compreensão da formação da sociedade burguesa, da consolidação de um *ethos* burguês que se explicita pela emergência do mercado auto-regulado e posterior introdução das políticas de regulação kevnnesiana que sustentam o Welfare State.

Habermas (citado por Raichelis 1998), pautou-se no seu entendimento sobre a esfera pública como sendo o estado de coisas públicas vinculado à evolução histórica da sociedade burguesa saída da alta Idade Média europeia.(final do século XVIII), configurando-se em âmbito específico da sociedade burguesa. Partindo da progressiva emancipação do intercâmbio econômico entre os homens em relação ao controle estatal, foi se abrindo um espaço social aglutinador dos interesses comuns ou públicos dos sujeitos privados, que regula suas relações com o mercado e com o poder político. Mas o autor disse que se pode falar de público e privado muito antes, pois estas categorias tiveram origem grega.

O modelo de esfera pública e privada desenvolveu-se no período que atravessou o Renascimento, a Idade Média, as definições do direito Romano e foi, segundo o referido autor, transmitido até os nossos dias, mantendo-se como modelo ideológico. Com o advento da modernidade, entendida como herança do projeto iluminista fundado na razão, as categorias público e privado passaram a adquirir aplicação técnico-jurídica, com o nascimento do Estado moderno e o surgimento de

uma esfera separada, a sociedade burguesa. A consolidação do Estado de Direito liberal-burguês exigiu o estabelecimento de um conjunto de mediações políticas que tivessem legitimidade na sociedade civil, que passaram a assumir funções legislativas. A esfera pública burguesa foi constituída, na sua origem, de pequenos proprietários privados, que transformaram esse espaço privado em uma esfera de seus interesses comuns. Daí, inseridos como proprietários privados na esfera produtiva, passaram a assumir a condição de cidadãos ativos no plano da esfera estatal.

Prosseguindo no entendimento de Habermas (citado por Raichelis 1998), apontou que a segunda fase de desenvolvimento da esfera pública burguesa foi caracterizada pelo ingresso das massas despossuídas e não instruídas, o que marcou um novo momento de inflexão na sua conformação.

A terceira fase, deu-se a partir do surgimento de um público consumidor de cultura, da penetração das leis de mercado na esfera íntima (familiar) das pessoas privadas, destruindo o lugar tradicional do raciocínio burguês. Surgiu, assim, uma esfera social repolitizada, que não pôde mais ser classificada sob denominação de público ou privado. Misturaram-se os âmbitos estatizados da sociedade e os setores socializados do Estado. O Estado foi, crescentemente, pressionado a equilibrar os interesses de luta, diante da necessidade de ter de se legitimar ante a sociedade civil. Finalizando a reflexão, a autora

apontou o pensamento de Habermas (citado por Raichelis 1998), que afirmou,

*“(...) a possibilidade de instituir uma esfera pública politicamente ativa depende de dois pressupostos. De um lado, a capacidade da esfera pública para reduzir ao mínimo o conflito estrutural entre a pluralidade de interesses que sua ampliação propiciou, o qual dificulta a emergência de um consenso fundamentado em critérios gerais. De outro, a possibilidade efetiva de reduzir o poder de burocracia no interior das organizações sociais, cujas decisões não são submetidas ao controle social, o que debilita, dessa forma, o caráter público dessas organizações” (Raichelis, 1998, p.54).*

Neste sentido o controle social aponta uma inter-relação entre a democracia representativa e a democracia direta, que necessariamente, está ligado à participação dos novos sujeitos democráticos populares nas instâncias paritárias (conselhos) instituídas legalmente com base nos princípios constitucionais.

Na concepção de Sposati (1993), os novos sujeitos democráticos populares, se referem ao quarto poder, o poder popular. Não basta só o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O controle social supõe, sim, o fortalecimento deste quarto poder da sociedade civil, como poder popular.

*“Controle social significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite Participação da Sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados”* (Raichelis, 1998, p.40).

É importante destacar que a concepção de Estado utilizada por Raichelis baseia-se no contexto da tradição *gramsciana* da teoria ampliada de Estado. O Estado comporta duas esferas: a sociedade civil e a sociedade política. A sociedade civil é um conjunto complexo: seu campo é muito extenso, na medida em que constitui o domínio das ideologias como arte, direitos, partidos, igrejas, organizações profissionais. A sociedade política possui características bem definidas: agrupa o conjunto das atividades que dizem respeito à função de coerção (Portelli, 1983).

Na visão de Neto (1993), a construção dessa visão de política pública pressupõe, no mínimo, três elementos fundamentais: os atores, que negociam e definem a implantação da política; as arenas institucionais, nas quais essas políticas são reguladas, controladas e executadas e, por fim, um instrumental técnico-operacional que permita que essa política saia do papel e produza os efeitos esperados. Os atores, fundamentais nessa negociação, estão no âmbito da sociedade política e sociedade civil, daí, segundo o autor, decorrem algumas

questões que dificultam esse processo.

Desta forma, “*o problema da sociedade política brasileira é que temos uma brutal fragmentação de seus atores, uma falta de consenso em relação à atuação do Estado, especialmente no campo social, e uma baixa capacidade de operacionalização das instâncias governamentais*” (Neto, 1993, p.44). Esta fragmentação ocorre nos espaços do legislativo, e na atuação dos partidos, daí a dificuldade de se formar um consenso mínimo, o que gera a descontinuidade da ação do poder público na instituição de regras universais e impessoais, na dificuldade de criar arenas institucionais de negociação e controle das políticas, espaços de participação da sociedade civil na gestão dessas políticas (Neto, 1993).

Há, ainda, a falta de vontade política e uma resistência burocrática, com base em legislações que impedem maior agilidade às novas regras para operacionalizar a gestão das políticas públicas.

É preciso que a sociedade civil tenha capacidade de atuar nessas arenas de decisão. Neste sentido, formar quadros, discutir, articular, propor, fazer-se presente de forma efetiva nesses espaços pode ser um primeiro passo para romper com a cultura instalada no Brasil, quanto ao controle das ações governamentais.

A efetivação do controle social só será possível quando houver a superação de práticas como a relação *ad-hoc*, no trato com as

políticas sociais, o favoritismo, a herança patrimonialista, a relação populista, presentes na esfera pública.

Um dos grandes desafios, talvez o maior, é o controle do orçamento público, que, na cultura administrativa brasileira, ainda é objeto de conhecimento e tratamento de seletos técnicos do planejamento e finanças.

A sociedade civil ainda está ausente da discussão do orçamento público no Brasil. Como podemos dizer, então, se a direção, a ação, a intervenção dessa ou daquela política deve ser alterada, se não temos em mãos informações fundamentais, como é o caso do orçamento? Neste sentido, a apropriação, por parte da sociedade civil, de conhecimentos sobre o planejamento e a construção do orçamento são imprescindíveis para se ter a capacidade de alterar as regras.

Com base nessas reflexões, é possível apontar algumas exigências básicas para o *exercício do controle social*, que passam pela transparência e regularidade nos espaços institucionais. Neste sentido, alguns pressupostos se apresentam:

- *“Ele supõe um padrão de representatividade na construção, operação e gestão das políticas sociais;*
- *Deve corrigir as lacunas da democracia representativa, introduzindo novos sujeitos democráticos populares, individuais e coletivos;*

- *É uma possibilidade concreta de ruptura da chamada regulação truncada, aquela relação ah-doc, clientelista, caso a caso, para uma forma de regulação coletiva, pública, transparente;*
- *A relação social fundada em espaços de controle social deve estabelecer regras que venham a ser modificadas com o avanço da experiência. Ou seja, o controle social deve impor regularidade e mostrar publicamente o que está pretendendo;*
- *Ele necessita ser institucionalizado para que se torne visível e para que as alterações sugeridas sejam incorporadas. O exercício do controle supõe, portanto, táticas e estratégias para provocar alteridade;*
- *Exige que alteramos não só os serviços públicos mas, também os serviços privados voltados às políticas sociais” (Sposati, 1993, p.49).*

Nessa direção, tratar a questão do controle social em uma perspectiva de transformação da esfera pública é criar uma nova cultura político-democrática.

Entretanto, esta cultura não pode ser somente a de criar espaços institucionais, administrativos, nos quais estão os representantes do governo e da sociedade civil; enfim, tem que haver um espaço político de debate, de confronto de idéias, de proposições.

Transformar a cultura brasileira é propor e exigir que todas as questões que se relacionam à deliberação das políticas públicas, como as decisões sobre a aprovação da política, dos planos, critérios, objetivos, metas, destinatários, orçamento, qualidade dos serviços, portanto, todos os aspectos, possam ser tratados no âmbito do espaço público criado para este fim.

A sociedade civil deve ter a capacidade de influir. Sem influência não há controle social. Embora o controle não chegue às organizações privadas, elas recebem verbas públicas para seu funcionamento, por meio de convênios. Isso poderia, segundo Spasati (1993), ser o exemplo dessa forma de relação entre o estatal e o privado, criando a categoria de público, uma vez que não se tem a visibilidade nem o controle social do que fazem essas organizações como prestadoras de serviço e nem como aplicam suas verbas. Ressalta-se que hoje, com a instituição dos conselhos, caminha-se para ter um controle mais transparente.

É neste horizonte de problemas e desafios que a questão da participação popular e controle social se apresenta como problema propriamente político de criação e recriação das regras da vida democrática.

## **CAPITULO IV**

### **CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO GRANDE E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

#### **4.1 Conselho como novo ator na construção do espaço público**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, teve-se o redirecionamento das relações estado/sociedade civil, que favoreceu as relações entre democratização e representação dos interesses populares nas decisões políticas.

Instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e os projetos de iniciativa popular, foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação da sociedade nas decisões

políticas. Nesta direção estão, como um dos aspectos inovadores da democracia, os conselhos de gestão de políticas sociais.

Os conselhos como instrumentos de controle social são fruto da longa luta dos movimentos de massa, que na história política de outras sociedades capitalistas, na luta da democracia, estiveram presentes. Portanto, o modelo não foi inventado no Brasil, mas reinventado pelos movimentos sociais populares brasileiros, como uma crítica à democracia parlamentar (Gohn, 1990).

Com base não só na Constituição Federal, mas principalmente nas legislações que regulamentaram as políticas de Saúde, Criança e Adolescente e Assistência Social, estes instrumentos foram constituídos, paritariamente, entre governo e sociedade civil, o que vem a permitir a participação de um conjunto de novos sujeitos sociais no processo de controle social das políticas públicas, principalmente os grupos tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder público.

Os diversos conselhos de gestão das políticas sociais em curso possibilitam o alargamento da participação da sociedade no controle da coisa pública, rumo à constituição de esferas públicas autônomas e democráticas (Raichelis, 1998).

Em se tratando da assistência social, os conselhos adquiriram importância particular, considerando o perfil histórico desta política, que foi associado tradicionalmente à filantropia privada, de

caráter confessional. Historicamente, o Estado desempenhou um papel subsidiário nesta política, dificultando a sua consolidação como modalidade de política social, no conjunto das demais políticas.

As ações que marcaram a prática da assistência social no Brasil estiveram longe do controle social; realizada de forma pontual, servindo a interesses clientelistas e personalistas, sendo alvo de denúncias pública e corrupções, como demonstrou o processo de impeachment do presidente Fernando Collor (Raichelis, 1998).

A assistência social, com a promulgação da LOAS, apresentou-se não só no patamar das demais políticas públicas, mas está pautada em uma nova ordem, incorporando os princípios da Seguridade Social.

No macro cenário, vivemos uma situação ímpar: o controle social acumulando forças da sociedade civil, do legislativo, do Ministério Público. Avaliando o processo de organização e atuação dos conselhos, estes já têm história e produção acumulada suficiente para redesenhar o movimento da prática como espaço de recriação da cultura. Hoje, os conselhos não estão apenas dividindo gestão, propondo e definindo programas e atividades para atender àqueles que estão excluídos da produção, da riqueza e dos serviços da nação. Mas estão, também, produzindo uma nova cultura (Battini, 1996).

Já no cenário referente ao município de Campo Grande-MS, serão abordados e revelados, neste estudo, como vem se

constituindo este movimento e processo de organização e atuação do Conselho de Assistência Social, conforme sub-item a seguir.

## **4.2 Município de Campo Grande – cenário de pesquisa**

Campo Grande, a cidade mais populosa do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme dados constantes no Plano Municipal da Assistência (1996), apresentou, na década de 70, uma das taxas de crescimento populacional mais altas do país; 6,0% ao ano. Este não foi um fenômeno isolado, pois o estado, como um todo, apresentou uma taxa de crescimento da população urbana de 4,0%, enquanto que a população rural decresceu em 1,5% ao ano.

Vários fatores foram apontados como causas deste crescimento, como o êxodo rural, em função da mudança da pauta de produção do estado, com a introdução da soja, cultura de elevado grau de tecnologia e mecanização, e a situação geográfica de Campo Grande, que se posiciona como “entrada obrigatória” de migrantes para a Região Norte do país.

A atração exercida pela nova capital, ocasionada pela grande oferta de emprego gerada pela necessidade de se organizar administrativamente Mato Grosso do Sul e, em função dessa dinâmica, o

aumento da população urbana de Campo Grande, que correspondia a 32% da população urbana do estado, em 1985, passou a participar com 36,67%, em 1991. A taxa de crescimento anual ficou em 5,5% e a densidade demográfica do município de Campo Grande, em 1992, ficou em 67,50 hab/Km<sup>2</sup> (Plano Municipal de Assistência Social, 1995).

De acordo com os dados do IBGE, em 1996, a população de Campo Grande encontrava-se distribuída da seguinte forma: crianças até 14 anos eram 30% da população; os jovens e adultos até 34 anos, 37%; enquanto os maiores de 35 anos, 31% do total de uma população residente de 600 mil pessoas; 48% homens e 52% mulheres; apenas 1,3% da população residia na zona rural; a média de pessoas por família estava em 3,77 por residência.

Na década de 70, no antigo estado de Mato Grosso, os migrantes eram cerca de 41,5% da população de Campo Grande, na década de 80, já na condição de capital do estado do Mato Grosso do Sul, este número passou para 58,6%, o que tornou a participação dos migrantes extremamente importante no contexto populacional do Município.

Campo Grande compõe a microregião com onze municípios e é o que mais absorve mão-de-obra, com a participação de 77% do total da população ocupada.

As atividades que mais geram emprego no mercado formal e informal são: prestação de serviços, com 27%, comércio de

mercadorias, com 16%; indústria da construção, com 15%; administração pública, com 11%; atividades sociais, com 10%; indústria de transformações, com 8%; atividades agropecuárias, extração vegetal e pesca, com 7%; e outras indústrias e transformações, comunicação, com 6%.

A população economicamente ativa de Campo Grande representa 53,6%, e a população economicamente não ativa representa 46,4% da população total. (Plano Municipal de 1996).

No que se refere à taxa de mortalidade infantil, indicador tradicionalmente considerado dos mais sensíveis para traduzir a estreita relação entre condições de vida e saúde da população, o município apresentou uma taxa de 21,8 por mil nascidos vivos, em 1991. Uma das causas mais recorrentes das mortes, no primeiro ano de vida, segundo dados da Secretaria Municipal de Saúde, são as afecções respiratórias.

Dados da Secretaria de Assuntos Fundiários indicam que o número de famílias residentes em favelas está assim disposto: 12.588 famílias em núcleos já regularizados; 2.359, em regularização; 890, para remoção; invasão em áreas particulares, 801.

Segundo dados do Mapa da Fome (IPEA, 1993), 22.760 famílias estavam em situação de miséria, sendo que a maioria eram crianças de 0 a 6 anos de idade; quanto ao número de analfabetos era de 21,3% da população.

*“Na capital de Mato Grosso do Sul, a distribuição de renda da população indica um número bastante elevado de pessoas cujos rendimentos chegam a até dois salários mínimos. Segundo dados do IBGE, 148 mil pessoas estão nessa faixa de renda, compreendida entre um quarto e dois salários mínimos mensais, e 178 mil habitantes não possuem qualquer rendimento mensal para sobrevivência” (Documento Campo Grande – 100 anos de construção).*

No quadro a seguir, estes dados estão registrados:

**Pessoas de 10 ou mais anos de idade, por classes de rendimento nominal médio mensal e sexo - 1991  
MRH - 342 - Pastoral de Campo Grande**

	HOMENS	MULHERES	TOTAL
Sem rendimento	48.539	129.688	17.8227
Sem declaração	693	423	1.116
Até ¼ sal. mín.	496	923	1.419
Até ¼ a 1/2 sal. mín.	5.395	8.624	14.019
De 1/2 a 3/4 sal. mín.	17.016	18.781	35.797
De 3/4 a 1 sal. mín.	10.413	8.730	19.143
De 1 a 1 e 1/4 sal. mín.	15.658	11.645	27.303
De 1 a 1/4 a 1 e ½ sal. mín.	12.437	7.490	19.927
De 1 e 1/2 a 2 sal. mín.	19.451	9.311	28.762
De 2 a 3 sal. mín.	29.149	10.930	40.079
De 3 a 5 sal. mín.	23.684	9.763	33.447
De 5 a 10 sal. mín.	19.298	7.481	26.779
De 10 a 15 sal. mín.	6.390	2.003	8.393
De 15 a 20 sal. mín.	2.702	720	3.422
Mais de 20 sal. mín.	5.570	818	6.388
<b>Total</b>	<b>216.891</b>	<b>227.330</b>	<b>444.221</b>

Fonte: IBGE - Centro Demográfico do Brasil - Mato Grosso do Sul, 1991.

No município, atualmente, a política de assistência social vem sendo executada pela Secretaria de Assistência Social e do Trabalho-SAST, e pelo Fundo de Apoio à Comunidade – FAC, presidido pela primeira dama.

É neste cenário que se deu o estudo ora apresentado, para tanto, serão descritas a metodologia e desenvolvimento da pesquisa, no item que segue.

### **4.3 Metodologia Utilizada e Desenvolvimento da Pesquisa**

Com base na pesquisa qualitativa, utilizou-se o Estudo de Caso, por ser uma das modalidades de análise das ciências sociais e por ser entendido como método que *“supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno adequadamente a partir da exploração intensa de um único caso”* (Becker, 1993, p.117). Ainda, segundo Becker, o caso estudado em ciências sociais é aquele realizado com base em uma organização ou comunidade, fazendo uso das técnicas de observação, como também de entrevistas, sendo consideradas fundamentais para a coleta de dados .

O Estudo de Caso apresenta um duplo propósito: tenta chegar a uma compreensão abrangente do grupo em estudo e tenta desenvolver declarações teóricas mais gerais sobre regularidades do

processo de estruturas sociais (Becker, 1993), do qual o investigador parte para conhecer o que existe sobre a organização pesquisada.

