



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO CEARÁ: CAMINHOS E DESCAMINHOS**

Irma Martins Moroni da Silveira

Recife  
Maio 2007

Irma Martins Moroni da Silveira

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO CEARÁ: CAMINHOS E DESCAMINHOS**

Tese apresentada à banca examinadora para  
obtenção do grau de doutora em Serviço  
Social, Universidade Federal de Pernambuco.

Orientadora: professora Ana Cristina Sousa  
Vieira.

Recife – PE  
2007

Silveira, Irma Martins Moroni da  
A descentralização da política de assistência social  
no Ceará: caminhos e descaminhos / Irma Martins  
Moroni da Silveira. – Recife: O Autor, 2007.  
347 folhas.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de  
Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2007.

Inclui bibliografia, apêndice e anexo.

1. Assistência social. 2. Descentralização na  
administração pública – Ceará. 3. Assistência social –  
Participação do cidadão. 4. Participação social -  
Ceará. I. Título.

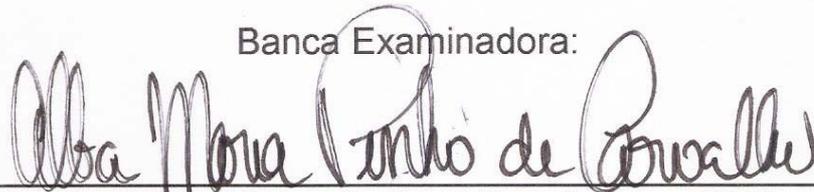
364.46 CDU (1997) UFPE  
364 CDD (22.ed.) CSA2008-085

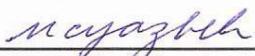
Irma Martins Moroni da Silveira

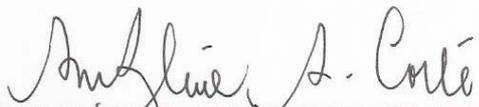
**A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NO ESTADO DO CEARÁ: CAMINHOS E DESCAMINHOS**

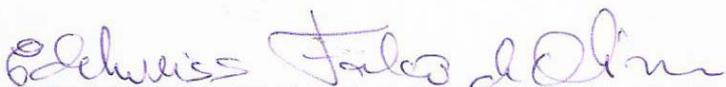
Data da Aprovação: 11 de maio de 2007

Banca Examinadora:

  
Alba Maria Pinho de Carvalho, doutora, UFC

  
Maria Carmelita Yazbek, doutora, doutora, PUC/ SP

  
Anita Aline Albuquerque Costa, doutora, UFPE

  
Edelweiss Falcão de Oliveira, doutora, UFPE

  
Ana Cristina de Souza Vieira, doutora, UFPE (Orientadora)

Recife – PE  
Maio 2007

## **DEDICATÓRIA**

Aos quatro milhões e quinhentos e setenta mil e quatrocentos e oitenta e cinco pessoas que vivem na linha da pobreza, bem como aos dois milhões e duzentos e oitenta e sete mil e oitocentos e cinqüenta e cinco indivíduos que sobrevivem na indigência no Estado do Ceará\*. Nutrimos a esperança da igualdade, da eqüidade e da justiça social. Por isso, enfrentamos essa caminhada.

Aos meus pais, Luiz Moroni e Maria da Cruz, por me ensinarem o amor à humanidade.

\*Relatório sintético, CAEN, UFC, 2006.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por haver me amparado na fé e me fortalecido nesta empreitada;

aos meus amados pais, pela compreensão às minhas ausências e pelo suporte emocional;

aos meus sobrinhos: Rodrigo, pelo atendimento sempre diligente e carinhoso aos pedidos de 'socorro' no Recife; João Paulo, que nesses dois últimos anos, convivendo com meus pais, proporcionou-me mais segurança;

à Yelva, minha irmã, pela solidariedade nesses momentos difíceis;

à Fernanda, pelo amor e carinho com que me cercou e pelos "avisos" atentos que me fizeram chegar sempre na hora certa;

à solidariedade de Samya, Andréa, Silvana, Adrianice e Danny durante os momentos do Recife; de Verônica e Cláudia no acolhimento e apoio, sempre;

às companheiras da UECE, Ruth, Stelinha e Sandra Melo pelo apoio incondicional; À Helena, Liduína e ao Macário, pelas interlocuções ao longo dessa caminhada;

à Ana Vieira, pelas orientações e confiança no percurso dessa conquista;

à Alba e Anita Aline, pelo papel fundamental que tiveram na minha decisão pelo doutorado e pelos momentos de interlocução e participação na Banca de Examinadores;

aos companheiros do Doutorado, em especial Aurineida, Cláudia e Naíres, pela convivência e pela oportunidade de estabelecer laços de amizade;

às professoras doutoras da UFPE, Alessandra Mustafá, Ana Vieira, Anita Aline, Ana Arcoverde, Bete Mota, Edelweiss e Fátima Santos, pelos ensinamentos e exemplos;

à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carmelita Yazbek, a docente de todos da Assistência, por ter aceito participar da Banca Examinadora;

à professora doutora Ivanete Boschetti, pelo apoio e participação na qualificação do projeto de tese;

aos "meus meninos e meninas" do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social - Adilson, Aline, Andréa, Nalygia, Rafaela, Raquel, Roberta, Samya, Sara e Stephania - que participaram da pesquisa e levaram avante o "Grupo da Assistência";

às minhas alunas Rafaela, Tarciana e Nalygia, que me ajudaram na organização de textos, livros, pesquisas e na digitação e se tornaram muito queridas;

aos companheiros entrevistados da ex-LBA que me fizeram (re)pensar as protoformas da descentralização da Assistência Social no Ceará;

aos companheiros da Secretaria da Ação Social do Ceará, principalmente os articuladores regionais, os gestores entrevistados e consultados e os servidores, pela abertura em relação aos subsídios e dados necessários à elaboração desta tese;

ao Paulo Pimenta, pelos diálogos e informações acerca do financiamento da Assistência Social no Ceará;

Aos companheiros da Assistência Social, do CRESS, do FOEAS, do CEAS, da SEDAS que me instigaram a pensar e enfrentar essa tarefa;

à Teresa Serra, Ana e Marília que, no CEAS, me cederam material de apoio, dialogaram, confiaram e me apoiaram;

aos meus interlocutores “autoras e autores da Assistência Social” que me alimentaram em seus livros e artigos, muitos não citados, mas que, igualmente, fizeram parte desse momento;

aos companheiros do CFESS, do CNAS e do MDS que, acionados, se mostraram solícitos, respondendo às minhas indagações;

aos muitos amigos e aos médicos dos meus pais, que me acalmaram em momentos de dúvidas e angústias;

à prima Sheila, pelas palavras sempre constantes de apoio e incentivo;

ao Beto e Augusta, amigos que me pouparam de ausências da tese para adquirir livros e conduzir documentos;

aos compadres Roberto e Jurema, que, mesmo em Brasília, participaram dessa estação, providenciando e indicando textos de apoio a pesquisa;

às professoras Núbia Garcia, Hulda Chaves e Fátima Viana, que me ajudaram a ajustar os parâmetros de apresentação desta tese, verificando as regras básicas e colaborando nas traduções;

ao Cícero pela dedicação na digitação e apresentação da tese;

a Tô e Neta, por terem garantido a retaguarda doméstica.

## **UTOPIA**

“Ela está no horizonte.  
Me aproximo dois passos;  
ela se distancia outros dois.  
Caminho dez passos e o horizonte  
Se afasta mais dez.  
Por mais que caminhe,  
nunca poderei alcançá-la.  
Para que serve a utopia?  
Para isso serve: para caminhar”.

***Eduardo Galeano***

## RESUMO

O objetivo desta tese é estudar a descentralização da política de assistência social no Estado do Ceará no período 1993-2006. De início, foram estabelecidas articulações entre a história política do Estado brasileiro e a assistência social, discutindo sua inserção nos ciclos da centralização-descentralização, disposições constitucionais e principais ações governamentais nas várias conjunturas sociais, no complexo percurso da filantropia à Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Em seqüência, analisamos a descentralização da política de assistência expressada nos documentos legais: Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social, Política de Assistência Social e Normas Operacionais Básicas. Essas anunciaram a descentralização participativa, orientaram a gestão, as instâncias de pactuação e articulação, o financiamento e seus instrumentos: ciclo orçamentário e gestão financeira e os conselhos paritários como órgãos deliberativos da política. No terceiro momento, foram explícitos os fundamentos teórico-metodológicos da investigação, a dinâmica de exposição apresentando os balizamentos empíricos para o estudo da descentralização da assistência no Ceará; situou-se o lócus da investigação, delineando as protoformas da descentralização político-administrativa, configurando o legado da Legião Brasileira de Assistência - LBA e dimensionando o trabalho político-institucional da Secretaria de Ação Social- SAS. Na realização da pesquisa, foram usados como instrumentos o estudo bibliográfico, as entrevistas, questionários, observação e roteiros de investigação para responder à pergunta central: como ocorreu a descentralização da política de assistência social no Estado do Ceará. Identificaram-se os determinantes e empecilhos de ordem política, administrativa e fiscal. Adentrando o estudo da descentralização, analisou-se sua evolução para buscar suas conexões íntimas o que permitiu perceber e analisar as mudanças e permanências de práticas, recuos e avanços na política nesses 13 anos. Por meio dos profissionais denominados articuladores regionais, dos gestores da ex-LBA e da SAS, conselheiros do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS e profissionais (psicólogos e assistentes sociais) dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, buscou-se desvendar os caminhos e descaminhos da descentralização da assistência social. Concluiu-se que a política de assistência social no Ceará dispõe dos instrumentos legais como planos, conselhos e fundos; avançou na gestão municipal básica e plena, porém, o Governo estadual permanece realizando programas de proteção social básica que deveriam ser executados pelos municípios, sobretudo, no Município de Fortaleza; mantém-se atrelado à modalidade convenial e não participa do co-financiamento das ações de assistência social por intermédio do Fundo Estadual de Assistência Social. Assim, sua competência cardeal de coordenar o Sistema Descentralizado Estadual de Assistência Social é subsumida pelo excesso de projetos em execução direta.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Pacto Federativo; Descentralização; Participação Social.

## ABSTRACT

The object of this Dissertation is to study the State of Ceará Social Assistance Policies during the period comprised from 1993 to 2006. As a start, we will be establishing connections with the political history of the Brazilian State and Social Assistance (Social Welfare Work), discussing its insertion in the centralization – decentralization, constitutional provisions and main governmental actions into several social conjunctures, within the complex trajectory from Philanthropy to National Social Assistance Policies – PNAS. In sequence we will analyze the decentralization of Social Assistance Policies expressed through legal documents as: *Constituição Federal de 1988* (1988 Federal Constitution), *Lei Organica da Assistencia Social* (Social Assistance Organic Law), *Política de Assistência Social* (Social Welfare Policies) and *Normas Operacionais Básicas* (Basic Operational Norms). Such documents announced the participative decentralization, oriented management, articulation and convenance instances, and their instruments: budgetary cycle and financial management, and the Peer Councils as deliberative organs towards Public Policies. In a third moment, we shed light upon the research theoretical and methodological foundations, the dynamics of the presentation empirical demarcations for the study of decentralization of Welfare work in the State of Ceará. We have situated the *locus* delineating the political-administrative protoforms (basic forms), configuring the legacy of the *Legião Brasileira de Assistência (LBA)* (Brazilian Assistance Legion) and dimensioning the political/institutional role of the *Secretaria de Assistência Social – SAS* (Welfare Department). During the research we have utilized as instruments: bibliographic studies, interviews, questionnaires, observation and investigation itinerary to answer the central question: How has political decentralization of social welfare occurred in the State of Ceará. We have identified the determinant factors and the political, administrative and fiscal obstructions. Penetrating in the decentralization study, we have analyzed its evolution in order to search for their close connections, which has permitted to us to perceive and analyze the changes and permanence of practices, retreats and advances of Welfare Policies during those 13 years. Through professionals denominated Regional Articulators from ex-LBA and SAS, councilors of the *Conselho Estadual de Assistencia Social – CEAS* ( State Social Welfare Council) and professionals (Psychologists and Social Workers) of the *Centros de Referência da Assisência Social-CRAS* ( Social Welfare Reference Centers), we have tried to unveil the directions and misdirections for Social Welfare decentralization. Our conclusion is that the State of Ceará Social Welfare Policies are entitled to all lawful instruments such as Plans, Councils and Funds. Social Welfare has advanced in basic and full municipal management, however, the State government continues to carry out basic social protection programs, which should have been carried out by municipalities, mainly in the City of Fortaleza; the State keeps itself tied to convening modalities and does not participate in welfare co-financing actions through the *Fundo Estadual de Assistência Social* (Welfare State Fund). Thus its primary competence of coordinating the Welfare Decentralized State System is subsumed by the excess of direct performance projects.

**Key words:** Social Assistance; Federalist Pact; Decentralization; Participation.

## RÉSUMÉ

Cette thèse a pour but d'étudier la décentralisation de la politique d'assistance sociale dans l'État du Ceará de 1993 à 2006. Nous établissons d'abord les articulations entre l'histoire politique de l'État brésilien et l'assistance sociale, tout en discutant son insertion dans les cycles de centralisation-décentralisation, dispositions constitutionnelles et principales actions gouvernementales dans les plus diverses conjonctures sociales, dans le complexe parcours de la philanthropie à la Politique Nationale d'Assistance Sociale-PNAS. Nous analysons donc la décentralisation de la politique d'assistance exprimées dans les documents officiels: Constitution Fédérale de 1988, Loi Organique d'Assistance Sociale, Politique d'Assistance Sociale et Normes Opérationnelles de Base. Celles-ci ont annoncé la décentralisation – participative, ont orienté la gestion, les instances de combinaisons et articulation, le financement et ses instruments: cycle budgétaire et gestion financière, et les conseils paritaires comme organismes délibératifs de la politique. À un autre moment nous précisons les fondements théorique-méthodologiques de l'enquête, la dynamique d'exposition présentant les marques empiriques pour l'étude de la décentralisation de l'assistance au Ceará, situons encore le point central de l'enquête, tout en délinéant les protoformes du processus de décentralisation politique-administrative, configurant le leg de la Légion Brésilienne d'Assistance – LBA et mesurant le travail politique-institutionnel du Secrétariat d'Assistance Sociale – SAS. Pour la réalisation de la recherche nous utilisons comme instruments l'étude bibliographique, les interviews, questionnaires, observations et itinéraires d'enquête pour répondre à la demande centrale: comment la décentralisation de la politique d'assistance sociale a-t-elle eu lieu dans l'État du Ceará. Nous identifions les déterminants et les obstacles d'ordre politique, administrative et fiscal. Pénétrant dans l'étude de la décentralisation nous analysons son évolution pour rechercher ses connexions intimes ce qui nous a permis de percevoir et analyser les changements et continuités de pratiques, reculs et avancements dans la politique au cours de ces 13 années objet de l'étude. Grâce à des professionnels nommés "articulateurs régionaux", des gestionnaires de l'ex LBA et de la SAS, conseillers du Conseil d'État d'Assistance Sociale – CEAS et professionnels (psychologues et assistantes sociales) des Centre de Référence de l'Assistance Sociale-CRAS, nous cherchons à découvrir les chemins et détournements de la décentralisation de l'assistance sociale. Nous arrivons donc à la conclusion de ce que la politique d'assistance sociale au Ceará, dispose d'instruments légaux tels que plans, conseils et fonds, a avancé dans la gestion municipale de base et totale, mais le gouvernement "estadual" continue à réaliser des programmes de protection sociale de base qui devraient être exécutés par les municipes, surtout au municipe de Fortaleza, demeure attaché à la modalité de convention et ne participe pas au co-financement des actions d'assistance sociale par le Fond "d'État d'Assistance Sociale. Ainsi, sa compétence principale de coordonner le Système Décentralisé d'État d'Assistance Sociale" est subsumée par l'excès de projets en exécution directe.

Mot clé: Assistance Sociale; Fédératif Pacte; Décentralisation; Participation.

## FIGURA/ GRÁFICO/QUADROS

Figura nº 1	Diagrama de funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....	117
Gráfico nº 1	Representação gráfica recursos FECOP/2006.....	295
Quadro nº 1	PETI – Evolução do número de crianças atendidas / investimento 1996-2005.....	82
Quadro nº 2	Transferências intergovernamentais e partilhas de receitas...	91
Quadro nº 3	Competências da gestão da Assistência Social.....	94
Quadro nº 4	Fórmulas, finalidades e valores dos pisos de proteção social básica (2005).....	141
Quadro nº 5	Fórmulas, finalidades e valores dos pisos de proteção social de média complexidade (2005).....	143
Quadro nº 6	Fórmulas, finalidades e valores dos pisos de proteção social de alta complexidade (2005).....	144
Quadro nº 7	Síntese do processo de descentralização político-administrativa da assistência social de 1997-2006.....	146
Quadro nº 8	Riscos e vulnerabilidades sociais do Estado do Ceará (2005)..	184

## TABELAS

Tabela nº 1	Movimentação financeira do FEAS-CE do período de 1997-2000.....	286
Tabela nº 2	Movimentação financeira do FEAS-CE do período de 2001-2004.....	290
Tabela nº 3	Movimentação financeira do FEAS-CE do período de 2005 a 2006.....	291

## ÍNDICE DE SIGLAS

ABC	- Aprender, Brincar e Crescer (Projeto ABC)
ABBEM	- Associação Batista Beneficente e Missionária
AIDS	- Síndrome de Deficiência Imunológica Adquirida
AMECE	- Associação dos Municípios do Ceará
ANASSELBA	- Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência
ANVISA	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
ASEF	- Ações Socioeducativas de Apoio à Família
ASSELBA	- Associação dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência
ARCE	- Associação Recreativa para Criança e Adolescente
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BPC	- Benefício da Prestação Continuada
BIRD	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPS	- Centros de Atenção Psicossocial
CASDF	- Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
CBIA	- Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CCS	- Conselhos do Programa Comunidade Solidária
CEAS	- Conselho Estadual de Assistência Social
CFESS	- Conselho Federal de Serviço Social
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina
C.F	- Constituição Federal
CGPC	- Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CIB	- Comissão Intergestora Bipartite
CIT	- Comissão Intergestora Tripartite
CIC	- Centro Industrial Cearense
CIACs	- Centros Integrados de Atendimento a Crianças e Adolescentes
CLT	- Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CNCD	- Conselho Nacional de Combate à Discriminação

CNS	- Conselho Nacional de Saúde
CNSS	- Conselho Nacional de Serviço Social
COEGEMAS	- Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONDPPD	- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
CONANDA	- Conselho Nacional da Criança e do Adolescente
CONGEMAS	- Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social
CONSEAS	- Colegiado Estadual de Secretários de Assistência Social
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CNDI	- Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	- Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres
CNPS	- Conselho Nacional da Previdência Social
CORDE	- Coordenação para os Deficientes
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
CRAS	- Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	- Conselho Regional de Serviço Social
CRPS	- Conselho de Recursos da Previdência Social
DASP	- Departamento Administrativo dos Serviços Públicos
DATAPREV	- Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DOU	- Diário Oficial da União
DRT	- Delegacia Regional do Trabalho
EC	- Emenda à Constituição
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EMBRATEL	- Empresa Brasileira de Telecomunicações
ERSAS	- Escritórios Regionais da Secretaria de Assistência Social
FAS	- Fundação da Ação Social
FBIEX	- Federação Brasileira de Excepcionais
FCBIA	- Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FEAS	- Fundo Estadual da Assistência Social
FEBEMCE	- Fundação do Bem Estar do Menor do Estado do Ceará
FECECE	- Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Ceará

FECOP	- Fundo de Combate à Pobreza
FGTS	- Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço
FMAS	- Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNAS	- Fundo Nacional de Assistência Social
FOEAS	- Fórum Estadual de Assistência Social
FONSEAS	- Fórum Nacional de Secretários Estaduais da Assistência Social
FUNABEM	- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNSESCE	- Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará
FUNAI	- Fundação Nacional do Índio
FUNRURAL	- Fundo Nacional do Trabalhador Rural
FR	- Famílias Referenciadas
GESST/UNB	- Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Seguridade Social e Trabalho – Universidade de Brasília
IAPAS	- Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
IAPM	- Instituto de Aposentadoria dos Marítimos
IAPC	- Instituto de Aposentadoria dos Comerciantes
IAPB	- Instituto de Aposentadoria dos Bancários
IAPETEC	- Instituto de Aposentadoria dos Empregados de Transportes e Cargas
IAPI	- Instituto de Aposentadoria dos Industriários
IAPE	- Instituto de Aposentadoria da Estiva
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto Circulação Mercadorias e Serviço
IPEA	- Instituto de Pesquisas Aplicadas
IPECE	- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará
IPVA	- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
INAMPS	- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPASE	- Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	- Imposto de Renda

IUEE	- Imposto Único sobre Energia Elétrica
IUCL	- Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
IUM	- Imposto Único sobre Minerais
ITR	- Imposto de Território Rural
JK	- Juscelino Kubitschek
JQ	- Jânio Quadros
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	- Lei Orgânica da Previdência Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MAS	- Ministério da Assistência Social
MEBES	- Ministério do Bem-Estar Social
MPAS	- Ministério de Previdência e Assistência Social
MP	- Medida Provisória
MPO	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	- Movimento dos Sem Terra
NE	- Nordeste
NEPPOS/UNB	- Núcleo e Pesquisa em Políticas Sociais da Universidade de Brasília
NOB	- Norma Operacional Básica
OF	- Orçamento Fiscal
OIEE	- Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais
ONG	- Organização Não Governamental
OS	- Organizações Sociais
OSCIP	- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	- Orçamento da Seguridade Social
PAIF	- Programa de Atenção Integral à Família
PBF	- Programa Bolsa Família
PCS	- Programa Comunidade Solidária

PEA	- População Economicamente Ativa
PASEP	- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIN	- Programa de Integração Nacional
PIS	- Programa de Integração Social
Plano SALTE	- Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAE	- Programa Nacional da Alimentação Escolar
PNLCC	- Programa Nacional do Leite Para Crianças Carentes
PNUD	- Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO	- Plano Operativo
PPA	- Plano Plurianual
PPD	- Pessoa Portadora de Deficiência
PPP	- Parcerias Público e Privado
PROAFA	- Programa de Atendimento às Favelas
PROARES	- Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes
PRONAV	- Programa Nacional de Voluntariado
PROTERRA	- Programa de Redistribuição de Terras
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PT	- Partido dos Trabalhadores
RMV	- Renda Mensal Vitalícia
SER	- Secretaria Executiva Regional
SAS	- Secretaria de Ação Social
SASEC	- Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará
SEDAS	- Secretaria de Educação e Assistência Social
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	- Secretaria do Planejamento do Estado do Ceará
SESA	- Secretaria de Saúde do Estado do Ceará
SESI	- Serviço Social da Indústria
SENAC	- Serviço Social da Aprendizagem do Comércio

SESC	- Serviço Social do Comércio
SETAS	- Secretaria do Trabalho e Assistência Social
SINPAS	- Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SOF	- Secretaria de Orçamento Federal
STN	- Secretaria de Tesouro Nacional
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUDENE	- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	- Sistema Único de Saúde
UECE	- Universidade Estadual do Ceará
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	24
2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DO ASSISTENCIALISMO À POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	36
2.1 Assistência Social no Brasil: da Colônia à Era Vargas.....	36
2.2 O Desenvolvimentismo de JK a JQ: o social nas sombras.....	48
2.3 O paradoxo da assistência social nos ‘anos de chumbo’ da ditadura militar: entre a repressão política e a ampliação dos padrões assistenciais.....	52
2.4 A rearticulação da sociedade civil nos circuitos da redemocratização: a luta pela seguridade social pública.....	60
2.5 O Brasil contemporâneo na tessitura da democratização e do ajuste: a “saga da assistência social” na promulgação e implementação da LOAS.....	63
2.6 Redefinições da política de assistência social no tecido contraditório do governo Lula: formulação de uma Política de Estado?.....	77
3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA DETERMINADA NOS DOCUMENTOS JURÍDICOS E OFICIAIS: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À NOB/SUAS, 2005.....	88
3.1 A assistência social na Constituição Federal: sob o signo da seguridade social.....	88
3.2 A descentralização da assistência social delineada na LOAS.....	93
3.3 NOB 1: concepção original do sistema descentralizado e participativo da assistência social.....	99
3.4 NOB 98: fundamentos e reflexões acerca da organização político-administrativa e financeira da assistência social.....	104
3.5 A Política Nacional de Assistência Social 2004.....	109