Com base nesta concepção, nosso objeto de estudo centrou-se no Conselho Municipal de Assistência Social - Campo Grande-MS, que é um órgão constituído com base na nova estruturação da política de assistência social. Definido como um colegiado paritário, governo e sociedade civil, em igual número de representações, deliberativo, com responsabilidades específicas atribuídas em legislação própria, Lei Municipal n. 3.108/94.

Portanto, iniciou-se a pesquisa tendo conhecimento que este órgão dispõe de um conjunto de legislações próprias, que originaram sua criação e instalação, e outras que, no decorrer de sua dinâmica, dão-lhes formato como órgão que compõe a estrutura da política de assistência social.

Ao eleger o Conselho Municipal de Assistência Social como objeto de pesquisa, preliminarmente, cabe ressaltar que o passo inicial foi a escolha do período em que se realizaria o estudo. Definimos os dois primeiros mandatos do CMAS – 1995-1997 e 1997-1999, por entender que se poderia, com base nas informações coletadas, apreender, com maior amplitude, o comportamento deste órgão, procurando obter o resultado da ação política nesta conjuntura.

Posteriormente, procedeu-se ao levantamento e posterior análise dos documentos que originaram a criação do Conselho, como leis

e decretos, passando também pela leitura das atas e outros instrumentos normativos instituídos pelo CMAS. Para a leitura das atas, utilizou-se o critério por amostragem, realizando a leitura de uma a duas atas a cada mês. De acordo com o Regimento do Conselho, as reuniões eram realizadas a cada quinze dias, não considerando as reuniões extraordinárias.

Realizou-se, ainda, a análise de documentos referentes à constituição do Fórum de Entidades Não Governamentais, por se tratar de um órgão não institucional, mas que se faz presente como um sujeito neste processo, inclusive com base na lei de criação do CMAS.

Para a escolha dos entrevistados, adotou-se o critério seguindo o princípio da paridade, estabelecido na Lei Orgânica de Assistência Social, para a escolha dos representantes do governo e da sociedade civil optou-se pela seleção aleatória. Das entrevistas, objetivamos fazer a leitura da visão de ambas no processo de construção deste espaço político de controle social. Nesta direção, foram realizadas as entrevistas com seis representantes do primeiro mandato e igual número do segundo mandato, sendo que os seis representantes da sociedade civil contemplaram os segmentos previstos na LOAS, assim como na lei de criação do CMAS, ou seja, dois representantes do segmento de trabalhadores, dois de usuários e dois das entidades prestadoras de serviço. Da mesma forma, foram realizadas seis entrevistas com os representantes do governo.

As entrevistas obedeciam sempre a um roteiro, o qual direcionou a construção das categorias de análise a serem desenvolvidas. O conjunto das questões propostas aos entrevistados possibilitou uma reflexão sobre a importância da participação e do controle social na gestão das políticas públicas, especialmente aos assistentes sociais que, em grande parte, fazem-se representar nesses espaços.

Para a análise dos dados coletados, procurou-se realizá-las destacando as reflexões que envolviam aspectos direcionados às categorias estudadas. As categorias centrais como descentralização/municipalização, participação popular e controle social foram fundamentais para o entendimento do Sistema Descentralizado e Participativo, no qual se insere o Conselho como uma inovação no processo de gestão da política de assistência social.

#### **4.4 Protagonismo do Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais na gestão da Política de Assistência Social**

O movimento pela implantação da Política de Assistência Social no país, ampliado com a promulgação da LOAS e protagonizado

pelas entidades da sociedade civil organizada intensificou as estratégias no sentido de consolidar técnica e politicamente o estabelecido na Lei.

Inserida nesta luta, a categoria dos assistentes sociais assumiu também o desafio em direção ao projeto ético-político profissional, na qual figura, com prioridade, a defesa das políticas públicas e da democracia. As organizações da categoria, com outros atores sociais como universidades, entidades prestadoras de serviços, de usuários e de defesa, movimentos populares, mobilizaram-se para a constituição de Fóruns pró-criação dos Conselhos de Assistência Social em todo o país.

Neste contexto, inscreve-se o município de Campo Grande, onde um grupo de profissionais, ligados à Diretoria do CRESS/ 21ª Região, constituiu uma Comissão amplamente representada pelos diversos segmentos da sociedade civil, que se articulou e propôs a apresentação de um Projeto de Lei ao Executivo, com o objetivo de criar o Conselho Municipal de Assistência Social. Enviado à Câmara Municipal, no segundo semestre de 1994, foi aprovado, sem sofrer emendas.

O Fórum de Entidades Não-Governamentais<sup>6</sup>, já instituído, conta com aproximadamente quarenta instituições não-governamentais, cumprindo o papel decisivo neste processo .

---

<sup>6</sup> O Fórum Permanente de entidades Não-Governamentais, foi criado em 1994, conta com Carta de Princípios, apresenta a seguinte estrutura: Plenária, Secretaria Executiva e Comissões. A primeira Secretaria Executiva foi exercida pelo Conselho Regional de Serviço Social-CRESS-21ª Região, até 1996.

A criação do Fórum significou a possibilidade de ampliar o espaço político da assistência social para arenas coletivas de articulação, de debate e de alianças em torno de uma agenda de prioridades a serem enfrentadas em um momento importante para o município de Campo Grande. O Fórum, instância não institucional com ampliada participação e representação política, permitiu a participação de segmentos sociais que, na maioria das vezes, não estariam nos tradicionais espaços de decisão.

Em 20 de dezembro de 1994, foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social, com base na Lei 3.108, que, em seu art. 2º estabelece: *“fica criado o Conselho Municipal de Assistência Social, observado o disposto no art. 17, § 4 da Lei n.8.742 de 7 de dezembro de 1993, órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social”*. O Decreto nº 7.106 de 11 de abril de 1995, que regulamenta a Lei de criação do CMAS, estabelece as Secretarias e órgãos governamentais que comporão o Conselho, define a presidência do CMAS, *“Art. 4º. A presidência do CMAS será exercida pelo Secretário Municipal de Bem Estar Social que, nas suas faltas ou impedimentos, será substituído pelo Diretor Executivo da referida pasta”*.

Ao definir a presidência do CMAS, vinculando-a à Secretaria da Política de Assistência Social, o então Prefeito Juvêncio César da Fonseca (PMDB), com este ato, deixou claro mais uma vez o autoritarismo e a centralidade das decisões nas mãos do poder executivo,

contrariando o princípio democrático estabelecido na Lei Orgânica de Assistência Social.

Observa-se que, na história política de Mato Grosso de Sul, a hegemonia dos partidos de direita ocupava a maioria dos espaços do executivo e legislativo. Neste cenário, o desafio para se instalar qualquer instrumento que pudesse vir a dividir o poder, como por exemplo um Conselho composto por membros da sociedade civil, tornava-se uma ameaça para o executivo.

Desta forma, partilhar o poder, alargando a participação popular nas decisões referentes às políticas públicas tornava-se um problema para o Executivo. As forças contrárias, como os partidos de esquerda, os movimentos populares, entre outros, que abriram espaços para a participação da sociedade organizada em defesa da democratização na gestão da coisa pública, enfrentaram inúmeros desafios para vencer os obstáculos que se colocavam em seu caminho.

Inserir a participação da população nas decisões referentes à gestão de políticas públicas, como é o caso da assistência social, que historicamente esteve a cargo de primeiras damas, foi um processo que exigiu e exige forte compromisso da sociedade civil que atua e defende uma política ética transparente e democrática.

Campo Grande-MS, não poderia ser diferente das demais cidades brasileiras. As primeiras damas sempre estiveram presentes na política de assistência social, mesmo após a Constituição de 1988. Novas

estratégias foram criadas, como a constituição de Fundos e Fundações, presididos pelas primeiras damas, que continuam suas “ações” voltadas aos “carentes”.

A articulação organizada pela sociedade civil, protagonizada pelo Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Campo Grande, para enfrentar a questão da Mesa Diretora do CMAS, envolveu os diversos segmentos de trabalhadores, usuários, prestadores de serviços, entidades de defesa, que se posicionaram na I Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em novembro de 1994, solicitando ao Prefeito a alteração do Decreto, no sentido de preservar o princípio da paridade e dar autonomia ao Conselho na escolha da mesa diretora. Figuravam entre as entidades o Conselho Regional de Serviço Social, Centro de Defesa dos Direitos Humanos Marçal de Souza, Conselho Regional de Psicologia, Associação de Moradores da Vila Carlota, as quais na primeira reunião do Conselho já articulavam uma comissão para reverter à situação.

Uma das entrevistadas, assim se referiu a questão,

*“Eu vejo que, o que mais marcou o mandato do primeiro Conselho foi a indicação do Presidente do Conselho pelo Prefeito (...). O Conselho se posicionou, e houve a mudança, esta foi a grande virada”* (Representante governamental – 1ª gestão).

Em 04 de dezembro de 1995, o Prefeito Juvêncio César da Fonseca promulgou o Decreto 7.216, que passou a ter o seguinte teor:

*“Art. 1º. O art. 4º do Decreto 7.106/95 passa a vigorar com a seguinte redação; Art.4º - A Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS será exercida por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 01(um) ano, permitida uma única recondução por igual período. Parágrafo primeiro - Em conjunto com o Presidente do CMAS será eleito seu Vice-Presidente, que o substituirá em suas ausências. Parágrafo Segundo - O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos paritariamente dentre seus membros”.*

O Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Assistência Social assumiu contornos de um movimento social municipal com propostas e capacidade alterativa, no plano legal e no plano processual interventivo.

No plano legal, conseguiu influenciar, na elaboração da Lei de criação do CMAS, garantindo os princípios estabelecidos na LOAS. E no plano processual interventivo realizou acompanhamento da instalação do CMAS, mobilizando-se no sentido de garantir o previsto na Lei.