3.5.1	Proteção social básica – a concepção da PNAS/NOB.....	112
3.5.2	Proteção social especial - a concepção da PNAS/NOB.....	114
3.6	Níveis da gestão: estratégias de descentralização.....	118
3.7	Instâncias de pactuação, deliberação e articulação da política de assistência social.....	123
3.7.1	O poder deliberativo dos conselhos e das conferências.....	126
3.7.2	Instâncias de articulação: possibilidades de ampliação democrática na política de assistência social.....	128
3.8	A gestão financeira da assistência no SUAS.....	130
3.8.1	Instrumentos do ciclo orçamentário: dominá-los é preciso...	134
3.8.2	A gestão financeira da assistência social.....	137
4	FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DO PERCURSO INVESTIGATIVO: TEORIA E MÉTODO NA DEFINIÇÃO DE VIAS ANALÍTICAS DO OBJETO DE ESTUDO.....	147
4.1	Descentralização como categoria básica: um esforço de (re)construção teórica.....	148
4.1.1	Dimensões da descentralização.....	157
4.1.2	O Estado Federativo Brasileiro e a descentralização.....	160
4.1.3	Descentralização/ globalização/ neoliberalismo.....	167
4.2	A dinâmica investigativa no esforço de apropriação do objeto.....	173
4.2.1	Balizamentos para o desvendamento da descentralização da política de assistência social no Ceará.....	175
4.2.2	Referenciais para análise da descentralização da política de assistência social no Ceará.....	179
4.3	O Estado do Ceará como área de estudo da investigação do objeto.....	183
4.3.1	As protoformas da descentralização - o legado da Legião Brasileira de Assistência no Ceará.....	194
4.3.1.1	Contribuições da LBA à descentralização da assistência social: uma elaboração baseada na fala dos servidores.....	200

4.3.2	A descentralização da assistência social sob a coordenação da instância estadual.....	205
5	DESVENDANDO A DESCENTRALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE OS ARTICULADORES REGIONAIS, GESTORES, CONSELHEIROS E EQUIPES DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS.....	227
5.1	A descentralização da política de assistência social na visão dos articuladores regionais.....	227
5.1.1	O trabalho dos articuladores regionais: desenvolvimento e dificuldades.....	230
5.1.2	Os articuladores regionais em face da participação e da descentralização administrativa e o direito.....	237
5.2	A descentralização da política de assistência social no Estado do Ceará na visão dos gestores e conselheiros.....	246
5.2.1	Marcos da descentralização da assistência social no Estado do Ceará.....	247
5.2.2	Dificuldades de construir a descentralização da assistência social no Ceará.....	249
5.2.3	Participação da sociedade civil na descentralização e as medidas descentralizadas da política de assistência social.....	251
5.2.4	O poder decisório: do governo do Ceará ou do CEAS?.....	255
5.2.5	O SUAS: estratégia para materialização da descentralização .....	257
5.3	Os Centros de Referência da Assistência Social: o desafio da descentralização na rede socioassistencial do Estado do Ceará.....	261
5.3.1	Caracterização dos CRAS visitados.....	263
5.3.2	Articulação dos CRAS com a rede socioassistencial.....	269
5.3.3	A rede socioassistencial do Ceará.....	275
5.4	A gestão financeira da política de assistência social e suas contradições no Ceará.....	278

5.4.1	A organização do sistema de financiamento da assistência social no Ceará: o papel do FEAS.....	279
5.4.2	Análise da movimentação financeira do FEAS – de 1997 a 2006.....	285
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	302
	BIBLIOGRAFIA.....	308
	ANEXOS.....	329
	APÊNDICES.....	334

# 1 INTRODUÇÃO

No mundo, todos os dias, cem mil pessoas morrem de fome e de suas conseqüências imediatas. A cada quatro segundos, falece uma criança de menos de dez anos. A cada quatro minutos, uma pessoa fica cega por falta de vitamina A, e em cada 856 milhões, uma entre seis pessoas do Planeta vive uma subnutrição crônica (ZIEGLER, 2006).

No Brasil, a pobreza atinge oitenta e dois milhões de pessoas – 47,9% da população; 9,5 milhões de domicílios não possuem abastecimento d'água nem esgotamento sanitário; cerca de 66 mil crianças morrem todo ano; 56.000 óbitos ocorrem em crianças de menos de um ano; 500.000 meninas menores de dezesseis anos trabalham como domésticas (PNAD/IBGE, 2003).

A pobreza atinge 56,38% da população residente no Estado do Ceará, enquanto a indigência chega a 29,46%, segundo os estudos do Laboratório de Estudos da Pobreza (CAEN, UFC, 2006). Cerca de 67,6% das residências possuem canalização de água, mas apenas 23,13% têm serviços de rede coletora (CEARÁ/IPECE, 2005). São quase vinte crianças que morrem para cada mil nascidas; a desnutrição alcança 8,63% das crianças e mais de quinhentas têm as ruas de Fortaleza como seus lares e, dessas, 95% são usuárias de drogas, necessitando de tratamento de desintoxicação e de acompanhamento familiar.

A pobreza é vista sob vários enfoques, entre eles a renda. São consideradas pobres as famílias cujos rendimentos não permitem o atendimento ao conjunto de necessidades mínimas de uma determinada sociedade; na indigência, a renda não atende sequer às necessidades nutricionais mínimas. A pobreza implica privações de ordem alimentar que impedem a sobrevivência e o atendimento às necessidades fundamentais dos indivíduos, como habitação, educação, vestuário, inserção no mercado de trabalho, falta de informação e acesso aos serviços públicos - como água, esgotamento sanitário, eletricidade e lazer. Para Rocha (2003, p.190), *“a pobreza é uma síndrome de carências diversas cujo entendimento não pode ser restrito à insuficiência de renda, e a família é a unidade de referência para uma política antipobreza”*. Há outros indicadores capazes de determinar a pobreza: a mortalidade infantil, a esperança de vida ao nascer, as taxas de analfabetismo e de benefícios sociais destinados à população, a privação de amplos setores da

sociedade na participação política e a má distribuição das riquezas produzidas. Um somatório de situações sociais, econômicas e políticas caracterizam uma sociedade desigual e injusta, como a nossa, e estão a indicar a urgência de mudanças nos padrões econômicos e sociais com a instalação de uma nova ordem societária.

A pobreza e a indigência atingem inúmeros países, inclusive os ricos, ao ponto de a Organização das Nações Unidas (ONU) ao lado de 191 países-membros elaborarem um conjunto de medidas para combatê-las e que deverão ser cumpridas até 2015. São as “metas do milênio”: acabar com a fome e a miséria; propiciar educação básica e de qualidade para todos; igualdade entre os sexos e valorização da mulher; redução da mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento (ANEXO A).

As desigualdades no Brasil devem ser combatidas por meio de, entre outras medidas, a adoção de políticas públicas, com transferência de renda, política educacional sem discriminação, acesso a postos de trabalho de qualidade e um sistema tributário mais justo (BRASIL, IPEA, 2006). Isso implica, certamente, mudanças concretas no sistema econômico em que o Governo brasileiro se apóia atualmente. O pacto federativo do Estado brasileiro propõe ações em conjunto com as demais instâncias da Federação, compartilhando competências que se destinam a atender necessidades, demandas e anseios da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 deu especial atenção à proteção social, com a formulação do capítulo da Seguridade Social (art. 194 a 204), compreendendo-a como um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade, visando a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social. A saúde assumiu caráter universal como direito de todos; a previdência é contributiva e obrigatória, devendo cobrir eventos tais como doença, invalidez, morte, idade avançada; a assistência independe da contribuição dos usuários e destina-se àqueles que não podem prover suas necessidades. Pela primeira vez, os mais pobres passaram a ter direitos garantidos constitucionalmente. É preciso, entretanto, compreender que no capitalismo contemporâneo,

(...) as políticas de seguridade social são expressões concretas das contradições e dos antagonismos presentes nas relações entre as classes e destas com o Estado. Quaisquer que sejam seus objetivos específicos de intervenção-saúde, previdência e assistência - dependem do nível de

socialização conquistado pelas classes trabalhadoras, das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho e das particularidades históricas de cada formação social (MOTA, 2003, p.01).

Ao ser regulamentada em 1993, cinco anos após promulgada a Constituição, os governos imbuídos da ideologia neoliberal de “menos Estado e mais mercado” impulsionaram limites constrangedores para que a assistência se destacasse como uma política de combate à pobreza. [...] “o Estado só deve intervir no intuito de garantir o mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são a rigor, de apropriação coletiva” (LAURELL, 1997, p. 163).

Existem no País enormes contingentes de crianças, mães, idosos, adolescentes, deficientes e desempregados que necessitam de políticas públicas para garantirem sua sobrevivência. A complexidade social e econômica nos induz à reflexão de que ações conjuntas e articuladas se fazem urgentes para combater a pobreza e a desigualdade. Isso significa integrar políticas setoriais, garantir condições para o provimento das contingências da vida humana, visando ao conseguimento dos direitos sociais. São medidas interdisciplinares, multidisciplinares e transdisciplinares. A intersetorialidade é proposta na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pressupõe combater o excesso de setorialização das estruturas governamentais a fim de superar a fragmentação, unindo saberes e práticas capazes de provocar mudanças nas estruturas de governo e na realidade (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997).

Ao indicar como um de seus princípios a supremacia das necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica, a LOAS visa ao atendimento às necessidades e demandas dos pobres, possibilitando-lhes programas, projetos, benefícios e serviços sem os cortes orçamentários que sempre recaíram sobre os programas sociais em momentos de crise do Estado brasileiro e que, sistematicamente, apenaram os segmentos menos abastados. A Política de Assistência Social foi desenhada com o objetivo de prover a cobertura de usuários em situação de risco e de necessidades emergenciais, ou permanentes, decorrentes de problemas sociais ou pessoais por meio de uma rede de segurança capaz de impedir que tais segmentos resvalassem para baixo do limiar socioeconômico satisfatório (YAZBEK, 2001).

A descentralização como um dos princípios da Política de Assistência Social propõe o protagonismo do município, como contraposição à política centralizada. É a municipalização das políticas sociais concebida, tendo em vista o novo federalismo, em que o município surge como ente político e administrativo autônomo, capaz de gerir programas sociais com a participação da sociedade. Pressupõe, também, a partilha de poder entre os quatro níveis de governo, enquanto a sociedade civil passa a interferir nas decisões das instâncias governamentais e exercer o controle social sobre as ações do Estado.

A descentralização pressupõe a flexibilidade, a progressividade, o gradualismo, a transparência e os mecanismos de controle social. É a democracia, porém, que fundamenta a descentralização, contrariando o autoritarismo centralizador:

a relação a ser estabelecida entre descentralização e democracia toma como eixo a descentralização como intermediação das divergências sociais, enquanto um instrumento da expansão da lógica democrática, à medida que amplia as instâncias de negociação e, conseqüentemente, de conciliação (STEIN, 1997, p.83).

A descentralização ocorre na interface das subunidades do sistema federativo. Sua formação no neoliberalismo apresenta dupla face: de um lado, atende aos interesses do Estado em repassar programas, projetos e serviços a serem prestados à população para outras instâncias governamentais e para a sociedade, sob o pretexto de sua execução aproximar-se da população, usando-a para transferir responsabilidades sem os devidos recursos financeiros, materiais e humanos, constituindo-se numa ação perversa para com os municípios e a população. De outra parte, a descentralização oferece oportunidades de partilhamento de poder, com a participação da sociedade no processo decisório, possibilitando a negociação no atendimento de estratégias que visam a uma melhor distribuição de serviços à população de acordo com a demanda dos usuários das políticas. A descentralização pode encobrir formas de dominação do Estado, como pode também ser mecanismo de participação da sociedade civil (STEIN, 1997).

Tomamos a Política de Assistência Social como unidade de análise da pesquisa, realizando um recorte, mediante o qual elegemos como objeto de investigação a descentralização da Política de Assistência Social na peculiaridade do Estado do Ceará.

O Ceará é reconhecido como o segundo na lista de Estados mais descentralizados na Política de Assistência Social, por possuir um legado histórico denominado por Arretche (2000) de políticas prévias; por ter formulado estratégias administrativas e criado um aparato técnico-formal que afirma a tendência descentralizadora presente nos governos estaduais dos últimos vinte anos. No âmbito da assistência social, no entanto, que descentralização foi forjada pelos governantes nos últimos treze anos? Nesse período, esses governos estavam fortemente direcionados para a reforma administrativa. Assumiram, assim, posicionamentos identificados com a diminuição do Estado, enxugamento da máquina pública, terceirização de serviços, transferência de encargos para as subunidades e para a sociedade. Por isso, pretendemos investigar a descentralização da Assistência Social respondendo à pergunta: como ocorreu a descentralização da Política de Assistência Social no Estado do Ceará de 1993 à atualidade?

A opção por este objeto de estudo se coaduna com nossa experiência na política da assistência social durante vários anos, o que já reclamava em pensamento e emoção um tempo de questionar aspectos teóricos que poderiam se transformar num relevante e instigante problema de investigação. Nossa trajetória na assistência social vem desde a década de 1970, quando assumimos o cargo de assistente social na Legião Brasileira de Assistência. Posteriormente, como assistente social da Previdência Social, vivenciamos o outro lado da Seguridade Social, o daqueles que contribuem com parte de seus salários para terem direito aos benefícios e serviços previdenciários. Também convivemos com vários grupos do campo da saúde, como pessoas portadoras de deficiência e tuberculose. Tudo isso nos ensinou a compreender a organização e os limites das políticas do conjunto da Seguridade Social.

Foi no Conselho Federal do Serviço Social (CFESS), na condição de conselheira (1993-1996), contudo, que nos engajamos na luta em defesa da Política Pública de Assistência Social, participando das mobilizações, das manifestações públicas e divulgação da LOAS. Em seguida, como conselheira do Conselho Regional de Serviço Social do Ceará (CRESS) no período de 1996-1999, participamos do movimento PRÓ-LOAS, em defesa da sua implementação, tendo contribuído na organização e formação política dos membros do Fórum Estadual de

Assistência Social (FOEAS). Como conselheira do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) em duas gestões (1997 – 1999), representando a categoria dos profissionais do Serviço Social, participamos da experiência “conselhistas” pautando nossas ações pró-assistência alicerçada na defesa intransigente da política e da democracia, engajando-nos na luta pelos direitos coletivos dos usuários da assistência.

Atualmente, como membro do Laboratório de Estudos e Pesquisas da Seguridade Social e Serviço Social, do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará, desenvolvemos, junto com outros professores e alunos, atividades de estudo e pesquisa no campo da Seguridade Social e, particularmente, da assistência social.

A temática desta tese, portanto, não poderia se desviar da assistência, pois seria incoerente com nossos compromissos profissionais e políticos. Por outro lado, a familiaridade com a assistência e a participação nas conferências, debates políticos e reuniões ampliadas junto aos movimentos populares nos levaram a constituir e reconstituir aproximações, visando aos aspectos teóricos relacionados ao objeto.

Foi somente com a qualificação do projeto de tese que, de fato, sedimentamos a descentralização da Política de Assistência Social como objeto de pesquisa, visando a contribuir para o conhecimento daqueles que fazem a assistência social no Ceará. Não identificamos, até então, trabalho de pesquisa, apresentando como ocorreu a descentralização da assistência social no Estado. Por outro lado, os discursos governamentais e da sociedade por meio dos conselhos sempre se apresentaram contraditórios em relação à diretriz da descentralização participativa; e isso nos instigava ao estudo.

Nossa motivação referente a este estudo já vinha se fazendo nas observações constantes dos discursos dos governantes estaduais, afirmando a crescente descentralização participativa da Política da Assistência no Ceará, o que contradizia os discursos dos gestores, conselheiros e técnicos dos municípios durante as conferências e reuniões ampliadas. Esses se reportaram ao longo dos anos a uma “*descentralização pela metade*”, o que nos levou a interpretar que havia algo a ser desvendado: qual descentralização foi desencadeada no Estado do Ceará? É verdade que a criação das secretarias municipais de assistência, a

elaboração dos planos e instituição dos fundos e dos conselhos municipais realizaram a parte formal da descentralização, já que chegamos ao final de 2006 a resultados auspiciosos: dos 184 municípios do Estado, 14 estão em gestão plena, 167 em gestão básica e 03 em gestão inicial. Nos últimos eventos públicos, porém, como as conferências estaduais, entendemos que seria este um excelente campo de estudo para responder como aconteceu a descentralização da política no Ceará.

O estudo em foco ocorreu por aproximações do fenômeno descentralização para adentrar sua essência. Estudamos suas configurações, conexões, tendências e as determinações do processo. Procuramos compor o movimento e a dinâmica da descentralização da assistência social mediante os seguintes objetivos:

- apreender a descentralização da Assistência em sua conexão histórico-política no movimento conjuntural do País, no percurso da filantropia à Política Nacional;
- analisar a descentralização político-administrativa proposta pelo Estado Federativo brasileiro exposta nos documentos oficiais;
- examinar o fenômeno da descentralização em diferentes perspectivas e dimensões, inclusive no movimento do seu financiamento no Estado do Ceará; e
- desvendar o movimento da descentralização no Estado do Ceará por intermédio de suas instituições e sujeitos.

Entendemos a relevância deste estudo como:

- possibilidade de sistematizar, analisar e consolidar conhecimentos ainda dispersos acerca da descentralização da assistência, contribuindo para o desvendamento do fenômeno, de suas relações e conexões;
- possibilidade de desvendar a realidade, motivando gestores, conselheiros e fóruns da assistência a estabelecerem caminhos para efetivação da descentralização participativa;
- contribuição para referenciar a formação intelectual e política daqueles que estão ingressando no estudo da Política de Assistência Social; e
- (re) construção da memória da assistência social no Ceará, apreendendo as transformações históricas, demarcando avanços e recuos.

Ao optar por esta investigação crítica acerca da descentralização da assistência no Ceará, fomos pouco a pouco estabelecendo balizamentos para dar respostas à questão formulada. Valemos-nos das técnicas de pesquisa para nos aproximar da essência do fenômeno. Essas técnicas imergiram no contato com a realidade, visando a compreender o fenômeno da descentralização em sua profundidade para interpretar os processos em suas conexões e na sua intimidade.

Iniciamos a pesquisa pelo levantamento bibliográfico, organizando o acervo necessário à leitura, assegurando sua qualidade de forma a desvendar a categoria descentralização. Buscamos apreender a história social e econômica do Brasil para, então, estudar a Assistência Social em seu desenvolvimento por meio das ações governamentais, das disposições constitucionais, do direito, da democracia e da participação social e do financiamento público, entre outras. As leituras dos documentos institucionais recaíram em relatórios, planos governamentais, leis, e se constituíram em fonte profícua no estudo da assistência e da descentralização política; dos artigos obtidos em vários periódicos, inclusive, 'on line', levando-nos à "interlocução" com autores nacionais e estrangeiros que ao longo da história contribuem para o estudo e assinalam os avanços e recuos da descentralização.

A entrevista, como técnica central, foi tomada como forma de abrir pistas, alargar e ampliar o conhecimento acerca do objeto, perceber as diferenças de pontos de vista dos interlocutores e as revelações sobre a descentralização da assistência, complementando e confirmando situações e fatos que, sem a devida elucidação, não garantiria o rigor teórico do estudo.

Utilizamos a entrevista não estruturada para conhecer a opinião e visão dos sujeitos e obter informações relevantes acerca da descentralização da política. Esse tipo de entrevista permite mais liberdade, mais aprofundamento do objeto pesquisado (QUIVY, 1998). Utilizamos roteiros para nos guiar na centralidade do estudo do objeto, dando liberdade ao entrevistado de falar, expor de forma livre, aprofundando e tratando mais espontaneamente o assunto, esclarecendo seus conhecimentos. Essas entrevistas constituíram-se em reflexão sobre a descentralização, tanto por parte do entrevistado como do entrevistador. Valemo-nos da *"premissa básica de que a entrevista não é simplesmente um trabalho de coleta de dados, mas sempre uma situação de interação na qual as informações dadas*

*pelos sujeitos podem ser profundamente afetadas pela natureza de suas relações com o entrevistador*” (MINAYO, 1999, p. 114).

Os entrevistados foram escolhidos segundo alguns critérios: o conhecimento da Política de Assistência Social no Estado, a experiência e a abertura para informar.

Os três servidores propositadamente escolhidos da ex-LBA participaram, ativamente, da interiorização da assistência nos anos 1980, vivenciando, também, a implantação da descentralização da política e participado dos eventos pró-descentralização da assistência até a extinção completa dos Escritórios Regionais da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (ERSAS/MPAS). Os três gestores da assistência do Estado igualmente, participaram dos momentos que antecederam a LOAS, da implantação da política no Estado, e da sua implementação até o momento presente. São sujeitos que ocuparam diferentes lugares na política; em relação aos três conselheiros, a escolha recaiu na representação da sociedade civil, em dois momentos especiais: logo que desencadeou a descentralização e neste instante de implementação do Sistema Único de Assistência Social.

As entrevistas com os profissionais dos Centros Regionais de Assistência Social (CRAS) foram feitas em conjunto, envolvendo os sujeitos, os assistentes sociais e os psicólogos. Essas entrevistas foram guiadas por um questionário de perguntas abertas, que permitiram aos profissionais a exposição livre das ações realizadas, os empecilhos encontrados e as ações desenvolvidas, suscitando reflexões acerca da materialização da descentralização da assistência no território de abrangência dessas unidades públicas.

O questionário com perguntas abertas aplicado aos articuladores regionais da assistência teve como objetivo conhecer, historicamente, a descentralização no Estado. Esse segmento profissional tem papel proeminente na implementação da descentralização desde 1997, desempenhando tarefas de organização, mobilização, assessoria, monitoramento e supervisão em todo o Estado. Foram 11 profissionais que responderam às questões, demonstrando a vontade de colaborar com o estudo.

A observação foi um instrumento utilizado durante toda a pesquisa e a formulação da tese, nas entrevistas e nos contatos com os sujeitos respondentes e

outros envolvidos com a política. Em virtude da nossa inserção na política de assistência no Estado, as observações, também, foram feitas durante a participação nos eventos, auscultando as “falas” dos participantes ao emitirem suas dificuldades, ou expressando os avanços locais obtidos com a descentralização da política. O sentido da observação foi de complementação e teve caráter assistemático, isto é, não estruturada, mas ofereceu possibilidades de entendimento da descentralização da assistência social. [...] *“a observação assistemática indica que a tarefa de observar será mais livre, sem fichas ou listas de registros, embora tenha de cumprir as recomendações do plano de observação que deve estar determinado pelos objetivos da pesquisa”* (RICHARDSON, 1999, p.261).