Para a primeira composição do Conselho Municipal de Assistência Social, realizou-se uma grande mobilização para a escolha dos seis membros que representariam a sociedade civil.

O Fórum das Entidades Não-Governamentais de Assistência Social de Campo Grande marcou presença importante nesse processo. A Lei de criação do CMAS<sup>7</sup>, § 2.º do art. 4º estabelece.

*“Os representantes de Órgãos e Entidades não Governamentais de atendimento, assessoramento e defesa, organizações de usuários e trabalhadores da área, serão escolhidos em Assembléia Geral, amplamente divulgada e convocada pelo respectivo Fórum de Entidades e indicados ao Prefeito, através do Secretário pertinente”.*

Impulsionado pela sociedade civil organizada, acelerou-se o movimento pela implementação da LOAS em nível nacional. Os municípios que primeiro conseguiram mover-se acompanharam o processo, garantindo que o reordenamento previsto na Lei se realizasse também na instância local.

Em Campo Grande, o Fórum mobilizava a sociedade civil e governo para a instalação do CMAS, e não estando oficialmente instalado o Conselho, convocou, com o órgão gestor municipal, a

---

<sup>7</sup> De acordo com a Lei nº 3108/94 Art. 4º - O Conselho Municipal de Assistência Social – o CMAS será composto de 12 (doze) membros e igual número de suplentes, sendo 06 representantes do Poder Público Municipal e 06 de Órgãos e Entidades não-governamentais. Os representantes de Órgãos e Entidades não-governamentais de atendimento, assessoramento e defesa, organizações de usuários e trabalhadores da área, serão escolhidos em Assembléia Geral, amplamente divulgada e convocada pelo respectivo Fórum Permanente e os representantes do Poder Público serão escolhidos dentre os respectivos servidores de órgão voltados à execução das políticas sociais do Município. O Decreto 7106/95 designa as seguintes Secretarias Municipais para compor o CMAS: Bem-Estar Social, Criança e Adolescente, Habitação e Assuntos Fundiários, Fundo de Assistência e Promoção Social, Higiene e da Saúde Pública e Educação.

I Conferência Municipal de Assistência Social, que ocorria em um momento de intensas modificações no cenário da assistência social.

Cabe lembrar que, ao longo de 1994, desencadeou-se toda uma discussão acerca da reorganização da estrutura dos órgãos federais, uma vez que se pleiteava a descentralização desta política. A proposta delineada pelos protagonistas não foi nem de longe considerada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, que por meio do ato da medida provisória 813/95 dava o novo formato para a estrutura que conduziria os rumos da assistência social. A extinção dos órgãos como LBA, CBIA, CONSEA, ligados ao campo da assistência social, sem qualquer debate ou alternativa com os setores envolvidos, teve rebatimento nas esferas locais, especialmente, aquelas que viviam situações similares.

A realização da I Conferência Nacional que se deu de 20 a 23 de novembro de 1995, em Brasília-DF, forçosamente exigiu a participação dos municípios, que se organizavam enfrentando muitas vezes conjunturas adversas.

No relatório final da I Conferência Municipal de Assistência Social de Campo Grande, realizada em setembro de 1995, constam os seguintes itens como prioridades: valorização dos trabalhadores da área de assistência social; democratização da assistência social na perspectiva de torná-la pública, transparente, acessível, participativa e de qualidade; formulação da Política Municipal e

do Plano Municipal de Assistência Social de Campo Grande; reordenamento político, jurídico e administrativo do estado em nível governamental e não governamental e financiamento da assistência social.

A participação do Fórum, na realização da primeira Conferência Municipal, demarcou intensamente o importante papel da sociedade civil na gestão da política de assistência social, que inaugurava o controle social sobre uma política que historicamente desempenhou um papel periférico e submisso no conjunto das políticas sociais.

No resgate histórico referente à participação do Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais no processo de gestão da política de assistência social, novos atores, sujeitos sociais, interviram para que a alteridade nas relações Estado/sociedade fossem desencadeadas inicialmente.

A indagação realizada junto aos membros do CMAS, na sua primeira gestão, traduzem essa conjuntura, diferentemente da segunda gestão, que já enfrentava algumas dificuldades para conseguir manter o enfrentamento necessário e esperado pela sociedade civil.

A posição de uma das conselheiras não governamentais retrata o fundamental papel do Fórum:

*“O Fórum realmente foi muito atuante, pois, além de articular, realizava capacitação para os conselheiros, que qualificava e organizava a intervenção dos conselheiros”*

(Representante não - governamental/ segmento trabalhador - 1ª gestão).

A representação de usuários reforçou o pensamento anterior:

*“O Fórum é muito importante porque todo mundo discute a estrutura e avalia o que vai ser levado ao conselho para ser aprovado, então, nós vamos mais ou menos preparados para a reunião”.* (Representante não governamental/ segmentos de usuários - 1ª gestão).

Na mesma direção, outra conselheira destacou:

*“Fundamental a participação das entidades no Fórum para poder participar do Conselho, até porque é um “feedback”; o conselheiro se prepara, se qualifica para ir ao Conselho; não tem como a entidade se candidatar a ir fazer uma representação direto para o Conselho sem entender como funciona, qual a importância desse Conselho. Muitas vezes, nós, enquanto conselheiros, em determinados momentos, tínhamos que pedir para que fosse adiada a votação de determinado assunto, para reunir o Fórum e discutir tirando uma posição, era o fortalecimento da sociedade civil”* (Representante não-governamental/entidade prestadora de serviço – 1ª gestão).

Evidencia-se, dessa forma, a expressiva atuação do Fórum, que exercia a vigilância e pressão no processo de construção do CMAS, além dos assuntos que se referiam à política de assistência social.

*“O debate sobre o controle social nos põe dois grandes horizontes: um é o avanço da democracia em nossa sociedade, com abertura para a presença de novos sujeitos democráticos nos debates, nas intervenções. O outro é o que chamo de ‘avanço civilizatório’, com a sociedade definindo os padrões mínimos que ela quer garantir para cada um” (Sposati, 1993, p.47).*

O que se observa no processo de democratização do Estado é a criação de vários espaços de articulações que foram se formando e passaram a ser importantes para alargar o poder da sociedade organizada sobre o Estado, mas é preciso analisar a capacidade de intervenção que esses espaços e articulações têm, para produzir novas formas de trato com a chamada coisa pública.

O protagonismo do Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais, resultado de uma ampla articulação envolvendo significativo número de organizações, liderado pelo Conselho Regional de Serviço Social, 21ª Região, no período que correspondia ao primeiro mandato do Conselho, conseguiu manter a mobilização e a conseqüente

vigilância, tornando-se determinante para os rumos da política de assistência social municipal.

É importante destacar que o Fórum é composto por organizações de diversos segmentos e, neste contexto, incorpora instituições de caráter confessional, ligadas às instituições religiosas, assim como outras originárias da filantropia privada, que ainda não conseguiram ter, hegemonicamente, um entendimento na perspectiva do direito do cidadão. Transitar da prática de assistência para a Política de Assistência Social tornava-se um desafio constante. A visão de caridade, de benesse e de ajuda fazia-se presente em algumas dessas representações de organizações que tinham assento do CMAS. Neste sentido, era comum a prática de ocupar espaços na defesa da “minha instituição”, angariando os bônus financeiros, ou a utilização do poder em benefício próprio o que era real.

O tratamento dispensado pelo Fórum, no sentido de trabalhar esta visão, foi o da constante informação sobre a conjuntura nacional, sendo subsidiado pelo CFESS, que, por meio de sua representação no CNAS e articulação no âmbito da sociedade civil, priorizou estrategicamente os CRESS no repasse de informações e decisões importantes, mantendo, assim, uma rede em defesa da assistência social.

## **4.5 Representações no CMAS e sua inserção na Política de Assistência Social**

Nesta pesquisa, julgamos importante conhecer como se deu a inserção dos representantes no CMAS, consideradas, ambas as partes, governo e sociedade civil.

Os relatos coletados revelaram que a inserção dos profissionais assistentes sociais e psicólogos, representando organizações de trabalhadores, de entidades e de usuários, mesmo nas representações do governo, chegavam ao Conselho com uma compreensão mais apurada sobre a política e o processo de gestão desta.

A preparação para uma participação qualificada e um posicionamento, no sentido de fortalecer a democracia e imprimir um caráter ético às ações do Conselho, realizavam-se no âmbito do Fórum, o que ampliava o debate e a participação.

Um fato que merece destaque é a postura adotada pelas organizações de prestadores de serviços e de usuários, no momento da indicação de seus representantes no Fórum e Conselho. Na designação, majoritariamente, prevalecia a figura do assistente social. Percebe-se ainda que persiste o reducionismo em associar o campo da assistência social exclusivamente a prática da categoria profissional de assistentes sociais (Raichelis, 1998), o que tem contribuído para dificultar o

reconhecimento social do usuários dos serviços assistenciais, além de outras questões.

Em uma das entrevistas, observamos a posição adotada por uma determinada entidade de prestadores de serviços ao candidatar-se ao Conselho. A representante, uma assistente social, procurou levar a reflexão à Diretoria, no sentido de ser indicado outro representante para ocupar a vaga na gestão seguinte, o posicionamento deu-se na seguinte direção:

*“Foi feita a leitura da importância de colocar a entidade, levei novamente para a direção quanto à Presidente dizendo que eles poderiam estar indicando um representante que não necessariamente poderia ser eu, mas eles entenderam que pelo fato da minha pessoa estar participando do Fórum e conhecer a política e também o funcionamento do conselho, não poderia ser outra pessoa”* (Representante não-governamental/ segmento entidade prestadora de serviço – 1ª gestão).