O estudo teórico, a análise dos questionários e as entrevistas nos permitiram formular a exposição da tese em seis capítulos. No segundo, logo após esta introdução, estabelecemos articulações entre a história política e econômica do Brasil e o objeto de estudo, buscando sistematizar o percurso da assistência social no movimento da centralização-descentralização do Estado brasileiro: da colônia à Era Vargas, no desenvolvimentismo, no período militar e no Brasil redemocratizado. Identificamos nos anos 1990 a *“saga da assistência social”* com o enfrentamento de medidas constrangedoras para se fazer política pública e abordando suas redefinições no atual contexto contraditório do Estado brasileiro.

O terceiro segmento se alicerça num esforço de investigação da descentralização da assistência social em suas configurações legais e jurídicas. Para isso, partimos do estudo da descentralização na Constituição Federal (1988) à atualidade do Sistema Único de Assistência Social. Abordamos as formas de estruturação dos níveis da gestão, pactuação e controle da política pelos conselhos, adentrando, também, o ciclo financeiro, a concepção dos pisos e do financiamento da política.

O quarto módulo trata dos caminhos teórico-metodológicos da pesquisa, dos balizamentos empíricos e do estudo teórico da categoria descentralização; buscamos desvendar esse processo na peculiaridade do Estado do Ceará, observando suas protoformas e a atuação do órgão estadual da assistência na sua ação político-administrativa, dos anos 1990 à atualidade.

No quinto capítulo, apresentamos e analisamos o entendimento e as conexões captadas nos depoimentos dos nossos entrevistados - os articuladores regionais, gestores e conselheiros – por meio dos quais procuramos desvendar o fenômeno da descentralização no Estado do Ceará. Esses são protagonistas presentes na política, realizando a articulação entre Estado e municípios, o monitoramento, a execução e o controle social. Nossa abordagem acerca dos CRAS foi uma tentativa de aproximação para perceber a materialização da descentralização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os resultados devem ser vistos como um “antes”, porquanto a maioria está em funcionamento, somente a partir do segundo semestre de 2004, não oferecendo, ainda, elementos suficientes para uma análise mais rigorosa. Esses resultados, contudo, possibilitam emitir reflexões acerca da recente materialização da descentralização do SUAS, observando programas, projetos e serviços realizados na proximidade da população. Realizamos uma análise da movimentação do financiamento da assistência social por meio do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), que, em nossa compreensão, constitui um grande dilema para a descentralização da Política de Assistência Social no Ceará.

Procuramos, ao longo desta tese, mostrar que a despeito de iniciativas concretamente postas que visam a descentralizar a política de assistência, esta é subsumida por forças antagônicas do próprio Estado, que alimenta um discurso avançado, mas, que, na prática do cotidiano, permanece atrelado a medidas fragmentadas, clientelismos e até mesmo ao “primeiro – damismo”. Entendemos, assim, a necessidade de desenvolver uma luta coletiva por políticas públicas de proteção social que visem à elevação da qualidade de vida da população, propiciando a provisão de bens públicos, a prestação de serviços sociais demandados pela população, entendendo que a mediação dos programas sociais pode criar condições para a participação efetiva dos usuários na gestão dos serviços e no controle social.

Ao apresentarmos o produto desse esforço intelectual, e, por que não dizer, emocional, queremos afirmar que essa caminhada se alicerça no compromisso de entregar à academia o resultado do investimento público na nossa formação acadêmica, mediante a qual pretendemos obter o título de doutora em Serviço Social. E não só isto, mas também procurar sedimentar nosso compromisso com o

Serviço Social, bem como com os protagonistas da assistência social, principalmente aqueles que são alvo e a razão de ser da política social em nosso País.

Assim, podemos dizer que esta foi uma longa e árdua caminhada de buscas, aproximações e descobertas, fazendo-nos citar o velho Marx, que, no prefácio de seu livro *O Capital*, em 1872 em Londres, escreveu “...*não há estrada real para a ciência, e só tem probabilidade de chegar a seus cimos luminosos aqueles que enfrentam a canseira para galgá-los por veredas abruptas*” (1996).

## 2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DO ASSISTENCIALISMO À POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social nos anos 1980 passa à história como política pública, ambicionando suplantar o círculo de giz da benesse e do clientelismo<sup>1</sup>. Sua consagração como política de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social, indica a existência de enormes contingentes de indivíduos e grupos atingidos pela pobreza e desigualdade social, requerendo do Estado brasileiro medidas que possibilitem prover, minimamente, suas necessidades e, sobretudo, ter acesso aos direitos juridicamente adquiridos na Constituição Federal de 1988.

O presente capítulo estabelece articulações históricas e críticas acerca da assistência social, considerando a conjuntura de cada período, incluindo disposições constitucionais e as principais ações governamentais, bem como processos de centralização-descentralização do Estado.

O enfrentamento de situações inusitadas, recuos, perplexidades, em busca de avançar e alargar o campo da assistência social como proteção social a ser garantida pelo Estado nos leva a identificar *A saga da assistência social*<sup>2</sup> para se fazer política, tentando ultrapassar sua condição de caridade, filantropia e solidariedade cristã.

### 2.1 Assistência Social no Brasil: da Colônia à Era Vargas

Práticas e ações assistenciais sempre ocorreram no País<sup>3</sup>, exigidas pelo estado de pobreza e desigualdades sociais, alimentadas, historicamente, desde o descobrimento e a partir do domínio colonial.

---

<sup>1</sup> Demarcamos os anos 1980, considerando a Constituição de 1988, datando a assistência social como política de proteção social (art. 203/204).

<sup>2</sup> A expressão “Saga da Assistência Social” denota as dificuldades do reconhecimento da assistência como política pública, o que requereu organização, mobilização e luta da sociedade para impedir ações contrárias à garantia do direito constitucional. Alba Carvalho, ao longo da década de 1990, usou a expressão em vários eventos relativos à assistência social, visando a ressaltar a desresponsabilização do Estado para com a política tratada aqui.

<sup>3</sup> As primeiras iniciativas assistenciais, ligadas à caridade, no Brasil, ocorreram com os Jesuítas, no amparo aos nativos; entretanto, as Santas Casas de misericórdias são pioneiras da assistência social, atreladas à Igreja Católica; eram mantidas por corporações leigas, como as ordens terceiras, irmandades e confrarias: prestavam atendimentos a enfermos, desvalidos e necessitados, sem discriminação de religião, raça ou nacionalidade. *Até 1759, as Santas Casas foram nossos hospitais* (PINHEIRO, 1985, p. 173).

Com a colonização inaugurou-se uma mentalidade subjacente aos governantes, ao patriarcado e às instituições oficiais: usar o poder com violência dura sobre os subordinados, ou a violência doce do assistencialismo e do paternalismo aos subordinados, produzindo sempre dependência e o caráter não sustentado de qualquer iniciativa popular (BOFF, 2000, p. 31-32).

As formas da distribuição de terras, o trabalho escravo, a submissão que impuseram aos índios, a coação usada para fazer funcionar o sistema colonial, a apropriação da riqueza produzida pelos senhores e o favorecimento aos grupos dominantes produziram relações de autoritarismo, dependência e submissão. O Brasil foi se fazendo, econômica e socialmente, mediante relações desiguais.

Na lição de Caio Prado Júnior (1969, p. 31), o tripé monocultura- latifúndio-escravidão teve influência fundamental na formação social e econômica do Brasil:

Se vamos à essência de nossa formação veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois algodão, e, em seguida, café para o comércio europeu. Nada mais que isso. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do País e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileira.

O autor nos leva a compreender que as relações sociais e econômicas se constituíram de forma assimétrica envolvendo colonizadores e colonizados, senhores e escravos, exploradores e explorados. Diante das desigualdades, fez-se necessário estabelecer mediações que pudessem garantir o poder colonizador e senhorial, usando-se da benemerência, da caridade, da filantropia e do clientelismo que se transformavam em ações do senhor para com os necessitados, de uma classe abastada para outra desprovida, nutrindo relações de dependência e submissão. O campo beneficente/filantrópico de onde se originou a assistência social envolve desajustados, sem-teto, doentes, desabrigados, desvalidos, desnutridos, os sem-trabalho, enfim, aqueles despojados da dignidade humana.

As primeiras regulações da assistência no Brasil devem-se à Igreja Católica em sua ação cristã de prestar auxílio a órfãos, enfermos, delinquentes, entre outros. O Estado não exercia nenhuma ação direta junto a essa população, deixando ao clero o exercício das práticas assistenciais, por não considerá-las “dever do Estado”, ou, interpretar e assumir a noção de que o social não se constituía função pública. lamamoto (1985, p. 169) refere que:

As obras caridosas mantidas pelo clero (e leigos) possuem uma longa tradição, remontando aos primórdios do período colonial. A parca e precária infra-estrutura hospitalar e assistencial existente até a fase bastante avançada do Império se deve quase exclusivamente à ação das ordens religiosas européias que se implantam e disseminam pelo País.

Para exercer o comando administrativo, o centralismo e o autoritarismo foram a tônica do período colonial, pois o governo português levou a *mão de ferro* o controle político e econômico da Colônia sobre os bens produzidos, como ouro, especiarias e até a distribuição das terras.

Na vigência do regime Imperial (1822 -1889), foi outorgada por D. Pedro I a primeira Constituição Brasileira, em 1824, caracterizada pelo individualismo econômico e o centralismo, sem nenhuma referência à questão social nem alusão à ordem econômica e social, nenhuma menção à escravidão nem à maioria dos problemas do País<sup>4</sup>.

A vida política brasileira recebia influência da ideologia liberal protagonizada pelas classes burguesas favoráveis à escravidão, e, portanto, contrariava o ideário liberal clássico do direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade. A escravidão satisfazia aos interesses burgueses, por isso, somente 64 anos após, foi abolida. A ambigüidade que o liberalismo assumiu no Brasil colonial se perpetua em nossos dias, pois a elite sempre esteve dividida entre ideologias herdadas de outras realidades e a realidade local necessitada de respostas diferenciadas. O povo não participava da vida política, e mesmo a libertação dos escravos os deixou, apenas, 'livres vendedores' de sua força de trabalho. Basbaum (1962, p. 414) assinala que

[...] o império já havia nascido portando consigo os germes de sua própria ruína, alimentando, em vez de destruir, a enfermidade que havia sido herdada do período colonial - o latifúndio, as relações feudais de produção, o escravismo - e da qual não soube, não quis ou não pode desvencilhar-se para encontrar afinal o caminho da riqueza e da expansão capitalista.

Referindo-se ao séc. XIX, Furtado (1981) expressa que a estrutura econômica do Brasil não diferia muito do que foram os três séculos anteriores, mantendo o

---

<sup>4</sup> Durante o período colonial, inúmeras revoltas e motins ocorreram no País. Muitas buscavam maior participação no poder, traduzindo o anseio de conquistar uma integração no comando político para a conquista de mais poder de decisão em benefício da economia local. Entre elas, nomeamos: Revolta da Cabanagem (Pará, 1835); Revolução Farroupilha (Sul, 1835); Sabinada (Bahia, 1837); Balaiada (Maranhão, 1838); Revolta dos Liberais (SP/Minas, 1842); Revolução Praieira (última revolta liberal do Império, 1848); Guerra do Paraguai (1865-1870). A maioria dos enviados para as guerras provinha de famílias pobres; eram analfabetos e despreparados para o enfrentamento das violências. (BASBAUM, vol. I, 1962)

trabalho escravo e o atraso da industrialização. Costa (1979) reporta-se ao período de 1822 a 1889 como de significativa importância para a perpetuação dos valores elitistas, de práticas antidemocráticas e autoritárias, bem como a sobrevivência de estruturas de mando, que implicam a marginalização de amplos setores da população atingidos pelo analfabetismo, carências alimentares, doenças e outros males.

O Império apoiou-se nas estruturas do trabalho escravo, na produção para exportação, na monocultura, protegendo os latifundiários escravocratas e os “barões da terra” que exploravam o povo, garantindo seu poder. Essas características indicam o atraso político, econômico e cultural que urdiram um novo regime governamental, a República.

As circunstâncias que produziram o Quinze de Novembro (1889) tinham raízes longínquas. Eram motivos econômicos e sociais: aprofundamento das desigualdades, privilegiamento da classe burguesa, acumulação de riqueza, exploração e ausência da população da vida política do País. Em verdade, a Proclamação da República não atendeu aos anseios e à vontade da população, e, também, não foi uma luta por melhores dias, mas um golpe forjado na caserna.

O período de 1889 a 1930, conhecido como República Velha, perdurou por 40 anos e foi marcado pelo domínio das elites agrárias paulistas, mineiras e cariocas. O País foi alvo de revoltas e insatisfações, originando profundos problemas sociais em todo o Território nacional, tendo avançado, por volta dos anos 20-30, no desenvolvimento industrial<sup>5</sup>.

O País ganhou a primeira Constituição Republicana em 1891, denotando avanços políticos, tais como separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; introdução da forma federativa do Estado, estabelecendo os direitos de todos; liberdade de imprensa; livre exercício de associação; direito à defesa; direito dos brasileiros e estrangeiros residentes no País à liberdade, à segurança individual e à propriedade; direito de exercício de qualquer profissão; separação entre Igreja e

---

<sup>5</sup> As grandes revoltas desse período foram: Revolta Armada (1893), Revolução Federalista (1893), Revolução de Canudos (1897), Revolta da Vacina (1904), Revolta da Chibata (1910), Guerra do Contestado – Movimento Messiânico (1912-1916), Revolta do Forte de Copacabana (1922), Movimento Tenentista (1924), Coluna Prestes (1924), e finalmente, o Brasil e o mundo são abalados pelo início da Primeira Guerra Mundial em 1914-1918; Revolução de 30 – instala-se o Governo de Getúlio Vargas e, em 1929, a famosa crise mundial econômica (BASBAUM, Vol. I, 1962; COSTA, 1979).

Estado; instituição do regime presidencialista e do voto aberto universal (exceção para mulheres, analfabetos, mendigos, religiosos e militares de baixa patente); *Habeas corpus*, entre outros (BRASIL, CF, 1891). Essa Carta, também, não fez alusão à ordem econômica e social e as elites continuaram a garantir seus interesses, portanto, as mudanças almejadas não foram conquistadas.

A primeira proposta de regulamentação da assistência social no Brasil ocorreu em 1889, e, deve-se a Ataulpho de Paiva<sup>6</sup>, Juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, que constatou a existência de regulamentações jurídicas da assistência social em outros países, durante o Congresso Interamericano de Assistência Pública e Privada, em Paris.

Na primeira década do séc. XX, o Brasil foi palco de séria crise econômica e política, prevalecendo um descontentamento geral com o sistema oligárquico dominante, que privilegiava as elites em detrimento do bem-estar do povo. Evidenciava-se, portanto, uma estrutura de desigualdade crescente e de empobrecimento, agravando-se a questão social considerada marginal, com respostas prontas e fórmulas feitas.

O trabalho destinado às populações desfavorecidas e miseráveis se assentava na filantropia e na caridade, sob a égide da Igreja Católica. Verificou-se, porém, maior organização no atendimento e prestação dos auxílios, quando se fundaram orfanatos, internatos para crianças órfãs e ou abandonadas; asilos para velhos e mendigos; hospícios para os alienados, além de sanatórios, dispensários e sociedades de ajuda mútua. Essas ações traduzem a assistência de natureza médico-religiosa. Também foram criadas instituições como a Associação de Senhoras Brasileiras, em 1920, a Liga das Senhoras Católicas, em 1923, no Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. Consoante Yamamoto (1985), essas associações e outras passaram a receber subvenções<sup>7</sup> do Estado, o que lhes permitiu planejar obras assistenciais e criar uma estrutura de trabalho mais dinâmica. “*O surgimento dessas instituições se dá na primeira fase do movimento de*

---

<sup>6</sup> É possível apreciar esse assunto por meio de Sposati (1998) e Mestriner (2001); Ataulpho demonstrava pela obra que escreveu sensibilidade à causa social. Sua forma de ver a assistência social era alicerçada no Estado suplementador da ação privada àqueles que necessitavam de trabalho, apoio familiar e provimento de necessidades de sobrevivência.

<sup>7</sup> As subvenções sociais originaram-se nesse período e tiveram um papel significativo na vida política brasileira, já que alimentavam o clientelismo político, privilegiando os grupos de poder, além de uma longa história de malversação, ainda recente, do dinheiro público.

*reação católica, da divulgação do pensamento social da Igreja e da formação das bases organizacionais e doutrinárias do apostolado laico”* (IAMAMOTO, 1985, p.170).

As décadas de 1920-1930 são marcadas pela ascensão da indústria, do proletariado e da pequena burguesia, com a aquisição de maior consciência de classe. O proletariado cresce em número, se organiza e se sindicaliza, entrando na cena política brasileira. As contradições de classe aparecem como

[...] a verdadeira História não é a história dos fatos e acontecimentos aparentes, mas a do crescimento das contradições que o desenvolvimento natural do País provoca, refletindo-se automaticamente em transformações, deslocamentos, reagrupamentos das classes sociais, que entram assim em choque (BASBAUM, 1968, p.259).

Desse modo, entre 1923 e 1930, oficializa-se a previdência social no Brasil, chamado o primeiro período da previdência. A Lei Eloy Chaves (1923) é considerada o marco inicial da previdência<sup>8</sup>, estabelecendo e implementando as caixas de aposentadorias e pensões. São criadas 24 caixas, que tinham como objetivo prestar socorros médicos em caso de doenças do trabalhador contribuinte e de sua família; concessão do direito a medicamentos; aposentadoria e pensão para os herdeiros (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Nova Constituição, em 1934, é promulgada, inscrevendo na legislação trabalhista a proibição das diferenças salariais para o mesmo trabalho, instituição do salário mínimo, jornada de trabalho de 8 horas, proibição do trabalho para menores de 14 anos, repouso remunerado, férias anuais, indenização por demissão sem justa causa, educação primária gratuita e obrigatória; e, pela primeira vez, menção a assistência social, o que pode ser visto no art. 138:

Incumbe à União, aos Estados e municípios, nos termos das leis respectivas:

- a) Assegurar *amparo aos desvalidos*, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurará coordenar;
- b) Estimular a educação eugênica;
- c) *Amparar a maternidade e a infância*;
- d) *Socorrer as famílias de prole numerosa*;
- e) *Proteger a juventude* contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;

<sup>8</sup> O livro a *(IM) PREVIDÊNCIA SOCIAL, 60 anos de história da Previdência no Brasil*, de Jaime Oliveira e Sonia Fleury Teixeira (1989) é uma excelente produção acerca da previdência no contexto das várias conjunturas brasileiras, incluindo a crise dos anos 1980.

f) Adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a *restringir a mortalidade e a morbidade infantis, e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis*;

g) Cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. (Grifos nossos).

Não obstante esses avanços, o Brasil vivia um momento confuso, corroído pela crise econômica interna, como a crise do café, reflexo do capitalismo mundial. Aprofundavam-se as contradições na vida do País, abrindo espaços para reivindicações, como nacionalização das terras e divisão dos latifúndios, abolição das dívidas externas, justiça, alfabetização, melhoria para a classe operária, liberdade de imprensa e organização operária, entre outras. As forças progressista-democráticas, todavia, foram vencidas e o povo foi derrotado. Instala-se a ditadura Vargas (1937-1945), conhecida como Estado Novo. O poder se deslocou para a aristocracia do dinheiro, cujo objetivo era a industrialização e a geração de mais lucro. O Estado brasileiro, entretanto, com suas políticas contraditórias, concedeu mais ganhos às classes trabalhadoras, entre os quais a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT-1943), criação dos institutos de pensão<sup>9</sup> e aposentadoria para várias categorias de trabalhadores, Lei de Férias, estabilidade no emprego e dispensa com indenização.

Além disso, nesse período (1930-1945), surgem o Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (CEAS-1932) que dá origem à primeira Escola de Serviço Social do Brasil em São Paulo (1936); o Departamento de Assistência Social de São Paulo (1935) e o Serviço de Assistência ao Menor (1941). A responsabilidade estatal é incentivada quando do surgimento das grandes Instituições assistenciais, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA-1942) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-1942). Aumentou, também, o atendimento materno infantil, cresceu o número de hospitais, ambulatórios e postos de saúde, registrando-se maior proteção à infância por intermédio de orfanatos, creches e internatos, em decorrência das condições concretas de penúria e abandono, bem como do trabalho infantil.

---

<sup>9</sup> Entre os Institutos criados nesse período, estão: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM-1933); Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC-1940); Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB-1934); Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados de Transportes e Cargas (IAPETEC-1938); Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI-1936); Instituto de Aposentadoria e Pensão da Estiva (IAPE-1938), incorporado em 1945 ao IAPETEC, e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE-1938). (PINTO, 2002).

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) surge em 1938. Exercia o controle da caixa de subvenções sociais ordinárias e extraordinárias (criadas em 1935) concedidas pela Presidência da República às instituições assistenciais que pretendiam amparar populações urbanas e rurais em substituição às funções que deveriam ser do Estado. Mestriner<sup>10</sup> (2001) menciona que o Conselho assume a função cartorial de cadastramento e atribuição de subvenções e, também, de normatização e fiscalização, essas últimas abdicadas posteriormente. Esse Conselho suportou vários revezes e críticas, mas sobreviveu até 1993, desaparecendo com a aprovação da LOAS. Assinalamos que as políticas sociais desenvolvidas naquele período ditatorial eram autoritárias, concentradas no poder central e impregnadas de paternalismo e clientelismo. O Estado regulava as concessões, mantendo a centralização do poder no Executivo, dos serviços sociais e da economia, embora as oligarquias continuassem preservando seu poder econômico (BOVO, 2000).

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio, difere das anteriores, pois, ao declarar o Estado ditatorial, o presidente dissolve o Congresso, liquida o federalismo e impõe um Estado forte, impedindo manifestações públicas e instituindo punições severas para os crimes contra o Estado e a censura prévia à imprensa, ao cinema, teatro e rádio. Paralelamente, entretanto, consignou direitos como o ensino pré-vocacional para os menos abastados, ensino primário obrigatório, legislação trabalhista, salário mínimo regional, jornada de 8 horas de trabalho, proibição de trabalho para os menores de 14 anos, repouso remunerado, férias anuais remuneradas, indenização por dispensa sem justa causa, reconhecimento dos sindicatos; aboliu a greve, considerada anti-social e nociva aos interesses do País. Em relação à assistência, consoante os artigos 124 a 127, a família estava sob a proteção do Estado, inclusive, as de prole numerosa; a educação era dever dos pais e o Estado subsidiário; infância e juventude deveriam ser objeto de cuidados especiais por parte do Estado. Os abandonos físicos e intelectuais de menores eram considerados objeto de punição (BRASIL, CF, 1937). As políticas sociais no período de 1937-1945 apresentavam traços típicos dos regimes ditatoriais, como o autoritarismo, o paternalismo, o centralismo e o clientelismo, denotando que as

---

<sup>10</sup> A pesquisa histórica de Mestriner nos leva a reflexões acerca do papel político que o CNSS desempenhou no âmbito do Estado brasileiro durante sua existência de 55 anos, e analisa a história do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no período de 1993-2000.

concessões de programas e benefícios tentavam acobertar a dureza do regime, além de distribuir bens e serviços para não ter que distribuir poder (PEREIRA, 2000).

O Governo interventor evitava que os estados-membros se tornassem fortes. A centralização se revelava nos órgãos técnicos e administrativos que tratavam nos Estados das matérias específicas ligadas a instituições do governo central. Para isso, criaram institutos e autarquias, que exerciam o controle. O órgão controlador do sistema administrativo foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Em verdade, *“durante todo o Estado Novo, não sobrou nenhuma esfera legislativa para que os Estados atuassem sem permissão do Poder Central”* (BERCOVICI, 2004, p.42).

Durante a era Vargas, houve crescimento das cidades, aumento da pobreza e expulsão de famílias do campo, provocada pelo desemprego e pelo retorno dos “pracinhas” e chegada dos imigrantes europeus, preferindo os maiores centros urbanos, especialmente o Rio de Janeiro e São Paulo, cidades super-povoadas, de onde floresceram um crescente comércio e a indústria. O desenvolvimento do Brasil fazia-se assimétrico, acirrado pelas desigualdades entre cidade e campo, muitas oriundas da II Guerra Mundial (1939-1945) e suas conseqüências, da inflação, da desvalorização da moeda, da alta de preços que afetavam as condições econômicas e sociais do País.

O liberalismo desse período se fazia contraditório, pois, de um lado, os liberais defendiam os ideais clássicos europeus, enquanto, de outro, o autoritarismo e o elitismo alicerçavam as relações sociais e políticas. Os liberais se resguardavam na idéia de que apenas a elite, intelectualmente qualificada, deveria assumir a direção da coisa pública, pois a sociedade não teria capacidade para se governar:

O pensamento liberal brasileiro foi abandonando os princípios da representação e as propostas de reforma social, difundidas pela matriz liberal européia, e foi passando a pregar o golpe político como via para atingir o poder (NETTO, 1999, p.3).

Intencionado em manter o poder a qualquer custo, Vargas investe na política populista. Circunstâncias sociais e desordens políticas, no entanto, provocaram a deposição do Presidente pelas Forças Armadas. Para Fausto (2001), a transição para o regime democrático não representou uma ruptura com o passado, mas uma mudança de rumos, em meio a muitas continuidades.

Após a ditadura Vargas, o Brasil experimentou a democracia. Foi eleito presidente o general Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra de Getúlio, e, de certo modo, Getúlio foi o vencedor, pois, em seguida, já iniciou articulações para o retorno ao poder. A realidade social brasileira preocupava Dutra, por isso, em 1948, lançou o Plano SALTE<sup>11</sup>, mediante o qual priorizou a saúde, a alimentação, o transporte e a energia. Este é o primeiro plano governamental que incluiu setores sociais (PEREIRA, 2000).

A Constituição de 1946 restabeleceu os direitos individuais, extinguiu a censura e a pena de morte, anunciou o retorno aos três poderes, instituiu a autonomia dos estados e municípios, bem como a eleição do presidente da República para um mandato de cinco anos. É importante apontar no Texto constitucional o Título “Da Ordem Econômica e Social”, com os artigos 145 a 162, por terem afinidade com a proteção social:

Art. 145: A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano; a todos é assegurado o trabalho que possibilite a existência digna. *O trabalho é obrigação social.* (art.145 e único)

.....

Art.147: *O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.* A lei poderá, com observância do disposto no art. 141 §16, promover a *justa distribuição da propriedade*, com igual oportunidade para todos;

.....

Art. 157: *A legislação do trabalho e da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos*, além de outros que visem a melhoria das condições dos trabalhadores:

- I. *salário mínimo* capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família;
- II. *proibição de diferença de salário* para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;
- III. *salário do trabalho noturno superior* ao diurno;
- IV. *participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar*;
- V. *duração diária do trabalho não excedente a oito horas*, exceto nos casos e condições previstos em lei;
- VI. *repouso semanal remunerado*, preferencialmente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;
- VII. *ferias anuais remuneradas*;
- VIII. *higiene e segurança do trabalho*;

---

<sup>11</sup> Plano SALTE (das primeiras letras de saúde, alimentos, transporte e energia), que seria aprovado pelo Congresso, graças ao Acordo Interpartidário, mas teria sua aplicação abandonada. O Plano Salte, que foi apresentado ao Congresso por mensagem presidencial em maio de 1948, viria a ser aprovado exatamente dois anos depois, embora consubstanciasse o programa a ser executado no período de 1949 a 1953.

IX. *proibição de trabalho a menores de quatorze anos; em indústrias insalubres, as mulheres e a menores, e de dezoito anos; e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, a condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo Juiz competente;*

X. *direito da gestante a descanso antes e após o parto, sem prejuízo do emprego nem do salário;*

XI. *fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e indústria.*

.....

XII. *estabilidade, na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir;*

XIII. *reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;*

XIV. *assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e a gestante;*

XV. *assistência aos desempregados;*

XVI. *previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências a doença, da velhice e da morte;*

XVII. *obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra acidentes do trabalho.*

.....

A Carta de 1946 vigorou até o golpe militar de 1964, enfatizando os direitos trabalhistas, decorrentes, em parte, do aguçamento da questão social com a entrada do proletariado na cena política brasileira. A ênfase nos direitos dos trabalhadores é oriunda do processo de industrialização e das difíceis relações entre proprietários e assalariados que precisavam ser regulados. São restituídos os direitos à greve e à sindicalização, ensejando a organização coletiva dos trabalhadores.

Do título dedicado à família, à educação e à cultura - artigos 163 a 165 - interessa-nos, particularmente, o art. 164, que torna a assistência social obrigatória para alguns segmentos: *“é obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa”* (BRASIL, CF, 1946).

Os direitos dos trabalhadores foram assegurados na Carta, embora saibamos que no Brasil o fato de estar constitucionalmente afiançado nem sempre produz, na prática, o direito. Anota Coutinho (1997, p.156) a noção de que:

[...] a presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal, não garante, automaticamente, a efetiva materialização dos mesmos...[...] é muito importante assegurar seu reconhecimento legal, já que isso facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado.

O Estado busca aliar-se às elites para realizar maior proteção social, e escolhe as primeiras-damas dos estados e municípios para assegurar práticas filantrópicas e assistencialistas, visando a uma capilaridade maior de suas ações. O governo confirma o papel do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) como regulador da assistência e juiz das subvenções sociais; isenta as instituições beneficentes e filantrópicas da contribuição do Imposto de Renda (1943). Cria o Serviço Social da Indústria (SESI), em 1945; o Serviço Social da Aprendizagem do Comércio (SENAC), e o Serviço Social do Comércio (SESC), ambos em 1946.

O retorno de Vargas pela via eleitoral ocorreu em 1951, denotando a falta de lideranças no País, além da manipulação política do eleitorado. É um momento de intenso nacionalismo, com o Presidente situando-se como árbitro das diferentes forças políticas, como assegura Fausto (2001, p. 225):

Os nacionalistas defendiam o desenvolvimento na industrialização, enfatizando a necessidade de se criar um sistema econômico autônomo, independente do sistema capitalista internacional. Isto significa dar ao Estado um papel importante como regulador da economia e como investidor em áreas estratégicas: petróleo, siderurgia, transportes, comunicações. Sem recusar o capital estrangeiro, os nacionalistas, o encaravam com muitas restrições seja por razões econômicas, seja porque acreditavam que investimentos de capital estrangeiros em áreas estratégicas poriam em risco a soberania nacional.

Esse período foi de grande crescimento industrial nas áreas de transporte, siderurgia e energia; o governo criou a PETROBRÁS, a ELETROBRÁS e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), para assegurar a diversificação industrial, permitindo o investimento de capital estrangeiro. O aumento da inflação e a diminuição do poder aquisitivo da população fizeram o governo adotar medidas impopulares. João Goulart foi chamado para o Ministério do Trabalho a fim de deter o avanço dos comunistas nos sindicatos; os trabalhadores chegaram a um alto nível de insatisfação, deflagrando greves em vários setores da indústria. Acuado, Getúlio, sentindo-se traído por seus companheiros, não podendo mais conter as tensões sociais e políticas, comete suicídio, deixando o País perplexo<sup>12</sup>. Para Ianni (1978, p. 68):

---

<sup>12</sup> No período de agosto de 1954 (morte de Getúlio) até a posse de Juscelino, o poder político brasileiro esteve em crise. Durante 16 meses, o Brasil foi governado por Café Filho (vice-presidente), Carlos Luz e Nereu Ramos, presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente. Em 11 de novembro de 1955, houve um golpe militar sob a chefia do General Henrique DulfesTeixeira Lott. Esse golpe preventivo teve o objetivo de garantir a posse de Juscelino, eleito em 03 de outubro de 1955 (IANNI, 1978).

[...] a deposição e suicídio de Vargas revela a vitória daqueles que queriam reformular e aprofundar as relações com o capitalismo internacional... [...] sua carta testamento é uma síntese do espírito do getulismo, enquanto movimento de massas, política econômica, relações com os países dominantes, etc.

O Brasil de 1945-1964 passou por quatro eleições presidenciais; por vinte anos fortaleceu-se o federalismo<sup>13</sup>, principalmente durante o governo de Juscelino.

## 2.2 O Desenvolvimentismo de JK a JQ: o Social nas Sombras

Juscelino (1956-1960) apresentou uma proposta à Nação denominada “Plano de Metas”<sup>14</sup>, onde alinhou quatro eixos básicos, objetivando o desenvolvimento do Brasil: energia, transportes, alimentação e indústria de base, usando, para tanto, o slogan: “50 Anos em 5”. A construção de Brasília e o desenvolvimento da indústria automobilística foram marcas do seu governo. Demonstrou sua atenção ao Nordeste, ao criar a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que, segundo Ianni (1981), tinha o objetivo de solucionar os problemas econômicos da Região, mas, em verdade, seus objetivos eram mais políticos em virtude do aguçamento das desigualdades econômicas e sociais, suscitando disputas entre oligarquias e massas camponesas. Era, assim, uma tentativa de controlar as tensões crescentes. O que podemos dizer sobre os anos JK?

Em comparação com Vargas e os meses que se seguiram ao suicídio do presidente, os anos JK podem ser considerados de otimismo, embalados por altos índices de crescimento econômico, pelo sonho realizado da construção de Brasília. Os ‘Cinquenta Anos em Cinco’ da propaganda oficial repercutiram em amplas camadas da população (FAUSTO, 2001, p.233).

O Estado permanecia centralizado em suas decisões. A assistência destinada aos pobres e desvalidos era concentrada na União, dando continuidade à Legião Brasileira de Assistência (LBA) e ao Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que regulava a filantropia. Mestriner (2001) identificou, nesse período, o fato de que o arbitramento das subvenções sociais deixou de ser privilégio da sociedade civil, passando a ser direcionado pela política, ou seja, deslocou-se para a Câmara dos

<sup>13</sup> O federalismo pode ser compreendido como a união do Estado sob a égide do poder central e por uma distribuição de poder entre as instâncias governamentais. Esse assunto será tratado mais à frente.

<sup>14</sup> A construção do Plano de Metas deve-se aos estudos do grupo CEPAL/BNDE e representou o primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão sistemática do Poder Público.

Deputados e Senado, atribuindo-se a manipulação política e o descontrole. Pereira (2000, p.133), referindo-se à política social de JK, anotou:

[...] essa só tem serventia como investimento em capital humano, como aconteceu com a inclusão da educação no Plano de Metas e com o apoio governamental aos programas de desenvolvimento de comunidade, em contraposição ao progressivismo e à autonomia relativa dos Países latino-americanos, defendido pela CEPAL.<sup>15</sup>

O governo incentivou a filantropia, institucionalizando, definitivamente, as subvenções sociais que passaram a fazer parte do orçamento da União; isentou a cobrança de Imposto de Renda das instituições assistenciais e da contribuição previdenciária; estimulou doações às entidades assistenciais com vistas à dedução no Imposto de Renda; introduziu o certificado de fins filantrópicos e anistiou entidades inadimplentes com a previdência social. Esses ordenamentos fiscais denotam o propósito de enfrentar o empobrecimento da população, porém, não se trata de um investimento adequado em políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza e à desigualdade; portanto, não é exagero acentuar que não foi dada atenção às demandas e/ou necessidades da população (MESTRINER, 2001; BOVO, 2000).

Efetivamente, de 1956 a 1960, a democracia no Brasil não conseguiu vencer o subdesenvolvimento. O desenvolvimentismo não produziu desenvolvimento social<sup>16</sup>. O País não logrou erradicar a pobreza e a miséria, tampouco as disparidades de classe e regionais. O capitalismo beneficiou-se do investimento estrangeiro; entendia-se a soberania pela via do nacionalismo; o proletariado obteve ganhos com o desenvolvimento industrial, mas permaneceu com baixos salários e o homem do campo continuou miserável; não se alcançou a reforma agrária, enquanto o latifúndio permaneceu intacto (PEREIRA, 2000).

A Constituição democrática vigente à época (1946) não garantiu a justiça social anunciada, nem propiciou a igualdade e os direitos sociais. O Estado alimentou o ideário liberal da ordem, propriedade e mercado, enquanto as políticas

---

<sup>15</sup> Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão regional das Nações Unidas, atrelado ao Conselho Econômico Social. Criado em 1948 para elaborar estudos e opções para o desenvolvimento dos países latino-americanos.

<sup>16</sup> O desenvolvimentismo caracterizou o Governo JK: o desenvolvimento é atrelado ao processo de industrialização, aumento de renda por habitante e da taxa de crescimento. O capital impulsiona o desenvolvimento e é obtido nas empresas locais, no Estado e junto às empresas estrangeiras. O desenvolvimentismo não se importa com a distribuição de renda, com as condições institucionais, sociais, políticas e culturais que influem sobre o desenvolvimento (SANDRONI, 2002).

sociais permaneceram no circuito da LBA e entidades acopladas, conveniadas, que realizavam programas institucionais sem atenção às especificidades locais.

Bovo (2000, p. 68) registra que, no período JK

[...] a experiência federativa ganhou força e alcançou o auge, com a relativa estabilidade nas relações entre o Governo Federal e as unidades subnacionais de governo, embora a garantia de governabilidade com o Congresso tenha ocorrido graças às tradicionais operações clientelistas com o poder regional.

Durante o período Kubitschek, identifica-se a compatibilização da democracia liberal e federativa com o desenvolvimento econômico acelerado. Assinala-se, porém, a falta de preocupação com o social, que *“advém da premissa de que o alcance do desenvolvimento, com base no planejamento, será tão amplo, eficientes e ágeis, que darão conta de todas as questões, até da melhoria das condições de vida das populações mais pobres”* (MESTRINER, 2001 p. 130).

O presidente Jânio Quadros assume a Presidência em 1961. Pretendia acabar com a inflação e a corrupção, instigando o nacionalismo por meio da independência em relação ao capital estrangeiro. Seu governo durou apenas oito meses: propôs reformas no ensino, agrária, cambial e a reorganização das instituições sociais. Populista, também, impôs medidas de conteúdo moralista e outras que não se coadunavam com o desenvolvimento econômico e social do País. As promessas de moralizar as subvenções sociais não foram deflagradas e, também, não alterou as bases nem o processo das políticas sociais.

Ao assumir o governo após a renúncia de Jânio, João Goulart (1961-1964)<sup>17</sup> trouxe novos agentes para o cenário político brasileiro - os movimentos sociais avançaram, organizaram-se, fortalecendo-se no campo, representado, principalmente, pelas Ligas Camponesas. Líder populista, Jango reúne muitas ambigüidades e compromissos de massa:

Governa sempre sob várias pressões que caracterizam a história do populismo. Agora essas pressões estão concentradas em força e profundidade. Assim, os anos 62-64 são anos de crises políticas sucessivas, no âmbito de uma crise geral do poder burguês; tanto quanto da economia nacional. Essa crise se aprofunda com os debates sobre as reformas de base (IANNI, 1978, p. 209-210).

---

<sup>17</sup> João Goulart teve dificuldades de assumir a Presidência em virtude da ação de militares e outros. Era acusado de comunista. Graças à atuação de democratas, consegue chegar à Presidência sob o regime parlamentar. O regime presidencialista retornou pelo plebiscito (BASBAUM, Vol. 4, 1968).

O crescimento das massas politizadas, urbanas e rurais, ameaçava as forças dominantes comprometidas com o capitalismo e aquelas almejavam reformas de base. Ampliavam-se as condições para uma solução revolucionária, com enfraquecimento do poder da burguesia. O Presidente não conseguiu colocar o Plano Trienal em prática, que previa reformas administrativas, bancárias, fiscal e agrária. As mudanças<sup>15</sup> efetivadas e as prometidas de progresso social levaram as classes conservadoras a se rearticularem contra Goulart. Na análise de Ianni (1978), os burgueses foram mais rápidos, impuseram-se e conseguiram a aprovação dos governantes americanos e a proteção dos militares. O golpe militar inviabilizou o projeto nacionalista de desenvolvimento, aprofundando o capitalismo.

Apoiados numa concepção defasada de sistemas geopolíticos mundiais os golpistas de 1964 puseram em prática uma ditadura comprometida com o governo norte americano [...] o que ocorreu em 1964 foi uma reformulação total da dependência externa do Brasil. Tanto as relações políticas como as econômicas, tanto as relações militares como as culturais passaram ou estão passando por uma redefinição [...] em consequência aprofunda-se, ainda mais, a dependência estrutural, que tem caracterizado a história da sociedade brasileira (IANNI, 1978, p. 211).

Em relação à assistência social desse período opera-se não mais do que permanências das práticas anteriores, com a LBA assumindo a coordenação dos programas assistenciais e o CNSS dando continuidade ao seu papel de controlador e distribuidor de verbas e subvenções sociais, enquanto as decisões políticas e administrativas eram centralizadas no Governo federal.

Da posse de Jânio à deposição de Goulart, o País viveu a instabilidade política e uma aguda crise econômica, impedindo o avanço federativo. O Congresso Nacional, paralisado e sem poder de decisão e as forças políticas fragmentadas, com múltiplos pólos de poder regionais, fragilizaram a direção política. Essa crise leva à perda da governabilidade, culminando com o golpe de 1964, iniciando um dos períodos mais difíceis e contraditórios da história social, econômica e política do Brasil (BOVO, 2000; IANNI, 1978).

---

<sup>15</sup> No campo do trabalho, as medidas significativas foram o Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura, o 13º salário, o salário-família para o trabalhador urbano e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS); no setor de educação, foram instituídos a Lei de Diretrizes e Bases, o Programa Nacional de Alfabetização, utilizando o método Paulo Freire, o Movimento de Educação de Base; no que diz respeito à saúde, a mudança do Serviço Especial de Saúde para Fundação, tendo sido também criado outro Código Sanitário (PEREIRA, 2000).

### 2.3 O paradoxo da assistência social nos ‘anos de chumbo’ da ditadura militar: entre a repressão política e a ampliação dos padrões assistenciais.

A ditadura militar ocupou as legislaturas presidenciais de 1964 a 1985<sup>18</sup>. Com ela quebrou-se a ordem constitucional, instalou-se o período autoritário, o retorno ao Estado interventor, efetivando-se mudanças de cunho administrativo e político sob o comando militar, atendendo aos interesses das classes dominantes. Bovo (2000, p. 70) reporta-se ao assunto, expressando que

[...] todos os poderes foram reunidos no executivo que centralizou a arrecadação, aumentou impostos, controlou transferências de recursos para os Estados e municípios por meio da vinculação de projetos previamente aprovados e dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

O Brasil ampliou seus vínculos externos de dependência alicerçado na doutrina da interdependência. Desenvolveu-se um período de truculência policial e repressão, destruindo ideologias, lideranças, militarizando as instituições, radicalizando a direita em nome da estabilidade política e da segurança nacional. O Planejamento foi a retórica da ditadura e *“seu objetivo era o fortalecimento da máquina estatal, do poder Executivo. E esse poder se voltou para favorecer, orientar e dinamizar a acumulação privatizada do capital”*. (IANNI, 1981, p. 5). Continua o autor (p.8):

O Estado foi posto a serviço de uma política de favorecimento do capital imperialista, política essa que se assentou na superexploração da força de trabalho assalariado, na indústria e na agricultura. Esse foi um dos segredos da persistência e reafirmação do lema Segurança e Desenvolvimento.

Os governos militares passaram a governar por decretos e atos institucionais, cassando direitos políticos, demitindo funcionários públicos e militares, intervindo em universidades e alimentando o horror aos comunistas. Dissolveram os partidos

---

<sup>18</sup> Os presidentes militares foram Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967); Artur da Costa e Silva (1967-1969) da Aliança Renovadora Nacional (ARENA); Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) ARENA; Ernesto Geisel (1974-1979) ARENA; João Figueiredo (1979-1985) ARENA. Esse período se caracterizou pelo bipartidarismo: a ARENA representando as forças da direita e mais conservadoras, e Movimento Democrático Brasileiro (MDB), aglutinando os progressistas e a esquerda. Também os militares Augusto Rademaker, Aurélio Lira e Márcio Melo substituíram (junta militar) no período (31 agosto a 30 de outubro 1969) o presidente Costa e Silva, afastado por problema de saúde, enquanto seu vice-presidente Pedro Aleixo (civil) não teve a possibilidade de assumir o comando do País.

políticos e estabeleceram o bipartidarismo, surgindo a figura do senador “biônico”, do governador e prefeitos de grandes capitais por nomeação da presidência.

O governo Costa e Silva (1967-1969) estabeleceu diretrizes para fortalecimento e concessão de recursos para expansão da empresa nacional privada, porém, sem restrição à estrangeira.

O reformismo do Estado, comentado por Nogueira (1998), foi visível no Decreto Lei 200/67, impondo o planejamento, a descentralização, a coordenação e o controle das instituições, estimulando a expansão das empresas estatais e de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); foi ampliado o sistema de mérito na Administração Pública, fixando diretrizes para o plano de classificação de cargos; estimulou-se a estratégia de racionalização e coordenação, a tecnoburocracia qualificada e o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços nos ministérios.

O referido Decreto Lei estimulou a expansão paralela das instituições governamentais, expandindo sua natureza autoritária: *“as entidades da administração indireta, que na década de 50 alcançavam a casa dos oitenta, chegaram a 530 no auge de sua expansão em 1981”* (NOGUEIRA, 1998, p. 101).

Aparentemente, essa ampliação pode parecer com descentralização, porém, trata-se de uma desconcentração administrativa, porquanto o poder decisório permaneceu no governo central<sup>19</sup>; ou, podemos dizer que, na tentativa de desburocratizar o Estado, este delegou competências para outras instâncias.

O Plano Decenal (1967-1976) declarou a intenção dos militares de permanecerem no controle do Estado, sob a alegação de desencadear o desenvolvimento social, enquanto o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) justificava a utilização dos meios para sedimentar a política econômica da ditadura, afirmando a continuidade do período autoritário, denotando a existência de um projeto de poder.

O “milagre econômico”, que se operou na ditadura, constituiu base para sua sustentação, porquanto comunicava à população a idéia de um País em progressivo

---

<sup>19</sup> No período ditatorial, aprofunda-se o centralismo administrativo. As ações dos governos tentavam simplificar a máquina administrativa federal; para isso, inovou medidas impostas por meio de leis, decretos-lei, decretos, portarias e outros atos. Livro escrito por Hélio Beltrão (1984) menciona as ações do Programa Nacional de Desburocratização, tomado como esforço de descentralização.

e pleno desenvolvimento. É nesse momento que o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), o Programa de Integração Nacional (PIN)<sup>20</sup> e o PIS/PASEP<sup>21</sup> surgem como instrumento político de fortalecimento da política econômica. Era o governo de Médici, que, por via do 'milagre', marcou a fase mais truculenta do período militar: banimento de indivíduos que infringissem a ordem, a interdição de bens e a ampliação do Poder Executivo para legislar por decretos-lei.