Os profissionais participantes no CMAS, como no Fórum Permanente, relataram que, na sua trajetória, estiveram acompanhando as discussões e os acontecimentos da política de assistência social, com base nas articulações realizadas pelo CRESS. Alguns, na época, pertenciam ao curso de Serviço Social. Atribuímos essa mobilização ao

movimento desencadeado pelo conjunto CFESS/CRESS que, na construção do compromisso democrático e na direção de seu projeto ético-político profissional, sustentou uma intensa atividade política no sentido de somar, com os atores dos movimentos populares organizados, a defesa das políticas públicas e a democracia e de resistência ao projeto neoliberal.

*“Temos, então, consolidado, conforme previsto nas diferentes Leis Orgânicas que regulamentam as políticas de seguridade e também no Estatuto da Criança e do Adolescente, os respectivos Conselhos, com caráter deliberativo e composição paritária, nos níveis federal, estadual e municipal, como um novo canal de participação legalmente afirmado para o exercício da gestão democrática”* (Relatório CFESS, 1996, p.185).

#### **4.6 Governo e sociedade civil no espaço do CMAS - conflitos e consensos**

*“A afirmação de uma cultura política democrática exige, tanto de parte do poder político quanto da sociedade, a renúncia às tentações do fisiologismo em suas diferentes formas”.* (Daniel, 1994, p.25).

Com base nos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social e para a consolidação do Sistema Descentralizado e Participativo, o funcionamento do Conselhos é vital, pois evidencia um esforço coletivo no sentido de romper com o legado centralista da administração brasileira, significando a estruturação e consolidação de um espaço que permite, dentro dos limites, avanços sobre terrenos antes dominados por interesses de uma minoria.

Necessariamente, quando se refere ao Conselho, estamos falando do conjunto de sujeitos que formam essa instância de poder, governo e sociedade civil. O que se quer extrair da relação de paridade é o entendimento presente no pensamento de um grupo que esteve neste processo, em um dado momento.

Nos documentos pesquisados e nos relatos coletados, identificamos a dificuldade de relacionamento que se estabeleceu nos dois primeiros mandatos.

Os pronunciamentos sobre essa temática traduzem os conflitos na seguinte direção:

*“Era difícil, parecia que nós estávamos lá uns contra os outros. O assunto foi um processo, no segundo ano de mandato tínhamos momentos de estudos, nesses momentos, nós colocávamos que lá nós não éramos uns contra os outros, mas era a sociedade civil e governo juntos por uma política, pela mesma causa. Só que na*

*prática do conselho, no dia a dia, era um confronto, parece que a leitura que a sociedade civil fazia era sempre diferenciada do governo” (Representante não-governamental/segmento prestadora de serviço – 1ª gestão).*

Na visão de outra representante da sociedade civil:

*“As duas partes desconfiavam da parte contrária, a gente observava até na disposição dos conselheiros para sentar-se à mesa, de um lado governo, de outro a sociedade civil, não se misturavam, e quando estavam um do lado do outro, procuravam dar palpites no sentido de convencer sobre o seu ponto de vista quanto ao assunto tratado” (Representante não governamental/segmento de usuário - 2ª gestão).*

A postura do governo, no sentido de dificultar ou socializar as informações, o poder, evidenciava-se nas posições adotadas frente a diversos encaminhamentos. No depoimento a seguir, observa-se este posicionamento:

*“Vejo como uma relação muito ditatorial, o governo diz o que tem que ser feito e a sociedade civil é obrigada por medo, falta de recurso, muitas entidades precisavam, e*

*tem muitas entidades que possui relação de dependência com o governo.... mesmo de perder recurso, de não estar inscrita” (Representante não-governamental/segmento de trabalhador – 1ª gestão).*

A reflexão realizada Celso Daniel apontou que, em regra, a radicalização da partilha do poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos participantes o real direito de decisão, e não apenas de consulta. Assim, não teria sentido que o governo deliberasse sozinho sobre determinado assunto.

Na verdade, este autor acrescentou que a presença governamental originária de partidos de direita carrega as tradições fisiológicas entre o Estado e a sociedade, as quais tendem a favorecer mecanismos paternalistas do primeiro sobre a segunda.

Romper a postura de centralidade e controle absoluto do poder governamental é tarefa que se coloca, em especial, aos conselhos, e nessa direção a participação da sociedade civil deve buscar a hegemonia nas suas decisões para escapar ao usual controle do poder pelo Estado.

*“A forma que sempre foi feita na linha governamental de enfiar a política goela abaixo da sociedade, não tinha essa participação, essa discussão com o governo e não tinha como estar intervindo na política. Nesse novo*

*processo de intervenção o governo tem uma dificuldade muito grande de estar aceitando essa interferência da sociedade civil” (Representante não-governamental/ segmento entidades prestadoras de serviço - 1ª gestão).*

É interessante ressaltar que, na visão dos representantes governamentais, sobre a relação sociedade civil - governo, estes abordaram outros aspectos.

*“Falta o entendimento que essa relação é uma relação construtiva, de uma política única, não existe lá política do não governo e do governo. É muito presente isso, às vezes você tem uma proposta boa e ela é avaliada sobre quem trouxe a proposta.... atribuo isso pela capacidade de entendimento que o conselheiro tem antes de ir para o conselho, alguns já têm alguma militância na área de assistência social fora do conselho, então ela chega lá com entendimento, e aquelas pessoas que não tem e são levadas prá lá, é um problema sério” (Representante governamental - 2ª gestão).*

Para se proceder a uma análise da relação governo/sociedade civil, procuramos indagar a respeito da participação do governo no CMAS, já que em diversos momentos ficou evidenciada a participação da sociedade civil.

É oportuno salientar que, ao iniciar o processo de implementação da LOAS, com a criação do CMAS, Campo Grande contava com duas Secretarias: de Bem Estar Social, da Criança e Adolescente e um Fundo de Ação Comunitária, comandado pela primeira dama. Os desafios, portanto, implicavam no desencadeamento de ações que culminassem com o adequado reordenamento proposto na LOAS, a concretização do comando único.

Ao relatar seu entendimento sobre a participação do governo no CMAS, assim se pronunciou a representante governamental:

*“Era dividido, não existia comando único, tinha duas secretarias, e um Fundo; eu acho que a preocupação da época, e até hoje , é manter o município habilitado. Acho muito complicado você enquanto representante do governo, às vezes você fica amarrado por ser funcionário, então a sua postura dentro do conselho é muito visada, quando você é contrário a uma opinião ou até uma sugestão, já é entendido como adversário”*  
(Representante governamental - 1ª gestão).

Outro depoimento expressa a postura governamental, deixando clara a dificuldade não só de articulação, mas o compromisso pontual com o pensamento do gestor.

*“A representação governamental ainda no conselho hoje ela é um tanto quanto complicada, porque o conselheiro quando vai para o conselho não tem uma visão clara de que ele lá não é um representante só da entidade, mas sim, deve estar defendendo as questões da assistência social como um todo.... e os governamentais muito mais, porque além de não ter a visão clara eles também têm a questão de uma cobrança, o conselheiro governamental recebe cobrança no sentido dele estar lá para defender este ou aquele, no caso do município vai depender de determinado momento”*  
(Representante governamental – 2ª gestão).

Neste quadro, cabe observar que as opiniões e posicionamentos tomados pelo conselho nas decisões dependia da correlação de forças estabelecida entre governo e sociedade civil.

#### **4.7 O CMAS e gestão da Política de Assistência Social - desafio do controle social**

Outro aspecto pesquisado foi no sentido de levantar dados de como o Conselho organizava suas pautas. Essa questão é de

fundamental importância para a organização e a consequente participação do Conselho, no acompanhamento das questões referentes à política de assistência social, especialmente em um momento ímpar que esse período significou.

*“Com relação às pautas, nós fazemos uma leitura de que deveríamos estar intervindo mais com relação à construção da pauta, intervimos não muito efetivamente, até porque era uma experiência praticamente nova; as pessoas que estavam no Conselho estavam no Fórum, o fluxo de trabalho era super intenso e a gente não conseguia garantir efetivamente uma dinâmica de sentar, de avaliar e de construir efetivamente a pauta. Muitas vezes chegaram assuntos para a pauta como se fosse só para ter o aval do Conselho. Debatíamos e solicitávamos o adiamento para a próxima reunião”* (Representante não-governamental/segmento de entidade prestadora de serviço – 1ª gestão).

Na entrevista de outro conselheiro, observa-se a posição da Presidência para com o conjunto dos conselheiros.

*“A pauta vem pronta, agora o conselho já tem o conhecimento da pauta para a próxima reunião. Com o trabalho das não-governamentais em cima*

*disso aí, porque nós decidimos a pauta em cima da hora sem conhecer o que tinha que liberar no dia”*  
(Representante não-governamental/segmento de usuários - 1ª gestão).

Na mesma direção, outra declaração apontou o avanço no acompanhamento das pautas, principalmente pela sociedade civil.

*“Dependendo dos assuntos que os conselheiros gostariam de estar discutindo, havia possibilidade de inclusão de alguma pauta, mas geralmente ela era definida. Na reunião, no início, era encaminhada com antecedência, com a ordem do dia, como trouxe despesa para a Prefeitura, resolveram construir durante a reunião. Dependendo do assunto as reuniões eram conflituosas, porque tinha pauta que a sociedade civil queria manter, dependia da articulação, o embate maior era entre o CRESS e a gestora municipal que presidia o conselho”*  
(Representante não-governamental/segmento de trabalhadores – 1ª gestão).