O período ditatorial outorgou duas constituições: 1967 e 1969. A Carta de 1967, no que diz respeito aos direitos civis, apresenta aqueles concernentes à vida, à segurança, à propriedade e à igualdade de todos perante a lei, o *Habeas corpus*<sup>22</sup> e o mandado de segurança; em relação aos direitos políticos, dispõe sobre a liberdade de associação profissional e sindical e eleição do presidente da República por intermédio do Colégio Eleitoral; direito ao voto para maiores de 18 anos; analfabetos e estrangeiros não podiam exercer esse direito e também os cassados políticos. Os direitos sociais se assemelham à Constituição de 1946: direito ao trabalho e valorização do trabalho como condição de dignidade humana; função social da propriedade, salário mínimo para satisfazer necessidades do trabalhador e sua família; jornada de 8 horas, proibição do trabalho do menor de 12 anos, descanso semanal remunerado, proibição de greve em serviço público e serviços essenciais; salário noturno superior ao diurno, participação do trabalhador nos lucros da empresa, previdência social, assistência médica e hospitalar aos trabalhadores; assistência à maternidade, à infância e à adolescência e direito à educação primária e dos excepcionais.

As arbitrariedades cresciam e se acirravam ante qualquer manifestação de descontentamento. O ano de 1968 é marcado pela eclosão de vários movimentos

---

<sup>20</sup> Programa de Integração Nacional (PIN-1970) tinha como objetivo realizar a conexão física de áreas geográficas consideradas economicamente deprimidas, como a Amazônia e o Nordeste. Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA-1971), caracteriza-se como uma medida política visando a aumentar a produtividade com a redistribuição de terras.

<sup>21</sup> Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP) e o Programa de Integração Social (PIS) – Fundo contábil de natureza financeira, criado em 1974, objetiva garantir a participação dos trabalhadores no lucro das empresas, um pecúlio para sua aposentadoria e arrecadar/ instituindo recursos para investimentos privados, principalmente, nas médias e grandes empresas. Participam do PIS os trabalhadores celetistas e avulsos, sem vínculo empregatício, enquanto os trabalhadores da administração pública são cadastrados no PASEP (SANDRONI, 2002 p.461).

<sup>22</sup> O *Habeas corpus* é um instrumento jurídico de garantia de direitos de locomoção do indivíduo contra a violência ou coação legal da autoridade; sua finalidade é garantir e proteger a liberdade individual e prevenir contra o abuso de poder (ACQUAVIVA, 2004).

contrários à ditadura, com trabalhadores e estudantes insurgindo-se em virtude da insatisfação com o regime. Em represália, o governo editou uma Emenda à Constituição - EC nº 1, respondendo autoritária e violentamente às manifestações populares. *“Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de uma nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado”* (SILVA, 2003, p. 87). As mudanças foram tantas que o Novo Texto foi transformado numa nova Constituição datada de 1969; entre as alterações: a inviolabilidade do lar; a proibição ao direito de greve para trabalhadores do serviço público e atividades essenciais; os direitos trabalhistas foram preservados e manteve-se a proibição de voto nos moldes da Constituição anterior; o regime de exceção e o estado de sítio poderiam ser acionados, sempre que o governo considerasse uma situação perigosa.

A ditadura elaborou três planos nacionais de desenvolvimento. O I PND (1972-1974) originou-se no “milagre econômico” e tinha o propósito de aliar o desenvolvimento à estabilidade política.

O II PND (1975-1979) objetivava reequilibrar as finanças e combater a inflação. Propunha substituir a importação de bens de consumo e avançar no caminho da autonomia no terreno dos insumos básicos (petróleo, aço, alumínio, fertilizantes etc.) e da indústria de bens de capital, concedendo incentivo à empresa privada, inclusive, com crédito do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Grandes investimentos foram feitos na PETROBRÁS, ELETROBRÁS E EMBRATEL, todas empresas públicas, que foram, gradativamente, privatizadas no governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O III PND (1980-1985) elaborado pelo último Presidente do ciclo militar, enfatizou prioridades setoriais, como agricultura, abastecimento, energia, indústria, transporte, desenvolvimento regional e urbano, planejamento familiar, ciência e tecnologia. Os planos nacionais de desenvolvimento são instrumentos de reiteração da ditadura do Estado, mediante os quais

[...] as questões econômicas, políticas e sociais da sociedade são focalizadas pelos governantes e os seus funcionários, à revelia do povo, das classes assalariadas, em geral, e do proletariado e campesinato, em especial. Tudo isso para propiciar um melhor arranjo entre o ‘poder executivo’ e o ‘setor privado’, isto é, entre a ditadura e o capital monopolista (IANNI, 1981, p.15).

A ditadura estava preocupada com a manutenção da acumulação de capital e a permanência da burguesia financeira - monopolista, que, se não exercia diretamente o poder se mantinha no governo, influenciando a máquina do Estado, consolidando, assim, sua hegemonia. É possível, pois, transportar para hoje aquilo a que Marx e Engels se referiam em 1888 sobre o Estado: instituição política controlada por uma classe dominante cujos interesses predominavam sobre os interesses do conjunto da sociedade, ou seja, “*um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa*” (MARX; ENGELS, 1998, p. 7) .

No cenário político-econômico dos governos militares, configurava-se um modelo centrado no crescimento econômico em função do capital. Os governantes, ao perceberem que perdiam poder, buscaram legitimar-se junto às classes trabalhadoras. Para tanto, investiram na previdência social, por meio de variados mecanismos, como a instituição do Fundo Nacional do Trabalhador Rural para Previdência Social (FUNRURAL)<sup>23</sup>, concedendo benefícios da previdência aos trabalhadores rurais (1971); ampliou o direito à previdência aos trabalhadores domésticos (1972) e aos trabalhadores autônomos (1973) (PEREIRA, 2000).

Essas mudanças na legislação previdenciária a aproximam do pólo caracterizado como modelo de segurança social (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989). Os autores mencionam a inclusão do salário-maternidade (1974) entre os benefícios da previdência social; a renda mensal vitalícia (1974) como benefício assistencial; a concessão do auxílio-acidente aos rurícolas; a instituição da contagem de tempo recíproco de serviço público e atividade privada para fins de aposentadoria (1975); concessão de pecúlio para aposentados que retornassem ao trabalho e aos que ingressassem na previdência social aos 60 anos. “*A tendência de universalidade da seguridade social fica mais evidente a partir dessa legislação por acolher pessoas, historicamente, fora da força de trabalho*” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 240).

Em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social cria o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), integrado pelo Instituto Nacional da Previdência Social (INPS); o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); a Legião Brasileira de Assistência (LBA); a Fundação

---

<sup>23</sup> Pereira refere-se ao FUNRURAL: este fundo, fugindo da concepção contratual de seguro social, afigurou-se como uma *inovação no campo da previdência*, visto que seus recursos não advinham de contribuições de beneficiários, mas da tributação dos produtos agrícolas nas áreas urbanas. Esse programa, entretanto – o único de feição distributiva – foi desativado em 1977 (2000, p. 140).

Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). Vivencia-se, pois, um aparente paradoxo: em meio à centralização e repressão da ditadura militar, tem-se verdadeira ampliação programática no campo da previdência e da assistência social, indicando a idéia da seguridade social.

As contradições aprofundavam-se dia após dia, afastando a classe média, Igreja, profissionais liberais, militares e tecnocratas do bloco do poder. A massa avançava, tomando consciência, politizando-se, reagindo às ações da ditadura que se diluía, gradativamente, por exigência dos agentes em conflito. Já era possível, no início dos anos 1980, vislumbrar o movimento político-histórico a favor da democracia. O processo de abertura política só se consolidou em 1985, com o presidente Figueiredo (1979-1985) efetivando-a. Ainda assim, o “núcleo duro” do governo e seus políticos reagiam com opressões, ações de rebeldia e tirania.

É importante demarcar a noção de que o desenvolvimento econômico obtido nessa fase, mais uma vez, provou que o “crescimento econômico” não foi redistribuído. Evidenciava-se no Brasil mais desigualdade do que antes: uma brutal concentração de renda, desenvolvimento desequilibrado entre as regiões, deterioramento do padrão de vida e arrocho salarial. O economicismo, a coerção e a violência contribuíram para o desgaste dos governos militares, acentuando conflitos sociais, provocando protestos da população. A crise que vinha se gestando em décadas anteriores, decorrente do modelo econômico adotado e do próprio colapso econômico mundial, é identificada como mais uma crise do capitalismo, acirrando-se nos anos 1980, articulada à crise do capitalismo internacional (MOTA, 1995).

A assistência atuava na modalidade de execução direta e indireta (convênios e contratos) tanto com organizações públicas dos Estados e municípios como em relação às instituições privadas – associações, sindicatos, Igreja, entre outros. Essa opção provoca aumento do contingente de “assistidos” com a centralização dos serviços na LBA, confiando no potencial das comunidades que transplantavam as orientações vindas dos gabinetes ministeriais para a realidade local. O discurso militar, porém, era o de atingir os anseios das comunidades carentes pela via das instituições. Assim, o presidente Figueiredo estimula, em 1979, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e a Legião Brasileira de Assistência a

multiplicarem esforços na direção de um atendimento voltado para a população pobre que se expandia, agravando a situação social do País.

O regime militar implementou políticas sociais e expandiu benefícios e serviços, buscando reduzir carências sociais. Durante esse período, vários programas sociais foram desenvolvidos numa tentativa de “*união*” das áreas econômicas e sociais. Assim, o governo passou a desenvolver programas modelados e de massa, vinculados a diferentes ministérios, como Saúde, Educação e Trabalho (PINTO, 2002).

Os programas sociais desse período tinham claros objetivos de controlar as manifestações de descontentamento da população, mas, sobretudo, de assegurar a continuidade do poder, pois, “*para oprimir uma classe, é necessário assegurar-lhe ao menos as condições em que possa ir arrastando a sua existência servil.*” (MARX; ENGELS, 1998 p. 19). Cresceu o número de equipamentos sociais – centros sociais urbanos, creches, centros comunitários e postos de saúde. No setor da saúde, prevaleceu o “*entendimento reducionista da atenção primária seletiva, especialmente através dos setores dos programas de medicina simplificada ou das estratégias de sobrevivência de grupos de risco*” (MENDES, 1999, p. 27). Desenvolve-se, entretanto, o movimento contra-hegemônico da saúde que nos anos 1980 foi denominado *reforma sanitária brasileira*. Tal movimento trouxe a participação da sociedade como contribuição democrática ocorrente por intermédio dos conselhos e conferências.

Apesar dessas intervenções, não se produziu uma efetiva integração interinstitucional dos programas; nem mudanças significativas ocorreram. Manteve-se o padrão histórico da atuação no social marcado pela focalização, fragmentação e superposição, não alterando a distância social entre classes e regiões. As desigualdades sociais acentuaram-se em consequência do modelo concentrador de renda, com acumulação de riqueza nas mãos de uma minoria, com o capital originando mais capital, em detrimento de qualquer possibilidade de efetiva redistribuição de renda.

É importante considerar o fato de que nos anos 1980 a sociedade brasileira viveu momentos de efervescência política, com movimentos sociais ideologicamente direcionados para os direitos democráticos. A transição democrática, entre 1985 até a aprovação da C.F. de 1988, representou para os trabalhadores uma “*derrota no*

*campo econômico, mas, certamente, o mesmo não ocorreu no campo de ação política organizada das classes subalternas”* (MOTA, 1995, p.104).

Lançando luzes explicativas a respeito da seguridade social no período ditatorial, Mota (1995, p. 43) ressalta que

[...] a ampliação da seguridade responde, também, pela necessidade de legitimação política dos governos militares, mas é a relação existente entre as fases de desenvolvimento do processo produtivo, a constituição do trabalhador coletivo, as formas de mais-valia e os mecanismos de reprodução do salariedade, que ampara a lógica de sua expansão.

Há uma consciência geral de que, historicamente, tanto a produção como a distribuição de programas sociais alinhavam-se sob o manto do “favor” e do “mérito”, instituindo-se, com efeito, como negação dos direitos sociais. *“As necessidades definidas pela população e os mecanismos de controle democrático sempre cederam lugar a interesses particularistas e privados de toda ordem”* (HENRIQUE, 1993, p.276).

A ditadura aprofundou a centralização do Estado: a União direcionava o ordenamento jurídico do Estado, submetendo política e administrativamente as instituições e as unidades da Federação. Criou-se um núcleo de poder decisório, hierárquico, de onde emanavam ordens que deveriam ser obedecidas e efetivadas por servidores dependentes da autoridade dirigente. Estados, municípios, Distrito Federal, Legislativo e Judiciário foram reduzidos a simulacros de poderes, tal foi o controle exercido e sustentado pelas elites militares e tecnocráticas, o que não impediu a emergência de um esboço de descentralização na distribuição de receitas fiscais para municípios. Tal descentralização, porém, era comandada por Brasília, podendo ser retirada a qualquer hora (GOMES; MAC DOWELL, 2000).

A sociedade brasileira ansiava pela democracia, pelo retorno ao Estado de direito, havendo um sentimento nacional que se consubstanciava na perspectiva de uma nova ordem constitucional, por isso, o povo foi às ruas para protestar contra as arbitrariedades e a favor das liberdades democráticas.

## **2.4 A rearticulação da sociedade civil nos circuitos da redemocratização: a luta pela seguridade social pública**

No horizonte da luta política, impõe-se a exigência de reconquistar a democracia com o direito de eleger o Presidente da República, rompendo com as indicações despóticas do generalato: a Campanha das “Diretas-Já” irrompeu e difundiu-se no País. A euforia democrática, com a multidão nas ruas, emergiu, forçando às eleições diretas, porém, ainda não se concretizava o anseio democrático-popular, pois uma aliança pelo alto propõe a permanência do Colégio Eleitoral, quando Tancredo Neves foi eleito Presidente da República, inaugurando a ‘Nova República’. A morte do Presidente, entretanto, antes mesmo da posse, levou ao poder o vice, José Sarney, oriundo do bloco autoritário, que sempre estivera aliado às forças políticas conservadoras.

A Nova República (1985 -1989) adotou o lema “*Tudo Pelo Social*”: aumentou gastos sociais, realizou um reordenamento das políticas sociais, buscando atender demandas por saúde, moradia, emprego, renda e transporte, entre outros.

O País viveu sob a vigência de três planos econômicos, cujo sentido era deter a inflação galopante que minava o poder aquisitivo da população, causando grande instabilidade econômica: Planos Cruzados I e II e Plano Verão. Entretanto, tais planos não causaram o impacto desejado na totalidade da vida econômica e social do País.

O Presidente Sarney, cumprindo compromisso da ‘*transição democrática*’, convocou a Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, que se instala em 1986 na sede do Congresso Nacional. Na verdade, foi o Congresso Nacional que assumiu o encargo de produzir o Texto constitucional. Os movimentos sociais exerceram papel importante no debate e definição de novas formas de organização e gestão das políticas, especialmente das políticas sociais.

O texto da Constituição Federal de 1988 trouxe definições acerca dos direitos sociais básicos e organização das políticas sociais. É importante mencionar a ampliação da proteção social pela via das políticas sociais, incluindo a seguridade social com acesso garantido, igualmente, a trabalhadores urbanos e rurais; a saúde

como direito de todos e dever do Estado; a assistência, considerada política de seguridade social, para quem dela necessitar; instituição do benefício da prestação continuada para idosos e deficientes carentes; licença-paternidade; férias anuais remuneradas acrescidas de um terço do salário; extensão do FGTS aos trabalhadores com contratos de trabalho assinados; ampliação da licença-maternidade de 90 para 120 dias; reconhecimento do direito de greve e da autonomia da liberdade sindical; direito à educação universal com o ensino fundamental e perspectiva da eliminação do analfabetismo; vinculação da aposentadoria ao salário mínimo; direitos iguais aos trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; irredutibilidade dos valores dos benefícios; destacando-se a gestão descentralizada e participativa, com rateio fiscal de impostos entre União, estados e municípios (BRASIL, CF, 1988).

Pereira (2000) identifica na C.F. de 1988 a incorporação do sistema de proteção social e a inovação semântica, conceitual e política: “*direitos sociais*”, “*seguridade social*”, “*universalização*”, “*eqüidade*”, “*descentralização político-administrativa*”, “*controle democrático*”, “*mínimos sociais*” que passaram a categorias-chave na compleição do novo padrão de política social no País.

Em relação às ações assistenciais, o governo optou por uma intervenção emergencial que visava a combater a fome, a miséria e a desigualdade, mediante ações sociais focalizadas e imediatistas. Os grupos de trabalho criados para estudo e diagnóstico social propuseram uma série de medidas enumeradas no Programa de Prioridades Sociais para 1985, no Plano de Prioridades de 1986 e Plano de Metas para 1986-1989, e a criação da Secretaria de Assuntos Comunitários, que lançou o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)<sup>24</sup>. Além do PNLCC, o Presidente dizia reconhecer a enorme dívida social do País, lançando, assim, os programas sociais Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Suplementação Alimentar e outros.

A fragmentação das políticas, as restrições das propostas sociais e o clientelismo fazem das políticas sociais objeto de luta dos movimentos sociais na

---

<sup>24</sup> O PNLCC consistia na concessão de 1 litro de leite para crianças provenientes de famílias de baixa renda. A intenção do programa era prevenir e combater a desnutrição infantil. Chegou a atender 7,6 milhões de crianças e correspondia a 20% do leite produzido no Brasil. O PNLCC foi criado em 1986 (Governo Sarney) e extinto em 1991 durante o Governo Collor, sem que nenhuma explicação fosse prestada aos usuários e à sociedade.

reivindicação por cidadania e, particularmente, suscitam mais debates que repercutiram na Assembléia Nacional Constituinte. Ocorre, assim, a conquista dos direitos sociais com a (re)significação das políticas sociais na óptica da cultura de direitos, abraçada pelos movimentos sociais de forma direta no processo constituinte. Uma intensa movimentação da sociedade organizada acende o debate sobre a descentralização das políticas sociais brasileiras, e da assistência social, em particular, caracterizada, historicamente, como seletiva, setORIZADA e excludente. Da Constituinte, surgiram duas diretrizes importantes e fundamentais para as políticas sociais: a descentralização e a participação social.

As políticas sociais, como a previdência social, a saúde, a assistência social, educação, cultura e desporto, meio ambiente, família, criança, adolescente e idoso, além da política para os índios, necessitavam de leis ordinárias para serem regulamentadas. Até o final do governo Sarney, no entanto, definiu-se apenas a legislação do seguro-desemprego (Lei 7.998 de 11/01/90). As demais políticas não lograram regulamentações, evidenciando-se verdadeiro acinte aos dispositivos constitucionais (HENRIQUE, 1993).

Os governantes acatam formalmente a Constituição Cidadã, cujos princípios e valores pressupõem uma ruptura com a cultura política vigente no Estado brasileiro. É no cenário do final dos anos 1980 que segmentos da sociedade civil se organizam para fazer valer os direitos conquistados no âmbito da seguridade social. Da luta democrática resulta a vitória do movimento da reforma sanitária, qualificando a saúde como direito e dever do Estado, instituindo o - Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>25</sup>, que hoje opera numa rede integrada, descentralizada e regionalizada com pretensões de universalização. A previdência social pública que será assegurada pelo Plano de Benefícios da Previdência Social e Plano de Custeio da Previdência Social<sup>26</sup> propicia a igualdade de direitos para todos os trabalhadores urbanos, rurais e domésticos. O reconhecimento da assistência como política pública destinada aos desvalidos, famílias e indivíduos considera, pela primeira vez, os direitos dos

---

<sup>25</sup> O SUS foi organizado em 1990 consoante as leis 8.080 e 8.142; a primeira dispõe sobre a promoção e recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços, regula em todo Território nacional as ações conjuntas relativas à saúde, reafirmando-a como direito fundamental do ser humano, devendo ser provida pelo Estado nos três níveis governamentais. A segunda dispõe sobre a participação da sociedade na gestão do SUS.

<sup>26</sup> Os referidos planos foram regulamentados em 1991, com as leis 8.213 e 8.212, respectivamente.

usuários como titulares e sujeitos de direito, mas foi objeto de atrasos na sua implantação<sup>27</sup>, vivenciando-se verdadeira saga para se fazer política.

## **2.5 O Brasil contemporâneo na tessitura da democratização e do ajuste: a ‘saga da assistência social’ na promulgação e implementação da LOAS**

O presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) é alçado à Presidência da República com a promessa de proteger os “descamisados”, eliminar o processo inflacionário, fazer o Brasil crescer com maior distribuição de renda, combater e erradicar a miséria e a desigualdade. Tal projeto implicava políticas sociais, assumidas e desenvolvidas pelo Estado, considerando serem elas recursos utilizados pelos governos para o acesso dos excluídos aos mecanismos de proteção social. O projeto propalado por Collor, no entanto, tornou-se “letra - morta”, pois o Brasil entrou no ciclo de ajuste à nova ordem do capital, segundo os ditames do Consenso de Washington. Uma das exigências estratégicas da “agenda de Washington” era a Reforma do Estado para colocá-lo em função das demandas do capital. Essa Reforma foi deflagrada na “era Collor” e consolidada na “era FHC”, originando o chamado “Estado Ajustador”: o Estado ajusta e se ajusta à nova ordem do capital<sup>28</sup> (CARVALHO, 1999). A autora entende tratar-se de um Estado de baixa responsabilidade social, que desmonta o social, não permitindo à ação estatal consignar os direitos conquistados pela via legítima da Constituição de 1988.

Assim, nos anos 1990, o Brasil assistiu de imediato, ao compromisso do Estado com o ideário neoliberal, ao empregar as propostas advindas do “pensamento único” que indicavam a liberdade do mercado como solução de todos os problemas, fundada na suposição liberal de que o social subordina-se ao econômico. A ideologia política e econômica neoliberal contemporânea aprofunda o individualismo, o mercado livre, a abertura e a integração do País à economia

---

<sup>27</sup> A Lei ordinária de regulamentação da assistência (LOAS) só foi sancionada em 1993, sob o nº 8.742.

<sup>28</sup> O processo de ajuste brasileiro à nova ordem capitalista via Agenda de Washington é tratado por Alba Carvalho em sua tese de doutorado intitulada *O Brasil Real em Questão: um resgate do olhar crítico de cientistas sociais*, apresentada ao Programa de doutorado em Ciências Sociais da UFC em outubro de 1999.

mundial, a privatização das empresas estatais e de determinados serviços públicos, considerados essenciais, enraizando processos de exclusão social. Trata-se de um claro pacto com a acumulação do capital, encontrando sempre novas formas para se realizar.

A política neoliberal corrói o “coletivo”, e, ao defender o individualismo, entrega o indivíduo à força do mercado e ao nível extremado da competição, quando poucos resistem. Muitos trabalhadores são lançados ao desemprego, ou ao trabalho temporário ou precário, tornando-se “cidadãos livres”, sem vínculos empregatícios, alijados dos direitos previdenciários e trabalhistas, ou explorados por outras formas existentes no novo mundo do trabalho<sup>29</sup>.

Debelar a dívida pública, combater a corrupção e a “caça aos marajás” não surtiram efeitos duradouros, pois o “feitiço caiu sobre o feiticeiro”. Collor jamais poderia se comprometer com uma agenda cidadã, pois, ao subordinar o político ao econômico, afirmou que seu compromisso não tinha como objetivo os direitos sociais. Seu discurso e seus atos denotavam arrogância, truculência, acusação e favorecimento clientelista àqueles que o cercavam. Assim

Além dos argumentos econômicos, aqueles de natureza político-ideológica adotados também parecem fundamentar-se nos argumentos “liberais clássicos ou neoliberais”, que ressaltam que a liberdade do cidadão fica comprometida quando o Estado regula e monopoliza as formas de produção e distribuição de serviços sociais (BOSCHETTI, 1993, p. 49).

O governo apresentou ao Congresso Nacional o documento “*Brasil: um Projeto de Construção Nacional*”, no qual indicava medidas que se assemelhavam às propostas neoliberais, pregando a modernização do Estado, um Estado com menor intervenção na economia, em consonância com o mito do “Estado Mínimo”, difundido no âmbito do ‘pensamento único’. A assistência é entendida como compromisso de combate à miséria e como ações emergenciais, não mencionando, ou referindo, sua condição de direito social, como consta na Constituição. De acordo com estudo realizado por Boschetti (1993), Collor criou o Ministério da Ação Social e apresentou os documentos: Plano de Promoção e Assistência Social, em que são tratadas as linhas gerais, as diretrizes e as atribuições do Ministério; o “Plano

---

<sup>29</sup> O novo mundo do trabalho corresponde às mudanças relacionadas ao campo do trabalho, à perda de postos de trabalho, à utilização de estratégias como a terceirização, a flexibilização dos direitos dos trabalhadores - medidas que prejudicaram o trabalhador e que culminaram em altas taxas de desemprego.

Plurianual de Metas da LBA” -1990-1995; e o “Plano Diretor da LBA” -1991-1993. Tais programas tratam da formulação da política, da organização e implementação, do destino financeiro e das prioridades da área<sup>30</sup>.

É importante assinalar que, embora a assistência social estivesse incluída como política pública, dever do Estado, desde o Texto constitucional de 1988, o governo não garantia programas, projetos e serviços destinados aos segmentos idosos, deficientes, gestantes e nutrízes. Analisando documentos da época, Boschetti (1993) identificou na proposta governamental a criança como prioridade da assistência, numa clara desconsideração aos demais segmentos-alvo da assistência social, excluindo, entre outros benefícios e serviços, o salário mínimo mensal de benefício ao idoso e deficiente, principal conquista social na área da assistência social, caracterizada como transferência de renda.

A LBA foi escolhida como o órgão federal destinado a planejar, normatizar, coordenar e executar a assistência social no País, com a direção da Primeira Dama. Sob o comando do Ministério, encontravam-se a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), a Coordenação para os Deficientes (CORDE) e CNSS, e a LBA centralizando as ações referentes à política de assistência.

A assistência no Governo Collor era apresentada com traços conservadores do assistencialismo, enquanto no discurso oficial a política era considerada de promoção social, de integração ao mercado de trabalho, propiciando a “independência do indivíduo”. Esse governo seguiu a agenda de Washington, que não considerava a assistência social como política integrante da seguridade social, reeditando a perspectiva assistencialista da carência em detrimento do direito. A assistência foi desenvolvida de forma focalizada e seletiva, ao gosto neoliberal, que admite direcionar ações a grupos profundamente vulneráveis como crianças pobres e/ou abandonadas, “menores” em situações de risco social, idosos e miseráveis. Nessa direção, Pereira (2000, p. 163) sustenta que o governo Collor acentuou o assistencialismo, o clientelismo e o populismo, rejeitando a concepção de seguridade social inserida na Constituição de 1988. Assinala a autora:

---

<sup>30</sup> Os conteúdos desses documentos são comentados e analisados por Boschetti, no artigo “A Relação Estado-Mercado no processo de constituição da assistência social durante o Governo Collor” (*Revista Serviço Social e Sociedade*, n° 43,1993).

[...] o governo reiterou a tentativa da administração passada de desvincular os benefícios previdenciários e da assistência social do valor do salário mínimo; relutou em aprovar os planos de benefícios e a organização do custeio da seguridade social; vetou integralmente o projeto de lei que regulamentava a assistência social; e represou, por vários meses, a concessão de benefícios previdenciários.

O governo Collor apontou no discurso a necessidade da descentralização e da municipalização, em alguns casos, na execução da assistência social, com projetos que deviam ser materializados nos programas de creches, alimentação, pré-escola, transporte urbano e de ações integradas com a saúde, como forma de apressar a máquina estatal, tornando-a mais eficaz. Contradiz-se, porém, e, segundo Henrique (1993, p.296):

*Quanto a descentralizar e estabelecer maior clareza das funções e relações dos vários níveis de governo na área social, as ações do governo Collor mostram o contrário. Há uma tentativa de reforçar o poder de comando sobre os recursos sociais e sua alocação no âmbito do Executivo federal (criando mecanismos de controle e ampliando em alguns casos a utilização de convênios) e de estabelecer canais diretos de relação entre a esfera federal e os municípios, muitas vezes sem a mediação dos governos estaduais. (Grifos nossos).*

Indiscutivelmente, o Presidente não considerou a Constituição Federal no que concerne à assistência, pois evitou seguir suas proposituras, não implementando a regulamentação da LOAS. O anteprojeto 3099/89, embasado nas propostas do NEPPS/UNB - Núcleo e Pesquisa em Políticas Sociais da Universidade de Brasília e IPEA - Instituto de Pesquisas Aplicadas, foi vetado pelo Presidente, adiando a regulamentação da assistência social, que só ocorreu no governo Itamar Franco. A assistência social continuava a ser um direito, sem poder ser reclamado. Sobre o assunto, Boschetti (1993, p. 60-61) assim se refere:

[...] é possível dizer o que significou e significa, ainda hoje, a manutenção da assistência como um direito social incompleto, ou seja, um direito apenas no papel, que não tem como ser cobrado e exigido legalmente pela população por falta de regulamentação, uma letra morta. Significa, mais ainda, uma intencionalidade conservadora em manter e reforçar a assistência como 'ajuda', filantropia, como ação que pode ser desenvolvida pelo Estado, mas que deve, igualmente, ser assumida pela sociedade enquanto uma prática de benemerência dos mais aquinhoados àqueles que não 'tiveram sorte na vida'.

A assistência social mantém projetos advindos de governos anteriores, reforçando alguns, restringindo outros e sustentando aqueles que tinham possibilidades de uso clientelista – cestas básicas e distribuição de água. Em 1990,

o governo extinguiu programas sem quaisquer explicações públicas: o Programa de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda, o Programa de Alimentação dos Irmãos de Escolares e, em 1991, o PNLCC (HENRIQUE, 1993).

O Projeto Minha Gente e os Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente (CIAC's) passaram a ser “*vitrine*” do governo Collor em substituição ao PNLCC do governo anterior. Os CIAC's

[...] traduzem uma lógica usual na área social: a preferência pela realização de novas obras e pela definição de padrões elevados de atendimento (de difícil universalização mesmo entre a população pobre e por isso mesmo difícil utilização clientelista), em detrimento da prestação de serviços com padrão básico de qualidade para todos (HENRIQUE, 1993 p. 295-296).

A seguridade social fraciona-se, interceptando a integração do conjunto da seguridade – o Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Ação Social e Ministério da Saúde. O discurso governamental de modernizar o País e elevá-lo à condição de Primeiro Mundo não correspondeu às ações adotadas, ocasionando mais desemprego, excessivos cortes dos programas sociais, desmantelamento da máquina administrativa do Estado e montagens de esquemas de corrupção, com a LBA sendo, diretamente, atingida.

O compromisso do Presidente com a globalização da economia abriu o mercado aos grupos internacionais em detrimento do mercado nacional. Sob a égide do ideário neoliberal, o País assistiu, mais uma vez, à elevação das elites econômicas em busca de mais acumulação de capital, apenando a classe trabalhadora com o descumprimento das promessas de acabar com a pobreza. Isso era visível nas políticas sociais com a deterioração dos serviços, restrição de recursos e reformas que em nada mudaram a “cara” do Brasil. O “Estado Mínimo” restringiu as políticas sociais destinadas aos pobres, retirando-lhes e caçando-lhes direitos, centrando suas decisões e ações onde o capital se encontrava. O Estado perdeu seu caráter público a favor da privatização (SADER, 2005). Em verdade, o capitalismo se tornou cada vez mais destrutivo no Brasil e no mundo. É preciso compreender a essência do arcabouço ideológico e teórico da ofensiva neoliberal para reimplementar sua capacidade: “*uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável, e uma proposição política que repõe o Estado Mínimo como única alternativa e forma para a democracia*” (NETTO, 2001, p. 77).

É escudado nesse ideário que se explicam os sucessivos ataques à previdência, a diminuição recorrente dos programas assistenciais e adoção de outros que sustentam o empobrecimento, a erradicação de mecanismos reguladores do mercado para permitir seu livre movimento de maximização do capital. Nesse sentido, podemos entender que o capitalismo não combina com liberdade, com justiça social nem com igualdade social (DIAS, 1997).

A assistência social sempre esteve submetida aos movimentos econômicos e sociais de cada período governamental, como pode ser observado no estudo das conjunturas abordadas, não consignando avanços no combate à miséria e à desigualdade, portanto, atrelada, como vimos, ao liberalismo, ao desenvolvimentismo e ao neoliberalismo. Sem visibilidade política, serviu aos interesses dos governantes e dos grupos envolvidos com a filantropia, a meritocracia e a caridade, inclusive, da Igreja; prática fragmentada, desarticulada de outras políticas setoriais, focalizada na miséria, atendeu a interesses político-partidários como barganha de votos (YAZBEK, 1995). Submeteu populações e indivíduos, acomodou relações, burocratizou serviços e programas, minorando aqui e ali situações vividas por famílias e grupos, mas não conseguiu contribuir para o rompimento com a miséria e a desigualdade. Isso nos leva à reflexão de que, no sistema capitalista, a política de mercado serve para deteriorar as possibilidades de rompimento com essas expressões da questão social. Assistimos ao longo desses anos, isto sim, à busca constante de produtividade e de lucro, cuja consequência é a destruição do tecido das relações sociais.

É indiscutível a importância da política de assistência social para um País como o nosso, onde a miséria, a pobreza e a desigualdade imperam. A assistência social é

Condição necessária para que as políticas de atenção às necessidades sociais, engendradas pelos mecanismos excludentes do mercado, inclusive o mercado de trabalho, se efetivem como direitos de todos. Sem assistência social, as políticas sociais setoriais tendem a se elitizar, a se fechar na sua especialização e a se pautar por critérios que privilegiam mais a exclusão do que a inclusão social de sujeitos que, não obstante pobres, são portadores de direitos. Isso porque é ela que tem o mister de lidar com os segmentos populacionais situados na base da pirâmide social e de se colocar como via de domínio da cidadania negada no plano operacional, a esses segmentos (PEREIRA, 1996a, p.52).

Evidencia-se, pois, o fato de que a elevação da assistência social à política pública a partir de 1988 não efetivou o direito social. De Sarney a Collor, o caráter conservador e autoritário da assistência contribuiu para que ela ocupasse um lugar secundário entre as políticas públicas, além de alegações quanto a maior responsabilidade financeira em relação aos benefícios que seriam gerados da sua regulamentação<sup>31</sup>. A dificuldade de materialização do direito conquistado em legítimo vai requerer um esforço da sociedade para legalizá-lo.

É importante acentuar a presença da assistência social na Constituição, o reconhecimento político *“que visa a superar sua compreensão corrente como dever moral de ajuda, e entendê-lo como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais”* (BOSCHETTI, 2000, p. 140).

Assinalamos o crescimento qualitativo da proposta constitucional para a assistência social em razão das possibilidades de rompimento com as práticas tradicionais, clientelistas e assistencialistas, transformando-a em direito do cidadão e dever do Estado.

A lei ordinária destinada a instituir as competências, prescrever as normas e atender a dispositivos constitucionais enfrentou forças contrárias à sua juridicidade, não logrando aprovação entre 1988 a 1993. Coube ao presidente Itamar Franco (1992-1995) sancioná-la em dezembro de 1993; trata-se da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93).

A passagem do Presidente Itamar pela Presidência aconteceu sem um projeto político claro, pois não teve apoio do Congresso Nacional e enfrentou muitas mudanças de ministros. Na economia, prometeu conter a inflação e estabilizá-la com equilíbrio, sem empregar fórmulas mágicas. Assim, criou o cruzeiro real, que constituiu a base da reforma econômica mais ampla. Nomeou para o Ministério da Fazenda o então senador Fernando Henrique Cardoso, que instituiu o Plano FHC, mais tarde Plano Real, emitindo uma nova moeda no País – o real tinha entre seus objetivos deter a espiral inflacionária.

---

<sup>31</sup> O benefício que deveria ser orçado pelo Estado estava previsto na Constituição Federal de 1988. Foi denominado Benefício da Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e deficientes, no valor de um salário mínimo para aqueles cuja renda familiar mensal estivesse abaixo de ¼ do salário mínimo. Nesse sentido, o BPC deveria propiciar a transferência de renda para milhares de pessoas socialmente desamparadas, um direito e um dever constitucional, legal, possível de ser, juridicamente, reclamado, porque seu acesso é garantido conforme o exposto na lei 8.742/93.

Nesse governo, a LBA continuou exercendo sua linha programática, tendo criado uma estrutura matricial com gerências regionais, atuando em cerca de 4000 municípios, visando a implantar o sistema descentralizado e participativo da assistência social preconizado na LOAS. Em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública, desenvolveu um treinamento de multiplicadores da LOAS, com a participação de técnicos dos estados, entretanto, não chamou a sociedade civil à participação, denotando pouco entendimento a respeito do desenho democrático que caracteriza a gestão da assistência social prevista na lei (BRASIL, MPAS, LBA, Projeto Ação, 1994).

Ao término do governo Itamar Franco, o Brasil apresentava os seguintes dados na área da assistência social: a LBA atuava em 26 estados, executava projetos diretos e indiretamente, mantendo 9.775 convênios com Organizações Governamentais (OG's) e Organizações Não Governamentais (ONG's) no atendimento a crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência, famílias e programas de geração de renda<sup>32</sup>. O quadro de funcionários era constituído de 6375 servidores de várias formações de nível superior e médio e 3000 voluntários (PINTO, 2002).

Eleito no primeiro turno, graças ao mérito de “criador” do plano real, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) editou, de imediato, a Medida Provisória nº. 813/95, extinguindo o Ministério do Bem-Estar Social, criando a Secretaria de Assistência Social (SAS), que veio a funcionar junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Lançou, paralelamente, o Programa Comunidade Solidária (PCS), atrelado à Casa Civil da Presidência da República, demonstrando a interferência próxima ao governo. O objetivo do PCS era “*coordenar ações governamentais visando o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome*”. (MP 813/95 art. 12). FHC demonstra descaso para com a lei maior da

---

<sup>32</sup> A gestão pública da LBA foi centralizada com representação nos 26 estados da Federação e do Distrito Federal. A linha programática se constituía de: assistência social geral; assistência jurídica; atendimento médico-social e materno-infantil; distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrízes, atingindo creches e abrigos; qualificação e iniciação profissional; liberação de instrumentos de trabalho; orientação advocatícia para a regularização e registros de entidades; programas educacionais para o trabalho; geração de renda; projetos de desenvolvimento social local (serviços de microempresas – creches, cooperativas e outros); assistência ao idoso (asilos e centro de convivência) assistência à pessoa portadora de deficiência; assistência ao desenvolvimento social e comunitário; Programa Nacional do Voluntariado (PRONAV) (Fonte: BRASIL, MDS, CNAS, 2000).

assistência social, contribuindo para o paralelismo da política e reafirmando sua fragmentação. Opera o retorno ao “primeiro-damismo”, nomeando sua mulher para o Conselho do Programa Comunidade Solidária<sup>33</sup>, a qual, logo em seguida, foi eleita sua presidente. Telles (1998, p.08) refere-se ao programa:

Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira dama, opera como uma espécie de alicate que demonstra as possibilidades de formulação da assistência social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a assistência social em um sistema de seguridade social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas constituídas.

A ênfase no PCS prejudicou a imediata estruturação da Secretaria de Assistência Social (SAS). A política de assistência social ficou paralisada por, aproximadamente, seis meses, com as entidades conveniadas sem recursos para manutenção dos projetos. A assistência passou a ter dois “comandos” no plano da União; o mesmo ocorreu com os estados e municípios, pois nessas instâncias foram criadas estruturas administrativas para articular com o comando nacional do PCS, bem como conselhos locais, em paralelismo aos conselhos de assistência social, com a diferença de que os Conselhos do Programa Comunidade Solidária (CCS) tinham caráter consultivo, enquanto os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) são deliberativos. Nesse sentido, as medidas governamentais contrapõem-se à idéia do comando único da assistência social em cada instância da Federação prevista na LOAS (art. 5º§ I).<sup>34</sup>

O Governo FHC - nas duas gestões - mergulhou na lógica do capitalismo transnacionalizado; abriu as portas do mercado para o capital estrangeiro visando à competitividade em âmbito mundial; aprofundou o ajuste econômico, significando uma inserção subordinada e periférica à nova ordem capitalista, pois esse ajuste fazia parte da estratégia dos organismos internacionais.

O País viu-se submetido às ordens do capitalismo mundial, obedecendo às propostas do Consenso de Washington, aderindo aos ditames do capital financeiro internacional, promovendo a estabilização interna; submetendo-se às políticas monetária e cambial, tornando-se refém das oscilações do mercado internacional.

---

<sup>33</sup> Para um melhor entendimento a respeito do assunto, referenciamos o livro “O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil” (SILVA, 2001).

<sup>34</sup> A LOAS (1993), no art. 5, prevê a descentralização político-administrativa para as três instâncias governamentais, com o comando único das ações; a participação da população por meio das organizações representativas na formulação da política e no controle das ações de governo; e indica a primazia do Estado na condução da política nas três esferas de governo.

Enfim, o Brasil submergiu na ordem econômica globalizada que vinha se estruturando. Ianni (1993, p. 231) já assinalava que a sociedade nacional “*está sendo recoberta, assimilada e subsumida pela sociedade global, uma realidade que não está ainda suficientemente reconhecida e codificada*”.

O processo de globalização, em sua expressão econômica, o neoliberalismo, constituiu caminhos de subordinação à nova ordem mundial, configurando-se, assim, o ajuste estrutural do Estado (CARVALHO, 1999). O pilar da estabilidade econômica a qualquer preço provoca a redução do tamanho do Estado, submetendo as melhorias das condições sociais à economia, isto é, aos programas de ajuste econômico. O processo econômico com prosperidade não aportou como prometido, razão por que o Brasil se tornou mais injusto e mais desigual:

Os grandes prejudicados foram os trabalhadores, a grande maioria da população. Para estes, a vida piorou: as condições de emprego (ou de desemprego), o poder aquisitivo do salário, a redução dos investimentos nacionais na saúde, na educação, na habitação, na assistência. Uma grande parte dos serviços públicos passou para mãos privadas e um setor significativo destes serviços piorou (e encareceu muito) (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002, p. 92).

A questão social aprofundou-se com as antigas e novas expressões: pobreza, miséria, fome, trabalhadores desprotegidos, desemprego estrutural, terceirização, ocupações e empregos temporários. A fratura social provocada por tamanha debilitação da sociedade nos leva a considerar a importância de se entender o que lamamoto (2004, p. 21) exprime acerca do assunto [...] “*a ‘velha questão social’ metamorfoseia-se, assumindo novas roupagens. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o sustentam*”.

A reforma do Estado tornou-se imperativa para que o governo colocasse em movimento a submissão ao mercado global e se integrasse à inserção competitiva para as “ilhas” desenvolvidas, pois o restante do País, dificilmente, teria condições de adaptar-se à nova ordem.

As políticas de ajuste econômico estrutural contribuíram para alargar as desigualdades sociais, já que as políticas sociais, subsumidas pela voracidade do capital financeiro especulativo, não conseguiram integrar a população aos níveis de competição. O governo criou o neologismo “inempregáveis” para nomear a nova ordem do ajuste, acenando que esses não voltariam mais ao mercado, significando a renúncia no combate ao desemprego.

Foi com FHC que o Brasil realizou um retorno ao colonialismo – colonialismo de mercado, que deprime a lógica da cidadania: reduz recursos para implementação das políticas sociais. Mesmo com o crescimento de receitas da União, deteriora a prestação de serviços, diminui recursos da previdência e assistência, protela a implementação da LOAS, inviabiliza a seguridade social, sangrando suas receitas, destinando-as a outros objetivos (NETTO, 1999).

Os caminhos adotados por FHC se alicerçaram na aliança com o capital. O desmonte do Estado é visível quando as políticas sociais públicas são destituídas de suas conquistas, provocando maior exclusão pela desproteção e ausência de serviços sociais básicos – direitos elementares para que exista cidadania. Seguindo o padrão neoliberal, o governo arquiteta a saída do Estado do social, desresponsabilizando-se e chamando parceiros que passam a exercer o enfrentamento do social. Segundo Carvalho (1999, p. 11);

[...] O governo FHC vem ao longo dos anos insistindo, de forma recorrente, em configurar como intervenção no social, possíveis efeitos de política macro-econômica de estabilização. É a reedição da velha e desgastada concepção do social subordinado ao econômico, do “social recorrente”, objeto de uma atuação fundamentalmente, indireta.

O social não participa do núcleo estratégico da ação do Estado, levando à debilitação e à fragilização do campo da proteção social, com a seguridade diretamente atingida. Assim, o direito não é assegurado; ao contrário, é derruído para atender ao receituário neoliberal.

O conjunto de políticas inscrito na seguridade – saúde, previdência e assistência social – tem como pressupostos a proteção social universal, traduz o espírito democrático, possui uma natureza distributiva e deveria amparar a todos. As medidas tomadas pelo governo FHC, contudo, provocaram a derrocada da seguridade social. Vianna (1999), em artigo intitulado *O Abate da Seguridade Social*, aponta o “enfraquecimento” da seguridade social. A autora considera três mitos alimentados pelos neoliberais que minam a concepção democrática - coletiva de proteção social no País: 1) despolitização - o método supremo da técnica; 2) naturalismo - a ficção do esgotamento vital; 3) maniqueísmo - a falácia da reforma estrutural<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Para melhor visão e apreensão, ler *O Abate da Seguridade Social*, artigo de Vianna em Lesbaupin (1999).

A despolitização absorve a tecnificação dos interesses públicos, oferece um trato burocrático e estatístico à seguridade; liga-se a eficiência, custo e capitalização, reduzindo a qualificação da proteção; esmaga a integração social, a solidariedade e o bem-estar; esvazia a natureza social da seguridade social, que se vê reduzida a previdência social, passando a operacionalizar, separadamente, os orçamentos das três políticas. Interessava aos neoliberais uma previdência capitalizada, isto é, sujeita ao movimento e supremacia do mercado.

O esgotamento vital da seguridade social foi anunciado quando a sociedade tomou conhecimento do seu “*estado terminal*”. As explicações, entretanto, não levam em conta o quanto a seguridade foi mutilada pelo mercado, atingida pela redução dos postos de trabalho, por um crescimento econômico que não ensejava desenvolvimento.

Respaldados em argumentos que deterioram o sentido de repartição solidária da previdência, esses foram usados em campanha pública para justificar a reforma da previdência como imprescindível à mudança, um argumento “salvacionista” para o governo e amargo para a classe trabalhadora.

O maniqueísmo envolve os regimes de “*repartição versus regime de capitalização*” e “*previdência pública versus previdência privada*”. O princípio da repartição assenta-se na “solidariedade intergeracional”, podendo, também, demandar a “solidariedade intrageracional”, quando os segurados de renda mais alta transferem benefícios para os de renda mais baixa. O regime de capitalização baseia-se no formato rentista, da renda do capital, individualista e excludente, tem a marca da concentração de renda, aumentando o fosso entre possuidores e despossuídos. Em verdade, o regime de capitalização fortalece a “financeirização” da economia (SOARES, 2003; BOSCHETTI, 2003).

A reforma realizada em dezembro de 1998, aprovada pela Emenda Constitucional n°20, introduziu regras sobre a concessão de benefícios<sup>36</sup>; mas não substituiu o Texto constitucional; o sistema de seguridade permanece sob o mesmo

---

<sup>36</sup> A Emenda Constitucional 20, aprovada pelo Congresso Nacional, em dezembro de 1998, introduziu mudanças nas regras de concessão de benefícios e alocação de receitas previdenciárias, sem, contudo, substituir o modelo estabelecido na CF de 1988. Na prática, o que vem ocorrer é o desrespeito às regras constitucionais (VIANNA, 2002). As alterações da referida emenda atingem o tempo de contribuição para o homem e mulher de 35 anos e 30 anos, respectivamente, e a idade para aposentadoria de 65 anos para o homem e 60 para a mulher; limitou, também, o valor da aposentadoria para R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) com reajustes de preservação. O professor universitário passou a ter aposentadoria semelhante aos demais.

formato, apesar das metamorfoses ocorridas nas políticas e que denotam uma desintegração no interior do sistema, constatada nos discursos e medidas governamentais, denotando o abandono da concepção da seguridade social como um conjunto articulado.