Entretanto, se a organização da pauta, durante a reunião, poderia ser interessante no sentido de trazer para as plenárias assuntos de relevância para a gestão da política, isso não acontecia, conforme observou a conselheira:

*“Na questão de sugestão de pauta, de estar puxando aquilo que é interesse do Conselho, estar discutindo a política, formulando uma política, não acontecia; o que surgia de sugestão era, precisamos convidar alguém, então sugiro que venha tal pessoa, ou então já estou com meu relatório pronto, construir uma pauta que fosse levar discussões importantes, era pouquíssimas vezes, que eu me lembro”* (Representante não-governamental/ segmento de usuários – 2ª gestão).

A dificuldade em priorizar, ou mesmo levantar os assuntos conforme a necessidade de acompanhamento da gestão da política, que se incluiria aí o controle sobre o orçamento, a inscrição das entidades, o controle de padrão de qualidade dos serviços prestados, entre outros” Lembrando também a observância das competências do Conselho, conforme a Lei de criação do CMAS. O depoimento a seguir reafirma as declarações anteriores.

*‘Nem sempre o assunto de pauta representa a vontade ou a necessidade daquele momento ou do grupo maior dos conselheiros, você acaba levando um assunto que é do interesse de um ou dois conselheiros, na falta de outros assuntos’*” (Representante governamental - 2ª gestão).

Outra questão presente no depoimento seguinte, atribui a pouca organização a fatores externos ao Conselho:

*“Nesta gestão, quando se fechava a pauta, chegava comumente um documento de última hora tendo que ser votado por ser uma exigência imposta pelo processo de descentralização, que foi bastante desordenado, por deliberação do governo Federal, acho que os municípios não estavam preparados, por mais que a construção vem de seis anos atrás, os municípios não estão preparados o suficiente e existe um papel do órgão central, que é a cobrança de pré-requisitos de forma desrespeitosa aos conselhos (...) e qual é a função do Conselho, não é o controle e participação. Então, o próprio processo de descentralização, a forma com que ele vem sendo desenvolvido vem impedindo uma maior organização e participação da sociedade, seja do governo ou não governo, no processo de municipalização e descentralização da assistência social” (Representante não-governamental - 2ª gestão).*

No sentido de destacar os assuntos de maior relevância discutidos no CMAS, na opinião dos conselheiros, constatou-se que, nesta trajetória, um elenco de questões importantes foram trazidas para o debate, possibilitando maior controle e acompanhamento das questões referentes à política de assistência social.

Um dos aspectos destacados foi o reordenamento institucional com a finalidade de se concretizar o comando único,

proceder a junção dos órgãos municipais que desenvolviam a política de assistência social e políticas correlatas.

As entidades não-governamentais, articuladas no Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais da Assistência Social, atentos ao processo de adequação da LOAS, quanto ao cumprimento do Comando Único, enviaram ao Conselho, em dezembro de 1996, um Manifesto solicitando que fosse observado o estabelecido na LOAS, Lei de criação do Conselho Municipal, deliberação da primeira Conferência Municipal realizada em 1995, entre outras.

Com base na Lei 3.314 de 26 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a reorganização estrutural da Prefeitura Municipal de Campo Grande, art. 38:

*“Ficam extintas as Secretarias Municipais : V- do Bem Estar Social: VII- Da Criança e do Adolescente; art.39: Ficam criadas as Secretarias Municipais: III- Da Assistência Social e do Trabalho, a qual sucede as extintas Secretarias do Bem Estar Social e da Criança e do Adolescente em seus direitos e obrigações. Art. 49 - Os Conselhos Municipais de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência, dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Assistência Social passam a integrar a estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho”.*

Outro ponto abordado por duas conselheiras refere-se ao Programa Comunidade Solidária, já comentado anteriormente. A indagação do CMAS deu-se no sentido de entender que estrutura

apresentava o Programa no âmbito do município e que ações realizava à favor da população, já que este, segundo suas competências, apresentava o propósito de desenvolver ações de enfrentamento à pobreza. O resultado das plenárias (duas) não foram suficientes para esclarecer o papel do Programa, mas sim para confirmar a confusão e paralelismo de ações com a política de assistência social, sem o devido controle social por parte do CMAS, no caso do município, mas que se remete também ao estado e à União.

O financiamento da política de assistência social também foi um dos temas de relevância, por diversas vezes foi assunto de pauta. O Fundo Municipal de Assistência Social foi regulamentado pela lei 3.253 de maio de 1996, por iniciativa do Fórum Permanente, foi apresentada proposta de projeto de lei, encaminhada ao Executivo Municipal, que deu origem à lei.

De acordo com art. 30 da LOAS e NOB, é condição básica para que o município receba recursos para a criação e instalação do Fundo Municipal de Assistência Social e, neste, devem estar alocados todos os recursos referentes ao desenvolvimento da política e não só de programas e ações pontuais. Portanto, o Fundo, com a promulgação da LOAS, passou a ser um instrumento vital para que o município desenvolvesse, com autonomia, transparência e controle social da política de assistência social, implementando as prioridades deliberadas no Plano municipal.

Na avaliação feita durante o processo de pesquisa documental, como nas entrevistas realizadas, ficou evidenciada a dificuldade operacional administrativa e a pouca vontade política para que a implementação do Fundo se efetivasse. Uma das entrevistadas expressou a sua opinião com as seguintes palavras:

*“O município sempre foi muito complicado porque na verdade ele não depositava recurso no Fundo Municipal, então, tinha o recurso mas ele não ia para o Fundo (...) sempre era jogado o problema para o nível estadual ou federal”* (Representante não-governamental/segmento de entidade prestadora de serviço – 1ª gestão ).

É sabido que o financiamento da política de assistência social é de responsabilidade das três esferas, portanto, seria necessário realizar de forma articulada a discussão e conseqüente implementação do Fundo. Em uma avaliação mais efetiva do processo de implementação dos fundos, alguns problemas, no entanto, já são perceptíveis.

*“O mais importante deles decorre quase que da inexistência de transparência financeira pela União e estados, o que diminui a importância deste instrumento. Outro problema diz respeito ao descompasso entre a concepção que orientou a proposta de criação dos fundos e a sua real implementação. Em vários municípios têm sido organizados apenas para cumprir exigências legais, sem qualquer relação com os objetivos que justificaram a*

*proposição deste tipo de instrumento quanto a formulação da política de assistência social inscrita nos instrumentos legais em vigor” (Cunha, 1998, p.37).*

Alguns entrevistados comentaram sobre os cortes de recursos que o governo Federal realizou na política de assistência social, como por exemplo o Programa Brasil Criança Cidadão, que atendia à população infanto-juvenil, entre outros. A relação convenial, que prejudica e fere a autonomia dos municípios, foi um dos assuntos discutidos e desafios a serem enfrentados pelo CMAS.

É importante salientar que os Conselhos, na maioria dos casos, tornaram-se espaços legítimos de materialização da desconcentração do poder. Porém, é preciso destacar que, apesar dos avanços com a instalação dos conselhos, estes ainda apresentam limites e fragilidades para exercer o controle social sobre a política, principalmente quanto ao orçamento público. Outras questões discutidas pelos entrevistados só figuraram na pauta por solicitação de um ou outro conselheiro.

Com base nas competências elencadas na LOAS, assim como na Lei de criação do CMAS, destacamos, na opinião dos conselheiros entrevistados, qual foi a efetiva participação do CMAS no acompanhamento da política de assistência social, levando-se em consideração a importância do Conselho na consolidação do Sistema Descentralizado e Participativo.

A coleta de dados confirmou a efetiva mobilização da sociedade civil como protagonista neste movimento, especialmente, no primeiro mandato de 95 a 97, traduziu a dificuldade do conjunto de conselheiros de entender o papel desse novo ator no processo de redemocratização da gestão das políticas sociais. O centralismo e o autoritarismo do poder executivo, como também o desconhecimento desta esfera do poder público dificultaram a ação política do CMAS.

Nesta direção, destacamos a opinião de uma entrevistada:

*“Eu vejo que, principalmente a sociedade civil teve um papel importante nesse processo, porque..... havia um compromisso muito maior da sociedade civil. Um exemplo, a gestora levava pauta para o Conselho só quando era de interesse direto do Executivo: a maioria dos representantes governamentais diziam ‘amém’, com medo de perder o cargo, eles mesmos verbalizam isso em off para nós. Tinha conflito, e isso era uma dificuldade para o acompanhamento: nós queríamos que a sociedade civil fosse respeitada nas suas opiniões, por isso era preciso ter argumentos e estarmos articulados para passar o que tínhamos proposto” (Representante não-governamental – 1ª gestão).*

O art. 30 da Lei Orgânica de Assistência Social determina como condição básica para o repasse de recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios a instituição e efetivo funcionamento dos Conselhos e Fundos, como também a elaboração do Plano Municipal e sua aprovação pelo Conselho. Neste aspecto, observou-se que, no primeiro mandato, a elaboração do Plano desencadeada pelo gestor municipal procurou atender ao que estabelece o art. 10 da Lei 3.108 de 20.12.95, ou seja, *“O Plano Municipal de Assistência Social será elaborado pelo órgão do Poder Executivo, responsável pela coordenação e execução da assistência social no município, com a participação de representantes do fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de assistência social de Campo Grande”*.

É importante destacar que o Plano Municipal de Assistência Social

*“(...) é um instrumento de gestão frente à realidade em que foi construído e diante da qual deverá fornecer respostas às necessidades sociais detectadas. Longe de constituir uma peça formulada nos gabinetes ou mero arranjo formal de um conjunto de intenções, é instrumento chave para superar a improvisação que ainda impera nessa área”* (IEE/PUC-SP, 1998, p.19).