A seguridade social já não pode ser considerada um sistema integrado, porquanto há um tratamento individualizado para cada política, inclusive seus orçamentos são tratados de forma diferenciada. *“Do ponto de vista administrativo, portanto, a Seguridade não tem mais existência formal. Do ponto de vista do financiamento também não tem, dado que as receitas tornaram-se gradativamente discriminadas”* (VIANNA, 2002, p.4).

É nessa conjuntura de reforma da seguridade que a Política de Assistência Social encontra dificuldades para ser implementada e fazer valer os direitos conquistados. O governo FHC expande o percentual de excluídos, pois não apresenta um programa social de emprego, de fixação de políticas para as populações, nem uma política de trabalho. A classe média empobrece. Vários movimentos de contestação surgem, como os ‘Sem-Terra’ e os ‘Sem-Teto’, entre outros, os quais, além da luta por direitos à terra e à habitação, expressam insatisfações com os caminhos da política econômica do governo, mostrando claramente que *“o modelo capitalista globalizado é opressor, degrada e corrompe a natureza humana, esmaga a personalidade, conculca as franquias do cidadão, nega a soberania, anula a identidade dos povos”* (BONAVIDES, 2001, p. 360).

Em relação à assistência, FHC manteve o teto da renda familiar abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo como condição para recebimento do Benefício da Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e deficientes; adiou a implementação do BPC, cujo início só ocorreu em janeiro de 1996, isto é, após oito anos da Constituição e três anos pós-LOAS; alterou o conceito de família da LOAS, que passou a ser o mesmo da previdência social, obtendo com isso menor elegibilidade de idosos e deficientes; estrategicamente, não argüiu nem classificou o que seriam os “mínimos sociais”, compreendidos como necessidades sociais elementares; manteve, por via de Medida Provisória (MP), mais tarde transformada na lei 9720/98, a idade de 67 anos, rompendo o pacto estabelecido na LOAS, que já deveria ser de 65 anos; os cortes orçamentários repercutiram sobre os percentuais do atendimento a idosos e deficientes, atingindo, apenas, 15,82% e 24,4% do universo estimado pela PNAD/1995; o atendimento dos serviços caiu em relação aos idosos,

deficientes e creches; não foram regulamentados os auxílios funeral e natalidade como benefícios eventuais, apesar de reivindicados em todas as conferências nacionais, o que acentua o clientelismo nos municípios, pois os critérios de concessão assumem características subjetivas e/ou políticas.

Em relação ao contingente de indivíduos atendidos no campo da assistência social durante o período Cardoso, Boschetti (2001) apresenta dados que revelam o desmonte da *'engenharia social'* do Estado brasileiro, citando a queda do percentual de crianças em creches de 1.652.337 em 1994 para 1.309.985 em 1998; os idosos foram alvo de uma redução no atendimento, de 235.878 para 226.773, no mesmo período; os portadores de deficiência tiveram atendimento diminuído de 117.464 para 112.520.

Confirmando o posicionamento dos autores mencionados, Lesbaupin (2002), também, considera que a área social no governo FHC foi a mais negativamente impactada. O discurso do Estado voltado para o atendimento das necessidades e dos direitos do cidadão não passou de uma quimera, porquanto o Estado se retraiu na educação, na saúde, na habitação, na assistência. Enfim, esse Estado "financeirizado", passou cada vez mais a ser um Estado forte para os ricos e fraco para os pobres (SADER, 2005).

O esfacelamento do Ministério do Bem-Estar Social (MEBES) e a demora em elaborar o novo modelo de política social e a prática predatória das políticas sociais da era FHC contribuíram para reduzir ainda mais o tratamento dado aos segmentos mais pobres, objeto de atendimento da LOAS. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) assinala, em 1999, que o contingente de brasileiros situados abaixo do nível de pobreza já alcançava o quantitativo de 60 milhões, pessoas que sobreviviam com cerca de quarenta reais/mês. Evidencia-se, com efeito, a inoperância das políticas direcionadas aos mais pobres (YAZBEK, 2001).

Há de se entender que a política de ajuste econômico/estrutural do governo FHC, prevista na "Contra-Reforma do Estado"<sup>37</sup>, ou "Estado Ajustador", demonstra que as políticas sociais foram submetidas e refreadas para dar lugar ao moderno avanço do capital, abertura do mercado, liberação comercial, flexibilização

---

<sup>37</sup> A "Contra-Reforma" é utilizada por Behring (2003a) para demonstrar que as "reformas" significaram o desmonte sistemático e contínuo da estrutura do Estado brasileiro, fazendo retroceder os direitos sociais conquistados na luta dos trabalhadores. As "reformas" propostas por FHC significaram a inserção passiva do Brasil na nova dinâmica do capitalismo contemporâneo.

econômica, controle inflacionário, terceirização e privatização dos pertences públicos (BEHRING, 2003a; CARVALHO, 1999).

A seguridade social universal foi abolida dos planos de Governo, e nenhuma tentativa realizada para abrir espaços aos 40 milhões que não conseguem se inscrever na previdência; a massa de trabalhadores no mercado informal cresceu 50%; muitos perderam seus direitos previdenciários, passando à condição de potenciais usuários da assistência social. A PEA, de 76,1 milhões de brasileiros em 2000, pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), chega ao nível de 15% sem trabalho. O Brasil

[...] constituiu-se um pobre País rico, isto significa que avançou um projeto nacional, mas sempre com seus benefícios limitados quanto ao acesso dos “de baixo” e mantendo uma relação de subordinação com as potências hegemônicas no mercado mundial. Houve algum crescimento do mercado interno, medidas de proteção social – graças às lutas sociais, expressando as contradições e conflitos de classes – que resultaram em conquistas relevantes (BEHRING; 2003a, p. 200).

Ao término desse período, é possível asseverar que a área social permaneceu submetida à área econômica. As reformas que pretendiam um Estado eficiente, ágil, capaz de decidir e prestar serviços de qualidade, transparente e descentralizado, não se impuseram. O que se observou foi um País enfraquecido e dominado pelo grande capital financeiro. O neoliberalismo venceu e dava significação aos acontecimentos e decisões: *“abertura comercial, privatizações, desregulamentação financeira, supressão dos instrumentos institucionais de intervenção nos mercados e dos obstáculos à circulação do capital-moeda.”* (BRAGA, 1999. p. 05). A sociedade estava desiludida e acabrunhada, mas, agora, capaz de escrever sua história de insatisfações, o que foi demonstrado nas eleições de 2001.

## **2.6 Redefinições da Política de Assistência Social no tecido contraditório do governo Lula: formulação de uma Política de Estado?**

A eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva para o exercício 2002 -2005 foi acompanhada de uma posse em meio à comoção nacional, dadas às características da sua imagem de homem pobre, figura pública, nascida do povo. O

Presidente assume o governo num clima cultural de esperanças e de expectativas de mudanças. Em seu primeiro discurso, garantiu que não podia errar nem decepcionar a Nação.

A ascensão de Lula ao poder do Estado brasileiro, no entanto, exigiu, na campanha eleitoral, uma mudança de direção, uma inflexão no sentido de submissão ao mercado e à agenda de Wall Street. Em *Carta aos Brasileiros*, Lula consubstancia um compromisso com as demandas do capital, como estratégia de sua aceitação pelo mercado. O Presidente demonstrou haver assumido um comportamento abrandado para governar o País<sup>38</sup>. Referindo-se a essa carta, Oliveira (2005) assinala ser ela uma proposta de programas mais moderados, ao gosto das elites do mercado.

Para Netto (2005), no início desse governo, assiste-se a uma verdadeira defesa da Economia. Tudo parece ir bem, como o aumento das exportações, entretanto não ocorreu o anunciado *Espetáculo do Crescimento*. Uma economia que cresce de 3% a 4% ao ano, diz o autor, não tirará o País da situação em que se encontra. Também não basta crescer a economia, pois as desigualdades sociais não se superam a partir somente do crescimento econômico, necessitando de medidas políticas radicais.

O Governo Lula adota os mesmos caminhos da política econômica de FHC: ajusta a política macroeconômica à ordem do capital. As escolhas do ministro da Fazenda e do presidente do Banco Central do Brasil revelam a vinculação do governo aos ditames do capital. Ao longo dos meses e dos anos, o governo vem expressando sua submissão à agenda financeira do capitalismo internacional, acatando, com disciplina e esmero, a receita estratégica do ajuste ao capital globalizado. Por isso, o governo Lula dá continuidade ao processo de reformas do Estado, valendo-se do seu capital político para viabilizar aquilo que FHC não conseguira<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> O slogan “Lulinha, Paz e Amor” é emblemático do clima de submissão ao poder instituído, contraposição às posições políticas assumidas nas duas campanhas anteriores. Sobre o assunto, Sader (2003) faz a seguinte referência: a *carta aos brasileiros*, em que afirmava o respeito aos compromissos assumidos pelo governo FHC, inclusive os acordos com o FMI, e a linha “Lulinha, Paz e Amor” tratavam de aplinar arestas da imagem conflituosa e combativa de Lula.

<sup>39</sup> A reforma da previdência muda às regras da aposentadoria dos servidores públicos, altera o teto de contribuição, acentua ações restritivas aos direitos adquiridos pela via da Constituição. *Direitos como aposentadoria integral e isonomia para ativos e aposentados foram subtraídas dos trabalhadores; em seu lugar novos deveres: contribuição previdenciária para os já aposentados, aumento do tempo de trabalho e idade mínima para acesso ao direito de aposentadoria* (GRANEMAN, 2004, p.30-31) .

Em relação aos movimentos sociais, esses ostentam uma posição de perplexidade. Envolvidos na “ideologia da governabilidade”, não assumem uma atitude ofensiva nem demonstram resistência à invasão e dominação do capital no interior do governo. Analisando esse cenário, Oliveira (2005) chama a atenção para a desarticulação dos movimentos sociais, para a negação-supressão de direitos. Destaca: “*a representação de classe perdeu sua base e também, por conseguinte, poder político, com o que não está à vista mudanças profundas*” (OLIVEIRA, 2005 p.04). Sobre o assunto assinala Benjamim (2004, p.02):

O governo retirou de cena o projeto democrático, rebaixou as idéias republicanas - já não digo socialistas - ao nível de um jogo circense que instrumentaliza nossa democracia, igualmente, hesitante, para apequená-la. A política confirma-se como um espaço de competição entre grupos de profissionais que, ao buscarem seus interesses, concorrendo entre si, acabam por construir uma situação de eterno equilíbrio flutuante, por meio da manipulação periódica dos desejos de eleitores-consumidores. É, como se vê uma variante do mercado. Não há mais projetos de sociedade em disputa. Não há espaços para que o povo apareça como protagonista e reivindique para si a construção de seu próprio futuro. Discute-se, no máximo, quem administra melhor o que aí está.

Carvalho (2006) reconhece os limites do governo e seu atrelamento à ordem do capital. Diz, entretanto, em recente texto - *SUAS e o Projeto Ético-Político: Assistência Social Como Direito* - haver dois eixos analíticos, que, na realidade, constituem dois processos fundantes ainda em curso, porém, articulados, contraditoriamente: 1) o *processo de democratização*, que vem se processando desde a metade dos anos 70, via atuação dos movimentos sociais nas lutas pela “*afirmação, redefinição e ampliação dos direitos de cidadania, constituindo o Estado Democrático, ampliado pela via da política*”; (2006, p.02). 2) o *processo de inserção do Brasil à nova ordem do capital, deflagrado no início da década de 1990, continuando na atualidade*”. Tal fato torna o mercado absoluto, dono de tudo e de todos, chamado pela autora de “*Estado Ajustador, que se restringe e se minimaliza no âmbito dos direitos, reatualizando a perspectiva de carência em meio à destituição da política*”. (2006, p. 03). Assim, o governo Lula consolida a perspectiva do mercado, frustrando setores e segmentos de sua base política que esperavam o rompimento do modelo de ajuste; mantém o legado dos governos anteriores, assumindo como meta obter superávits fiscais superiores aos exigidos pelo FMI e juros altos.

Sader (2003, p. 02), em análise do primeiro ano do governo, acentua:

No seu primeiro ano, o Governo Lula se revelou fortemente conservador: conservador na política econômica, conservador nas duas reformas – a

previdenciária e a tributária – nos moldes recomendados pelo Banco Mundial na sua segunda geração de reformas e conservador nos discursos desmobilizadores, críticos dos movimentos sociais, sem menção ao capital financeiro e ao neoliberalismo.

Na opinião de Sader (2003, p.3), o governo enfrentou o desafio da quadratura: retomar o desenvolvimento, redistribuir renda, criar empregos e enfrentar os graves problemas sociais. Eram esses desafios que a sociedade brasileira almejava ver concretizar-se, projetando, assim, melhores dias para o coletivo do País. A esperança, contudo, se rompe gradativa e melancolicamente, ficando a certeza de que os anos seguintes não seriam tão diferentes. As promessas de crescimento e de emprego se desfizeram, a economia seguiu o modelo moderado previsto, comprimindo o bolso das classes médias, sem a reforma agrária e com o recuo das lutas dos movimentos sociais.

Apesar da política econômica levada a cabo pelo governo Lula, no que concerne à política social, alguns compromissos foram sustentados e algumas conquistas estão ocorrendo. As inovações propostas, entretanto, não apontam para uma nova direção em busca da incorporação dos pobres, seja pela via da economia, com geração de renda e de emprego, seja pela via da cidadania, com expansão dos direitos e políticas sociais (BEHRING, 2004).

O governo não nega o assistencialismo, justificado como necessidade diante do quadro de miséria e fome vivenciado por milhões de pessoas no País. O discurso presidencial é claro, ao asseverar que lutará para que todos os brasileiros possam ter direito a *três refeições diárias*.

Por outro lado, não podemos subestimar a importância da Política de Assistência Social. Ela é necessária ao País, em razão dos níveis de pobreza e desigualdade social. Na compreensão de Netto (2005), o Brasil não pode menosprezar o assistencialismo:

[...] só subestima o assistencialismo no Brasil como meio de evitar a fome quem nunca passou fome; não se trata de uma opção de gosto, pois ela é imperativa; pior não é morrer de fome, o pior é preservar-se, anos e anos, especialmente os primeiros cinco anos da infância, com uma baixíssima, uma paupérrima ingestão calórica e protéica.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> José Paulo Netto fez essas afirmações em palestra no Encontro do Conjunto CFESS/CRESS, em Manaus (2005).

O discurso de combate à fome é levado adiante pelo Presidente não somente no Brasil, mas na contextura mundial, quando chama a atenção para a população que vive a miséria da exclusão e não tem o direito básico de alimentar-se. Por isso, o Programa Fome Zero tornou-se símbolo do seu governo, tendo como estratégia o desenvolvimento de múltiplas ações e programas<sup>41</sup>. Na perspectiva de Ananias (2004), o Fome Zero é

a mais importante política pública na área social, eixo condutor de programas e ações em cinco grandes áreas (segurança alimentar, programas complementares estruturantes, ações emergenciais e educação cidadã) permitiu que construísse em sua volta uma das maiores redes de proteção social do mundo, reconhecida internacionalmente como a maior política social de todos os Países emergentes (p. 6)

O Programa Bolsa-Família (PBF), aliado ao Fome Zero, é considerado pelo governo sua ação mais importante, por se tratar de transferência de renda para aproximadamente 11 milhões de lares, cuja média de recebimento é de 64,19 reais por família. Trata-se de um programa compensatório, tendo o desafio de promover padrões de cidadania estável. O PBF tem o apoio do Banco Mundial, lembrando que essa instituição considera necessário direcionar políticas para os “super-pobres”, pois reduz os custos sociais com outras políticas sociais (CARNEIRO, 2006).

As medidas relacionadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>42</sup> buscou sedimentar suas ações de transferência de renda a famílias com filhos de 7 a 15 anos envolvidos em atividades penosas, perigosas, degradantes e insalubres, cuja renda *per capita* seja de até meio salário mínimo, concedendo R\$ 25,00 por criança na área rural e R\$ 40,00 na área urbana. O programa nesses anos (de acordo com o Balanço do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) dos Programas Sociais - 2006) de funcionamento atendeu e investiu os seguintes valores:

---

<sup>41</sup> Fazem parte do Programa Fome Zero – O Bolsa-Família, Alimentação Escolar, Construção de Cisternas, Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Distribuição de Cestas e Alimentos, Agricultura Familiar, Aquisição de Alimentos do Agricultura Familiar, Geração de Emprego e Renda, entre outros. Na implementação do programa, vários ministérios são envolvidos e são efetivadas parcerias com estados e municípios, existindo conselhos para controle social (Disponível em [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br) - Acesso em: 04/04/2006).

<sup>42</sup> O PETI foi criado durante o governo FHC, tendo aprofundado suas ações no governo Lula; o programa estrutura-se em três eixos: bolsa-criança, jornada ampliada e trabalho com famílias. Está presente em 62% dos municípios brasileiros. O Ministério, em 2005, emitiu portaria (GM/MDS 666/2005) para integrar o PETI ao Programa Bolsa-Família, com o objetivo de realizar a intersetorialidade e potencializar as ações, evitando a fragmentação e a superposição de funções bem como o desperdício de recursos (BRASIL, MDS, 2006). (pesquisar na página: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)).

Quadro nº 1 - PETI – Evolução do número de crianças atendidas / investimento

ANO	CRIANÇAS BENEFICIADAS	INVESTIMENTOS (MILHÕES).
1996	3.710	0,93
1997	37.025	14,44
1998	117.200	39,52
1999	130.431	81,94
2000	394.969	122,89
2001	749.353	252,89
2002	809.228	386,30
2003	810.823	456,20
2004	931.000	483,00
2005	1.000.000	533,00

Fonte: Balanço MDS – Programas Sociais, 2006.

Esses dados denotam o crescimento de atendimentos ano a ano o que permite perceber a incidência anual de crianças e jovens; o País não dá conta das situações de risco e vulnerabilidade, sendo as políticas ainda diminutas em relação ao atendimento aos jovens e crianças.

O BPC é destinado a idosos e deficientes que não tenham como prover sua existência nem família que possa mantê-los. Mesmo com os limites impostos pela renda familiar (menor que  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo), iniciou em 1996, com um investimento de 172.342.940,26 reais (cento e setenta e dois milhões trezentos e quarenta e dois mil novecentos e quarenta reais e vinte e seis centavos), atendendo a 346.219 pessoas; em 2001 foram investidos 2.649.897.216,00 (dois bilhões seiscentos e quarenta e nove milhões oitocentos e noventa e sete mil duzentos e dezesseis reais) para 1.339.119 usuários. Ao final de 2006, o Departamento de Benefícios Assistenciais do MDS confirmou que foram beneficiados 2.477.485 pessoas entre pessoas com deficiência e idosos, totalizando um investimento da ordem de 869.367.328,00 (oitocentos e sessenta e nove bilhões, trezentos e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e oito reais). (BRASIL, MDS, Dep.Benef., 2006)

O BPC está presente em todos os municípios do País e constitui, hoje, enorme soma de recursos injetados na economia local, influenciando sobre a vida de milhões de famílias, oferecendo mais poder aquisitivo e mais dignidade aos beneficiários.

Segundo estudo da previdência social, já em 2001, o BPC e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e os benefícios venais (aposentadorias) somavam mais recursos do que o Fundo de Participação Municipal em 3.154 municípios (BRASIL, MPAS, 2001).

O BPC absorve mais de 90% dos recursos da assistência social; nesse sentido, faz-se necessário repensar o investimento em ações socioeducativas, pois a cultura assistencialista que ainda persiste em nossa sociedade não pode ser superada senão por medidas continuadas de cunho educativo - socializador, capazes de motivar e libertar os cidadãos da cultura da ajuda e da dádiva presentes em nossa sociedade.

O Estatuto do Idoso, que já tramitava por cerca de sete anos no Congresso Nacional, entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2004, beneficiando, de imediato, cerca de 20 milhões de brasileiros maiores de 60 anos. Entre as conquistas, a expansão do BPC que, a partir de então, passa a atingir os idosos com 65 anos em diante, consolidando, finalmente, a proposta da LOAS.

Behring (2004, p. 12) refere-se à política social do governo Lula:

[...] em vez de um salto de qualidade, continuaremos tendo políticas focalizadas, implementadas segundo a lógica do contador, a do mercado, dada a forte ênfase aos programas de transferência de renda, em detrimento da lógica do direito e da seguridade social universalizada.

Consideramos, nesse período do governo Lula, relevante a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), ocorrida em dezembro de 2003. Como ação preparatória, o então Ministério da Assistência Social (MAS) e o CNAS patrocinaram a Pesquisa *LOAS+10 anos*, com o objetivo de avaliar a implantação/implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social previsto na LOAS.<sup>43</sup> A investigação se assenta em três eixos fundamentais: gestão descentralizada, constatação da reestruturação orçamentária, bem como investigação da democracia participativa com o controle social da política<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> A pesquisa LOAS + 10 anos foi coordenada pela professora Ivanete Boschetti, do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Seguridade Social e Trabalho (GESST/SER/UNB).

<sup>44</sup> Recomendamos, para um melhor entendimento da metodologia, dos passos significativos e do estágio da assistência no País após 10 anos de LOAS, a leitura do documento da pesquisa que pode ser encontrado no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. ([www.mds.gov.com.br](http://www.mds.gov.com.br))

A partir desse relatório e das decisões dessa Conferência, os delegados deliberaram pela reelaboração da nova Política Nacional de Assistência, obedecendo às determinações da LOAS, reivindicando o orçamento de 10% da seguridade social para compor o Fundo Nacional da Assistência Social<sup>45</sup>.

As propostas da nova PNAS foram consignadas em documento amplamente discutido nas várias instâncias governamentais, bem como nos conselhos, fóruns nacionais, estaduais e municipais, de forma a garantir a participação da sociedade. Finalmente, a Política Nacional é aprovada pelo CNAS em outubro de 2004 pela Resolução nº. 145.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é a materialização da Lei Orgânica da Assistência Social, acentuando o caráter público da assistência, a primazia do Estado, a proteção social a famílias e indivíduos, a participação da sociedade, indicando formas e estádios para desenvolver o sistema.

A partir do SUAS, observa-se a preeminência da descentralização da política na escala organizacional dos serviços nos três níveis de governo, o que implica a transferência de recursos e serviços para os municípios, em obediência ao princípio da territorialização, pelo qual os munícipes são vistos sob o ângulo da proximidade, mantendo seus laços de convivência e aproximação sociopolítica; envolve o compartilhamento das instâncias federativas na implementação de benefícios e ações socioassistenciais, inclusive no co-financiamento, com o estabelecimento de um concerto intersetorial para efetivar a política (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

O sistema compreende dois níveis de proteção social - a básica e a proteção social especial de média e alta complexidade.

A proteção social básica:

[...] tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos) e, ou, fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, MDS, PNAS, 2004, p.27).

---

<sup>45</sup> Pesquisa recente realizada pelo IBGE (2005) constatou que os municípios brasileiros gastam apenas 3,1% dos seus orçamentos com assistência social.