Podem-se apontar, para além do cumprimento legal, aspectos positivos que o Plano apresenta, ao definir objetivos e foco de

intencionalidade para as ações; permitir a articulação antecipada de conseqüências e resultados; garantir racionalidade, metas, métodos e técnicas; tornar compatíveis os recursos, no sentido de objetivar a eficácia e efetividade presentes nas ações de assistência social.

Conforme o entendimento de Raquel Raichelis (1998), o Plano Municipal torna-se também um instrumento estratégico para a publicização da assistência social ao ser conduzido pelo gestor com o Conselho.

O processo de construção do Plano Municipal que mais se aproximou das considerações acima desenvolvidas foi o do ano de 1997, conforme afirmou uma das entrevistadas:

*“O Plano de 97 acompanhamos, o de 98, o CMAS foi convidado e foram (dois) conselheiros e a SAST, mas o que acontecia durante as reuniões eu me lembro que eles não passavam para o restante dos conselheiros, (...) e acabou sendo apurado em três dias, foi para o Conselho como um certo ponto para analisar e ser votado”* (Representante não-governamental/segmento de usuário - 2ª gestão).

Ao analisar o CMAS, frente à gestão da Política, assim se referiu um dos entrevistados:

*“O CMAS, frente política de assistência social, ele ainda deixa muito a desejar, isso é o meu entendimento como conselheiro, como Presidente do Conselho (...), porque se você vai ver o nosso Plano Municipal de Assistência Social, nós fomos chamados a discutir o Plano, mas o Plano já estava pronto, o orçamento também já estava pronto (...) a gente ainda percebe a fragilidade do Conselho frente a estas questões, uma fragilidade institucional, e outra de capacidade do Conselho”*  
(Representante governamental – 2ª gestão).

Outros depoimentos confirmaram a participação pontual do Conselho em assuntos referentes à política de assistência social. Na entrevista da representante não-governamental, fica explícito:

*“Na minha opinião, a atuação é muito fraca, o Conselho teria de ser mais interativo, porque fica muito distante: Secretaria de Assistência Social uma coisa, Conselho outra”* (Representante não-governamental - 2º gestão).

Entretanto, observou-se que o cumprimento da responsabilidade cartorial do CMAS, que envolve uma série de atividades, como: a inscrição e registro das entidades para habilitação ao repasse dos recursos disponíveis nos Fundos, sejam eles nacional, estadual ou municipal, como também o encaminhamento ao Conselho Nacional de

Assistência Social, para fins de recebimento de certificado de Registro e Fins Filantrópicos. Esta atribuição exige a participação direta dos conselheiros, além de exigir uma estrutura operacional e administrativa necessária para o desenvolvimento das competências. As dificuldades relatadas pelos entrevistados passavam desde a falta de transporte para o deslocamento dos conselheiros para as instituições a serem visitadas, até a demora, no parecer da Comissão responsável.

Na leitura realizada nos documentos normativos do CMAS, especialmente nas resoluções, pudemos identificar que, no ano de 1996, foram emitidas muitas deliberações referentes à implantação do Benefício de Prestação Continuada; as resoluções tratam de aspectos como: aprovar rotina de atendimento do benefício, adotada pelo Município, INSS e entidade parceiras; credenciar equipes multiprofissional, para a realização da perícia médico-social, objetivando avaliação de pessoas portadoras de deficiência, candidatos ao Benefício de Prestação Continuada-BPC. Este assunto mobilizou praticamente a rotina do CMAS neste período. É importante esclarecer que essa exigência estava prevista em Decretos presidenciais, como também nas legislações do CMAS.

No ano de 1997, a deliberação 029/97 de 31 de julho, instituiu a II Conferência Municipal de Assistência Social. Um fato que chamou atenção foi de encontrarmos a resolução seguinte só em agosto de 1998, deliberação 030/98, que instituiu critérios de cadastro, inscrição,

fiscalização e atestado de funcionamento às organizações de Assistência Social no município.

No entanto, torna-se oportuno esclarecer que, independente das deliberações oficiais, os depoimentos revelaram, conforme se constata nas entrevistas e leitura da atas, que o espaço do CMAS foi palco de calorosas e ingentes discussões, particularmente, na primeira gestão.

Atribuímos este fato à intensa mobilização local protagonizada pelo Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais, como também o impulso ocasionado pelo movimento nacional em prol da implantação da LOAS.

Na segunda gestão, observamos que, nas deliberações, figuravam assuntos referentes à distribuição dos recursos do Fundo Municipal, oriundos do Fundo Nacional e da Subvenção da Prefeitura. Para tratar deste assunto, constituiu-se uma Comissão, que elaborou critérios para a distribuição dos recursos. Outras deliberações que tratam da inscrição de entidades foram instituídas no decorrer do ano de 1999.

Conforme os dados levantados na pesquisa documental, pudemos constatar que o CMAS produziu deliberações fundamentais, que possibilitaram trazer para o debate questões antes desconhecidas.

Percebe-se, desta forma, que a chamada relação *ah doc* tende a desaparecer, estabelecendo, com base nessas novas relações, as alterações de comportando e postura necessárias à institucionalização

do controle social, que deve impor regularidade e mostrar publicamente o que está pretendendo.

Diante da complexidade de atribuições elencadas nas competências do CMAS frente à gestão da Política Municipal, como da sua responsabilidade no Sistema Descentralizado e Participativo, que envolve ainda a articulação com outras instâncias e poderes, não se pretendia aqui trabalhar detalhadamente cada uma das competências, mas as analisar segundo o ponto de vista dos entrevistados e leitura realizada nos documentos. Nesse sentido, como acrescentou uma das entrevistadas:

*“o Conselho precisa levantar como bandeira: a profissionalização da assistência social”* (Representante governamental – 2ª gestão).

Este desafio exige um constante acompanhamento e debate não só relacionado especificamente às suas competências, mas à conjuntura política, econômica e social do país e, em particular, do estado e município, pois os reflexos dessa conjuntura rebatem de forma brutal nas políticas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho de Assistência Social revelou impasses e perspectivas que se apresentam para se consolidar como um sujeito político na gestão da Política de Assistência Social.

No decorrer desta dissertação e, ao longo das reflexões realizadas, as quais possibilitaram trazer a temática do Conselho Municipal da Assistência Social, pudemos perceber que, apesar de ser essa uma experiência particular, a mesma pode se tornar uma referência para a análise da questão dos Conselhos, na dinâmica da nova gestão das políticas sociais, que, após Constituição Federal de 1988 e legislações complementares, apresentam um modelo descentralizado e participativo para o seu desenvolvimento.

A centralidade da questão referiu-se à capacidade política e operacional do CMAS em intervir no processo de gestão da política de assistência social, considerando o modelo de organização previsto na LOAS. Com base neste paradigma, entendemos que este deva ser consolidado e a partir daí, conforme procedemos à organização desse estudo.

Na breve contextualização da trajetória das políticas sociais e na particularidade da assistência social, observamos que essas políticas, embora expressem o caráter contraditório das lutas, acabam por

reiterar o perfil de desigualdade no país e mantêm esta área de ação à margem das demais políticas. É importante registrar que um grande esforço de mobilização foi desencadeado nos últimos anos pelo movimento em defesa das políticas públicas e da democracia, mais precisamente após a Constituição Federal de 1988, para que a assistência social pudesse seguir rompendo com as velhas práticas realizadas. Pôde-se constatar que as dificuldades para que essa política se consolidasse, na perspectiva da inclusão e da cidadania, passaram pelo modelo econômico adotado no país, que, na direção do projeto neoliberal, cercearam direitos, diminuíram recursos, privatizaram políticas e criaram estratégias para minar as instâncias democráticas que poderiam oxigenar a esfera pública.

Quando afirmamos que o novo modelo delineado na LOAS é inédito, torna-se imprescindível destacar, na conclusão deste estudo, os seguintes aspectos que se apresentam como condição *sine qua non*, para se efetivar suas determinações:

- a integração entre o social e o econômico, ao apontar seus princípios e diretrizes para a centralidade do Estado, na universalização e garantia de direitos e acesso a serviços sociais qualificados;

- a constituição de conselhos paritários, com competência de controlar, fiscalizar e aprovar a política de assistência social;

- a descentralização político-administrativa, com comando único em cada esfera de governo, trazendo a política para um único órgão, com isso, evitando-se o paralelismo de ações, prática que se vivenciou, incluindo as três esferas de governo.

Para a efetivação dessas diretrizes, que no âmbito da administração local se concretizam ao municipalizar a política, levando o planejamento, as decisões, as ações mais próximas da população, é preciso que o poder executivo crie mecanismos, instrumentos e estratégias para possibilitar a participação dos diversos protagonistas que estão envolvidos com a gestão das políticas sociais.

Neste sentido, com base na análise realizada sobre a experiência de Campo Grande, pudemos levantar os seguintes aspectos que, antes de serem conclusivos, traduzem aspectos importantes na seguinte direção: a participação do Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais neste processo; a mobilização e a multiplicação de novos atores, para além dos seus tradicionais representados, os assistentes sociais, que introduziram outros segmentos que aderiram à luta, para enfrentar as situações diversas e adversas da conjuntura, apontando rumos que possibilitaram o desenvolvimento e a gestão da política, do ponto de vista legal e político, de forma participativa.

Foi um momento de descoberta para a sociedade civil que atuava na assistência social. A convivência com a reflexão acerca da concepção introduzida pela LOAS despertou a necessidade desses

sujeitos em se capacitar, conhecer e introduzir, em suas próprias organizações, o debate e a conseqüente alteração de comportamento.

Entretanto, observamos que, apesar das dificuldades enfrentadas com a administração municipal, ficou evidenciado, pela atitude centralizadora do gestor ou do chefe do executivo, que o Conselho moveu-se na perspectiva de levar importantes questões para o debate. Tal fato já assinalava alterações na condução da política.

Os conflitos entre a sociedade civil e o governo, no espaço do Conselho, demonstraram que o governo, nas suas representações, tinha dificuldades em dividir o poder. No entanto, a sociedade civil, impulsionada na luta da construção desse espaço público, por meio de suas representações, levantava questões para o debate, obrigando o governo a mudar sua posição, estabelecendo o consenso em torno das demandas em pauta. Constatamos que a sociedade civil estava mais qualificada para o debate e a intervenção nas plenárias, mostrando caminhos, sugerindo alternativas, contribuindo para que o próprio governo buscasse conhecer a legislação e assumir seu papel de organização frente à política.

É importante demarcar que o avanço na organização da política em Campo Grande foi motivado não só pelo movimento local, mas foi também estimulado pela conjuntura nacional, impulsionada especialmente por um grupo da sociedade civil organizada, na qual destacamos a especial participação dos profissionais da área, em que se

inscreve a categoria dos assistentes sociais, que na direção de sua luta por uma sociedade justa e democrática, assumiu a mobilização, não medindo esforços para torná-la consolidada nas várias instâncias.

No entanto, constatamos que os limites do Conselho quanto à sua organização operacional, para que se pudesse cumprir a sua função primordial de controle social, não alterou sua capacidade política como um novo ator que tem o papel de contribuir para formar uma nova compreensão acerca da esfera pública.

Os conselhos deliberativos e paritários de políticas sociais assumem, assim, uma responsabilidade inédita no controle das ações públicas e privadas da assistência social, o que implica em uma mudança profunda na organização do campo assistencial. Na história desta política, é a primeira vez que esta se submete ao controle de seus próprios destinatários e trabalhadores (Ferreira, 1998).

Em Campo Grande, o Conselho Municipal de Assistência Social ganhou visibilidade, especialmente, ao debater questões polêmicas referentes à política, de modo geral, como reordenamento, comando único, plano municipal, recursos orçamentários disponíveis para a execução das ações da política, composição da rede sócio-assistencial, destinatários da política, competência de cada esfera de governo, entre outros, assuntos que, antes, não faziam parte do debate público, ou seja, eram desconhecidos do conjunto de segmentos afetos à política, especialmente de quem se utiliza dos serviços.

Assim, conclui-se que os conselhos, nesta conjuntura, não estão apenas dividindo gestão, mas propondo e definindo a política para atender àqueles excluídos da produção, da riqueza e dos serviços da nação. Mas estão produzindo uma nova cultura, e isso implica em uma constante tensão que impõe desafios, os quais precisam ser superados na direção da construção de uma sociedade humana, democrática e justa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMAMNN, S.B. *Participação social*. São Paulo : Cortez, 1977. p.53-55.
- BATTINI, O. (org.). *Assistência Social: constitucionalização representação práticas*. São Paulo : Veras, 1998. p.31-40.
- BECKER, H.S. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1996. cap.5, p.117-133.
- BITTAR, M. *A face oculta da assistência social*. 2.ed. Campo Grande : UCDB, 1995. 164p.
- COVRE, M.L.M. *O que é cidadania*. 2.ed. São Paulo : Brasiliense, 1991. (Primeiros Passos, 89).
- CUNHA, R.E. O financiamento da Assistência Social na teoria e na prática. *In: Rev. Inscrita*. Rio de Janeiro : Conselho Federal de Serviço Social. v.2, p.33-38, 1998.
- DANIEL, C. Gestão local e participação na sociedade. *In: Cadernos do Seminário: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil, avanços, limites e possibilidades*. São Paulo, 41p. 1999.
- DE MARCO, P.S. Participar para quê? *In: Cadernos da I Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, MPAS/CNAS, p.33-34, 1995.
- DEMO, P. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas : Autores Associados, 1995. cap.5, p.133-158.

FALEIROS, V.P. *A política social do estado capitalista*. 8.ed. São Paulo : Cortez, 2000. p.46-52.

\_\_\_\_\_. Formas ideológicas da participação. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, v.9, p.17-25, 1982.

SILVA, M.R.F. Participação popular e gestão pública. *In: Cadernos do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos Sociais*. Movimentos Sociais na Contemporaneidade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social. São Paulo, p.64-87, 1997.

FERREIRA, I.S.B. Do dever moral de ajuda ao dever legal de assistência. *In: Caderno de Textos de Serviço Social*. Belém. Universidade da Amazônia, v.4, p.10-15, 1998.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais setoriais e por segmento. *In: Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais*. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília : UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, p.139-151, 2000.

GOHN, M.G. Conselhos populares e participação popular. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, v.34, p.65-89, 1990.

\_\_\_\_\_. Orçamento público e participação popular. *In: Rev. Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais*. São Paulo : Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, v.4. p.23-33, 1999.

- JACOBI, P. Descentralização e participação: alcances e limites da inovação no município de São Paulo. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, v.41, p.22-37, 1993.
- JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, v.56, p.34-49, 1998.
- KOWARICK, L. Processo de desenvolvimento do Estado na América Latina e políticas sociais. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, v.17, p.6-14, 1985.
- LAURELL, A.C. (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo : Cortez, 1995. p.151-175.
- NETO, V.O. Controle social das políticas públicas. *In: Rev. Fórum DCA. Políticas e prioridades políticas*. Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, v.1, p.44-46, 1993.
- NETTO, J.P. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo : Cortez, 1992. p.13-30.
- PAIVA, B.A. *A assistência social como política social : uma contribuição ao estudo da Lei Orgânica da Assistência Social*. Rio de Janeiro, 1993. 7-47. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, v.53, p.80-101, 1997.

PEREIRA, P.A.P. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos : crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996. p.75-98.

PORTELLI, H. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977. p.20-46.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998. 303p.

SEVERINO, A.J. *Metodologia do trabalho científico*. 21.ed. São Paulo: Cortez, 2000, 279p.

SILVA, M.L.C. Alguns elementos conceituais em torno da construção de um processo de gestão pública participativa local. *In: Cadernos do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos*. Movimentos Sociais em Estudo e Debate. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social. São Paulo, p.14-33, 1996.

SOUZA, M.L. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez, 1987. cap.6, p.79-118.

SPOSATI, A. Controle democrático e protagonismo popular. *In: Rev. Fórum DCA. Políticas e prioridades políticas*. Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, v.1, p.46-49, 1993.

\_\_\_\_\_. et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo : Cortez, 1991. p.9.

\_\_\_\_\_. A. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo : Cortez, 1988. p.11.

STEIN, R.H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, v.54, p.75-93, 1997a.

\_\_\_\_\_. Descentralização e assistência social. *In: Cadernos ABONG*, (São Paulo), v.20, p.6-18, 1997b.

UNIVERSIDADE Estadual Paulista, Coordenadoria Geral de Bibliotecas, Editora UNESP. *Normas para publicações da UNESP: Referências Bibliográficas*. 5 ed. São Paulo : Ed. UNESP, 1994 v.2. Artigos de publicações periódicas.

UNIVERSIDADE Estadual Paulista, Coordenadoria Geral de Bibliotecas, Editora UNESP. *Normas para publicações da UNESP: Preparação e revisão de textos*. 5 ed. São Paulo : Ed. UNESP, 1994 v.3. Artigos de publicações periódicas.

UNIVERSIDADE Estadual Paulista, Coordenadoria Geral de Bibliotecas, Editora UNESP. *Normas para publicações da UNESP: Dissertações e Teses – do trabalho científico ao livro*. 3 ed. São Paulo: Ed. UNESP, 1994 v.4. Artigos de publicações periódicas.

YAZBEK, M.C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *In: Cadernos ABONG*, (São Paulo), série especial, p.14-18, 1995.

\_\_\_\_\_. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo : Cortez, 1993. p. 35-48.

\_\_\_\_\_. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. *In: Cadernos ABONG*, (São Paulo), v.19, p.6-10, 1997.

### **Documentos – fontes de pesquisa**

BRASIL. *Diretrizes para a elaboração de Planos Municipais de Assistência Social*. Raquel Raichelis et al. São Paulo : IEE/PUC-SP; Brasília : Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1998. 84p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília : MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999. 92p.

\_\_\_\_\_. MPAS/SEAS. Lei Federal 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – *Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS*. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília, 1999. 44p.

CAMPO GRANDE. Secretaria de Assistência Social. *Plano Municipal de Assistência Social de Campo Grande-MS*. Campo Grande, 1996. 41p.

\_\_\_\_\_. *100 anos de construção*. Campo Grande-MS : Matriz, p.250-251. 1999.

DOCUMENTO de Política. O mapa da criança II: a indigência entre as crianças e os adolescentes. PELIANO, A.M.T.M.(org.) *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília, 1993.

GOVERNO do Estado de Mato Grosso do Sul./Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul. *Coletânea do marco legal da política de assistência social*. Campo Grande,MS: Diosul, 1999. 140p.

I CONFERÊNCIA Nacional de Assistência Social. *Cadernos de Textos*. Brasília, MPAS/CNAS, 1995. 47p.

III ENCONTRO Nacional de Articulação do CONANDA com os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Documento Síntese*. Brasília, CONANDA, 1996. 40p.