As ações desse estágio são desenvolvidas pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), em fase de implementação; são localizados em territórios considerados de baixo índice de desenvolvimento humano, estruturados para prestar serviços públicos assistenciais a famílias e indivíduos. O CRAS, como unidade pública estatal, organiza, executa e coordena a rede de serviços socioassistenciais, possibilitando o acesso dos segmentos da LOAS a projetos e programas preventivos dos riscos sociais.

A proteção social especial de média complexidade realiza trabalhos mais complexos, em virtude da perda dos vínculos familiares, aprofundamento dos riscos sociais e pessoais, abandonos, maus-tratos, abuso sexual, entre outros, e será prestada nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), envolvendo uma equipe técnica especializada para monitorar e acompanhar famílias e indivíduos.

O sistema, também, é organizado para prestar serviços de alta complexidade, com ações desenvolvidas pelas centrais de acolhimento. São atendimentos permanentes, de mais longa duração, envolvendo o abrigo de pessoas com laços familiares e de convivência rompidos, ou ameaçados por situações sociais que exigem atendimento institucionalizado.

As ações previstas na PNAS/SUAS devem ser implementadas seguindo uma dinâmica relacional entre os três estágios de proteção social: partindo da 'porta de entrada', onde se verificam a necessidade e a demanda das famílias e dos indivíduos que podem ser atendidos no CRAS; ou encaminhados para os serviços de média e alta complexidade, usando-se as estruturas dos CREAS ou das centrais de acolhimento.

O SUAS se concretiza por meio do pacto entre as esferas do Estado, com o compartilhamento de recursos financeiros, materiais e humanos. O Estado, ao utilizar a rede de serviços conveniada com o trabalho desenvolvido pelas ONGs, entidades filantrópicas e outras, deve estabelecer uma relação em que os serviços por elas prestados passam a ser considerados públicos:

[...] A nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, *as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de*

*assistência social e co-responsável na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social (BRASIL, PNAS, 2004, p.47).*

A Política de Assistência Social foi estruturada sob as diretrizes da descentralização político-administrativa e do comando único em cada instância da Federação, sendo submetida ao controle social nos três níveis de governo, já se verificando uma participação mais efetiva por parte da sociedade por meio dos conselhos e fóruns.

O SUAS é um sistema em elaboração, alicerçado num discurso inovador, com uma visão social e democrática larga; estabelece normas, propostas e rotinas que devem se organizar, substituir e ou acrescentar mudanças para sua institucionalização até tornar-se universalmente aceito. Nesse momento, o SUAS está em fase de institucionalização. Muitas conquistas vêm ocorrendo em razão da existência de alianças políticas entre usuários, trabalhadores, gestores, conselheiros e governos democráticos.

Identificamos através dos discursos e deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social (2005), que seus participantes construíram o Plano Nacional de Assistência Social, com o estabelecimento de metas planejadas para 10 anos, a curto, médio e longo prazos. A formulação nacional de um plano de assistência para o País é uma novidade e um compromisso com o direito à proteção social dos segmentos-alvo da política. O Plano Decenal de Assistência Social delinea compromissos éticos, objetivos, princípios, diretrizes, formas de financiamento e metas decisivas para concretizar a política. Diferentemente de outros planos de políticas públicas, esse foi formulado com a participação da sociedade, incluindo conselhos, entidades assistenciais, universidades, fóruns, associações, secretários de governos, partidos políticos, representantes de ministérios e outros. O estabelecimento do Plano Decenal é uma ação voltada para a consolidação da política de assistência, levando em consideração as necessidades e demandas de cada município brasileiro. Certamente, uma política nesses moldes dificulta aos governantes realizarem seus interesses individuais e ou clientelistas.

É difícil realizar uma análise da política no governo atual. Podemos, entretanto, assinalar que o Sistema Único da Assistência Social é uma tentativa de consolidação de um projeto de resistência de 13 anos, reunindo um conjunto de idéias e experiências dos gestores, técnicos, conselheiros, usuários e fóruns,

observando-se um esforço de romper com a focalização de programas e projetos voltados exclusivamente para os mais pobres. O coletivo da assistência resiste às medidas constrangedoras ao direito, insistindo na preservação dos direitos socioassistenciais, alargando a agenda dos direitos sociais. Instaura-se, pois, a perspectiva do “*direito a ter direitos*”.

A descentralização como diretriz e processo busca a efetividade da assistência social numa perspectiva democrática, exigindo mudanças profundas na estrutura do Estado, com medidas econômicas, financeiras e fiscais, além de uma gestão integrada das políticas públicas, comando único das esferas de governo, com a responsabilização do Estado, em prover e regular a política em todo o Território nacional (PEREIRA, 1996b).

A trajetória da assistência social no Estado brasileiro, como vimos, obedece ao movimento de conjuntura dos vários governos, que se apresentam ora mais centralizados ora mais descentralizados. Posto isso, pretendemos, no capítulo seguinte, traçar e analisar o desenho da descentralização da assistência preconizado nos documentos oficiais: da Constituição de 1988 ao Sistema Único de Assistência Social em 2005.

### 3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA DETERMINADA NOS DOCUMENTOS JURÍDICOS E OFICIAIS: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À NOB/SUAS 2005.

#### **3.1 A Assistência Social na Constituição Federal: sob o signo da seguridade social**

O objetivo do capítulo é analisar a descentralização da Política de Assistência Social desenhada à luz dos documentos oficiais – Constituição Federal 1988; LOAS 1993; PNAS 1997 e 2004; Normas Operacionais Básicas (NOB1-1997; NOB 2-1998; e NOB/SUAS -2005).

Ressaltamos, inicialmente, a consciência jurídica que reconheceu a necessidade de trazer para o campo constitucional a assistência social, elevando-a à categoria de política pública, justificando-se pela tradicional ausência de garantia de direitos àqueles desprovidos de condições dignas de vida. A assistência, como direito, foi alvo da ação de governos, ao imporem recuos e constrangimentos às conquistas consignadas na política. Compreendemos que o peso do direito é fundamental na garantia da eficácia e na formulação de regras, visando a sua consolidação, propiciando à população a faculdade de reclamá-lo juridicamente.

A assistência social surge na Constituição Federal, inicialmente, no Título I “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, inserida no Capítulo II “Dos Direitos Sociais” art. 6º: *“São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”* (BRASIL, C.F., 1988).

Os direitos sociais postos na Constituição necessitam de regulações que possibilitam alcançar uma sociedade mais justa. Não podemos, contudo, nos esquecer de que assegurar direitos sociais e individuais, liberdade, segurança e bem-estar numa sociedade alimentada pelas relações desiguais exigem luta política, visando a mudanças no sistema econômico e social.

A Constituição Federal, no título VIII “Da Ordem Social”, Capítulo I, trata da ascendência do trabalho, asseverando a indissociabilidade entre seguridade e trabalho: “*a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivos o bem-estar social e a justiça social*”. (BRASIL, C.F., art.193,1988). A seguridade social estruturou-se, historicamente, com base na organização social do trabalho, daí por que se afirma a impossibilidade de desagregá-los, tanto assim que está embutida na lógica da seguridade a geração de direitos para os que trabalham e contribuem.

A seguridade social brasileira expressa na Constituição vigente avançou na cobertura do acesso aos direitos, definiu fontes de financiamento, modalidades de administração, instituiu o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, conferindo estatuto de política pública às políticas sociais: *saúde* como direito de todos, *assistência* para quem dela necessitar e *previdência social* para aqueles que contribuem. A seguridade, também, alicerçou-se nos princípios da *uniformidade e equivalência* dos benefícios e serviços à população urbana e rural; *na equidade* na forma de custeio; *na irredutibilidade* do valor dos benefícios; *na diversidade da base do financiamento*; e *no caráter democrático e descentralizado* da administração, mediante a gestão participativa de trabalhadores, empregados, aposentados e governo nos órgãos colegiados (BRASIL, C.F., art.194,1988).

Não obstante avanços e conquistas, a seguridade social é gradativamente derruída com as medidas de reforma do Estado, instituídas desde 1995, atendendo o receituário neoliberal imposto pelas instituições financeiras internacionais para os Países periféricos, que determinam a regulação das políticas sociais pelo mercado.

A previdência social arrecada, aproximadamente, cerca de cento e vinte e três bilhões de reais por ano, constituindo o segundo orçamento público do País, processando, mensalmente, uma folha de pagamento, correspondendo a 18 milhões de benefícios, alcançando uma massa de 110 milhões de trabalhadores<sup>46</sup> (DATAPREV, 2006). Esses números expõem a previdência, e seus beneficiários, ao mercado; este aspira a uma previdência submetida à lógica mercantil para que se iguale aos demais seguros privados do País. De acordo com essa orientação, o regime de capitalização prevê contribuições necessárias e suficientes a serem

---

<sup>46</sup> Esses dados foram obtidos nos Anuários Estatísticos da Previdência Social (DATAPREV), 2006 (site: [http://www.previdenciasocial.gov.br/pg\\_secundarias/previdencia\\_social\\_13.asp](http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13.asp)).

acumuladas em conta de poupança individual, ao longo do período laborativo de cada segurado, a serem reembolsados, proporcionalmente, ao que foi depositado. Esse regime se contrapõe ao de repartição simples mediante o qual os trabalhadores ativos sustentam os inativos, esperando que a geração futura custeie seus futuros benefícios, incluindo aposentadorias. Essa opção, diferentemente da anterior, mantém o princípio da solidariedade que rege a seguridade social.

A assistência não se enquadra na lógica contributiva do seguro social<sup>47</sup>, porquanto são usuários dessa política aqueles cidadãos privados de direitos, desamparados, destituídos de condições de subsistência e de trabalho, acometidos de doenças e incapacidades físicas, entre eles crianças, adolescentes, idosos e deficientes. A política de seguridade deve garantir a esses segmentos o direito a uma vida digna, concretizando a lógica da "desmercadorização" para concessão de benefícios (permanentes e eventuais), serviços e acesso a outras políticas, sem exigência de contribuição. Pereira (1998, p. 22) explicita que a assistência se desenvolve na *"forma de prestação de benefícios e serviços públicos, total ou parcialmente sustentados pelo Estado, independentemente, de prévias contribuições e inserção no mercado de trabalho, ou, em alguns casos, da renda do beneficiário"*.

As condições sociais precárias de parcelas da população, as persistências da pobreza, da miséria, das desigualdades e das injustiças sociais justificam o dever do Estado em financiar e prover serviços e benefícios à população, compartilhando com órgãos governamentais e da sociedade civil encargos, tarefas e serviços, descentralizando-os, conferindo agilidade de medidas socioassistenciais mais próximas dos cidadãos. Compete ao Estado produzir a (re) organização das ações, respeitar necessidades e demandas sociais locais, possibilitando aos municípios a autonomia nas escolhas, estabelecimento e execução de prioridades e de programas, projetos e serviços. Abre-se, também, um canal de partilhamento do poder decisório com a participação da sociedade. Nessa perspectiva, as ações governamentais na área da assistência se realizam com recursos do orçamento da seguridade social (conforme a Constituição Federal, em seu art. 195), além de outras fontes, organizadas com base nas diretrizes:

---

<sup>47</sup> O seguro social é compreendido como um conjunto de garantias previdenciárias devidas à população pelo Estado, e, em algumas situações, por entidades privadas. O seguro funciona como uma poupança solidária, visando a cobrir riscos próprios à vida humana. Cabe ao Estado ser o promotor da aplicação e implementação dos recursos arrecadados nas fontes previstas no artigo 195 da Constituição Federal (SANDRONI, 2002).

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, C.F, 1988, art. 204).

A Constituição representa, assim, avanços jurídico-legais, institui a descentralização político-administrativa da assistência que se organiza e se integra a outras políticas sociais e instituições nas unidades subnacionais; incentiva a que estados e municípios se estruturam com secretarias ou órgãos correlatos para realizar a coordenação regional e local, sob um comando único, evitando a fragmentação e a pulverização institucional, articulando um conjunto de ações nas três esferas de governo. O caráter de organização democrática é anunciado pela via da participação da sociedade na formulação e no controle social da política.

A Constituição Federal de 1988 aumentou o rol de competências e responsabilidades do financiamento para estados e municípios, se comparada à de 1967, outorgada pela ditadura militar. Podemos apreciar o assunto no quadro nº2.

Quadro nº 2 - Transferências Intergovernamentais e Partilhas de Receitas<sup>48</sup>

1967	1988
<b>UNIÃO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundo de Participação dos Estados (10% do IR+IPI)</li> <li>- Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR+IPI)</li> <li>- 40% do IUCL, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios.</li> <li>- Receita do ITR atribuída aos Municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundo de Participação dos Estados (21, 5% do IR+IPI)</li> <li>- Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR+IPI)</li> <li>- Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI)</li> <li>- Receita do ITR atribuída aos Municípios</li> <li>- Fundos de Desenvolvimento Regional – NO, NE e CO (3% da Recita do IR+IPI)</li> </ul>
<b>ESTADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20% do ICM atribuído aos Municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 25% do ICMS atribuído aos Municípios</li> <li>- 50% do IPVA atribuído aos Municípios</li> </ul>

**Fonte:** Síntese elaborada por Bovo (2000), com base nas Constituições Federais de 1967 e de 1988

IR - Imposto de Renda; IPI - Imposto de Produtos Industrializados; ITR - Imposto de Território Rural; IUM - Imposto Único sobre Minerais; ICMS - Imposto de Circulação de Mercadorias; IUCL - Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes; IPVA - Imposto sobre Veículos Automotores.

<sup>48</sup> A escolha do quadro nº 2 tem a intenção de comparar as transferências de recursos do período ditatorial com o avanço democrático que influenciou mudanças significativas com a participação dos Estados e municípios recaindo no Título V da C.F. - "Da Tributação e do Orçamento."

Esse quadro demonstra as mudanças ocorridas na participação das receitas tributárias a partir do modelo federativo da Constituição brasileira desde 1988, caracterizando a descentralização financeira vertical das receitas tributárias nacionais e a ampliação da autonomia dos estados, Distrito Federal e municípios na administração de tributos e competências na recuperação das receitas próprias (BOVO, 2000).

A descentralização acarreta mais responsabilidades políticas, administrativas e financeiras para o município, que amplia seu âmbito de ação, situa-se frente a frente com os usuários e exige negociações, requerendo compromissos que se transformam em programas e projetos cujas decisões devem envolver vários sujeitos – gestores, conselheiros, usuários e sociedade.

A Constituição confere o direito à participação da sociedade, sendo esta partícipe e não condutora da política assistencial, exercendo assim papel complementar. A descentralização possibilita a existência de associações e indivíduos mais cooperativos, que colaboram, participam, empreendem e realizam. A Constituição anuncia, ainda, o *"caráter da gestão pública que deve ser transparente, responsável, eficaz e eficiente"* (NOGUEIRA, 2004, p.72).

A Constituição Federal de 1988 propôs expandir formas de proteção social, consolidar uma nova institucionalidade, com a presença de variados agentes, cuja participação permite maior transparência das ações, mais democracia nas decisões, mais visibilidade das demandas sociais em busca de maior igualdade e equidade na prestação dos benefícios e serviços das políticas públicas. Por outro lado, a sociedade alcança espaços para defesa de seus interesses e direitos, adquirindo capacidade para defender anseios coletivos (SILVA, 2005).

A descentralização, anunciada na Carta (art.203 e 204), permite a efetivação de deslocamentos de forças políticas, sociais e econômicas para desenvolver um modelo novo de fazer política na perspectiva do direito, conformato na Lei Orgânica de Assistência Social.

### 3.2 A descentralização da assistência social delineada na LOAS

A lei ordinária é reconhecida do ponto de vista jurídico como destinada a instituir as competências, prescrever as normas necessárias para assegurar e afiançar os dispositivos constitucionais. A legalidade jurídica da assistência social ocorreu por meio da LOAS em 1993. Organizada em seis capítulos e quarenta e dois artigos, trata das definições e dos objetivos, dos princípios e diretrizes, organização da gestão, dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, do financiamento e das disposições transitórias. A LOAS, na década de 1990, enfrentou forças contrárias a sua juridicidade, ocupando lugar secundário na agenda governamental, e, subsumida pela lógica fiscal do ajuste neoliberal, foi objeto de recuos e empecilhos para fazer-se como política pública de direito<sup>49</sup>.

A descentralização da assistência social prevista na LOAS (1993) incorpora mudanças em relação ao modelo anterior que se caracterizava pela

[...] perda de organicidade do conjunto de instituições atuando na área, pelo esgotamento dos problemas, pela desmoralização devida ao uso político dos recursos, pela insuficiência dos recursos destinados a área da assistência social e pelos movimentos sociais em defesa da cidadania, que buscavam maior controle social (AGUIAR, 2005, p. 5).

O sistema descentralizado e participativo da assistência social traçado na referida lei está em consonância com o modelo pactuado no sistema federativo do Estado, onde cada ente da Federação assume competências compartilhadas e específicas. Nessa perspectiva, as ações das três esferas governamentais organizam-se de forma descentralizada e com a participação da sociedade, do Poder público, das entidades e organizações de assistência, numa articulação de meios, esforços e recursos, para desenvolver a política (BRASIL, MPAS, LOAS, 1993).

---

<sup>49</sup> A LOAS deveria, segundo as disposições transitórias, ser aprovada seis meses após a Constituição Federal. O conjunto da seguridade social, entretanto, foi prejudicado pelos atrasos na efetivação de suas políticas: o SUS teve sua lei aprovada (nº 8080) em 1990; a previdência social em 1991, enquanto a assistência somente em 1993. Inúmeras tentativas foram feitas pelo IPEA, UNB e MPAS para induzir o Executivo a propor a lei da assistência. O projeto de lei nº3099/89 foi vetado, integralmente, pelo então presidente Collor; o novo projeto 3154/91, ameaçado de inconstitucionalidade, serviu de base para o debate. Finalmente, em dezembro de 1993, após várias emendas, foi aprovada e publicada no DOU a Lei 8.742 (BRASIL, CNAS, histórico, 2000).

A coordenação nacional da política é, hoje, competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>50</sup>. Estados, DF e municípios devem fixar e coordenar suas políticas regionais e locais, observando os princípios e diretrizes da LOAS. As competências da gestão estão afetas às três instâncias de governo e seguem os parâmetros postos no quadro nº3.

Quadro 3 - Competências da Gestão da Assistência Social

A UNIÃO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS
<p>I - Coordena a Política Nacional e responde pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada;</p> <p>II - apóia técnica e financeiramente serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;</p> <p>III - atende, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, as ações assistenciais de caráter de emergência.</p>	<p>I – Coordenam a Política Estadual de Assistência Social;</p> <p>II - destinam recursos financeiros, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos conselhos estaduais de assistência social;</p> <p>III - apóiam técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;</p> <p>IV - atendem, em conjunto com os municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;</p> <p>V - estimulam e apóiam técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;</p> <p>V - prestam serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrado, no âmbito do respectivo Estado, e do DF.</p>	<p>I – Coordenam a Política Municipal de Assistência Social;</p> <p>II - Destinam recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>III - efetuam o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;</p> <p>IV - executam projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>V - atendem ações assistenciais de caráter de emergência;</p> <p>VI - prestam serviços assistenciais de que trata o art. 23 da LOAS.<sup>51</sup></p>

Quadro sistematizado pela autora de acordo com a LOAS (1993)

Apreende-se, pelo quadro 3, que as três instâncias da Federação devem se articular para implementar a política, compartilhar recursos financeiros, executar

<sup>50</sup> A assistência social já passou por várias administrações em diferentes Ministérios como o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); o Ministério do Bem-Estar - Social e Assistência Social (MEBES), o Ministério da Assistência Social (MAS). A partir de maio de 2004 (Lei 10.869), a assistência social passou para a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, unificando todas as ações relacionadas à assistência social. Com isso, busca-se alcançar o comando único dessa política. Nesse sentido, o Ministério aglutina programas, projetos, serviços e recursos para redistribuí-los segundo critérios que devem levar em conta as necessidades locais.

<sup>51</sup> O Artigo 23 da LOAS trata dos serviços assistenciais, que se caracterizam por serem ações continuadas, isto é, sem prazo de duração, com recursos sempre disponibilizados, destinados às populações de baixa renda. São ações voltadas para necessidades básicas de crianças, adolescentes, idosos, pessoas em situação de risco pessoal e social.

programas e projetos, partilhando ações em conjunto com a sociedade. A existência de um núcleo coordenador das ações socioassistenciais torna possível o comando único, garantindo, assim, a unidade de suas diretrizes.

A gestão descentralizada supõe que as organizações e entidades prestadoras da assistência entrem no sistema de rede, estando sujeitas às normas expedidas pelos conselhos, pois prestam serviços públicos de relevância aos usuários. Nesse sentido, essas instituições devem revelar-se democráticas, realizando ações alicerçadas no interesse coletivo. Por isso, entendemos que toda e qualquer organização pública ou privada, inserida no sistema descentralizado e participativo da assistência, são alvo do monitoramento e avaliação para garantir a qualidade na efetivação dos serviços.

A LOAS instituiu os conselhos como garantia democrática. A representação colegiada legitimada, formalmente, supõe uma relação entre as esferas políticas no sentido de realizar as exigências da assistência social como política pública de direito. Assim, utilizam mecanismos mediante os quais buscam influenciar a Administração pública, num espaço notadamente público e essencial à formulação do sistema descentralizado e participativo.

Os conselhos são órgãos legítimos de articulação e negociação com os organismos políticos, como o Legislativo, por intermédio do qual as mudanças relativas às leis ocorrem, *“apesar dos destroços do regime representativo, regime minado por cerca de cinco mil emendas provisórias que já lhes determinaram o fim da legitimidade e a ruína de suas instituições”* (BONAVIDES, 2001, p. 287). Em momentos críticos e de coação da assistência social, observamos articulações entre o Conselho Nacional de Assistência Social e outros órgãos representativos da sociedade, como o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e Câmara Distrital para fazer valer as conquistas da assistência.<sup>52</sup>

A presença da sociedade nos conselhos contribui para que estes se contraponham às medidas constrangedoras que o Estado liberal, ao longo dos últimos 15 anos, impõe à sociedade brasileira. No caso da assistência, a mobilização efetivada para aprovação da LOAS e garantia das conquistas suscitou a luta pela

---

<sup>52</sup> A luta Pró-LOAS, por exemplo, envolveu deputados de partidos diferentes; criou-se a Comissão Parlamentar de Seguridade Social; o Congresso apoiou a sociedade em oportunidades em que havia ameaças à LOAS etc. Existe, hoje, no Congresso, a Comissão Parlamentar de Seguridade Social e Família.

ampliação dos direitos sociais, ou deteve o governo em suas intenções de constrangimento aos direitos adquiridos.

Os conselhos paritários de assistência social devem garantir o funcionamento permanente e o poder deliberativo; desempenham importante papel na formulação da política e no controle das ações desenvolvidas no espectro da assistência; a sociedade é representada pelos usuários, entidades assistenciais e trabalhadores do setor. O funcionamento permanente expressa a idéia de continuidade, de unidade nas decisões, formulação de pareceres e resoluções que devem ser afiançadas pelo Poder público<sup>53</sup>. O CNAS, ao normatizar e deliberar sobre a política, o faz, oficialmente, disciplinando regras para os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais (ANEXO C). A atribuição de controlador da política implica a vigilância constante e a fiscalização das ações de governo. Os conselhos são, pois, organismos que contribuem para o desenvolvimento do processo político-administrativo da assistência.

Apesar do papel democrático e do poder decisório que juridicamente lhes são conferidos, nem sempre os conselhos podem exercer o controle e a vigilância sobre o Estado: enfrentam pressões partidárias, governos autoritários, clientelismos e oligarquias, que insistem em anular espaços que possibilitam a presença política da sociedade.

Seguindo essa linha de argumentação, podemos verificar que a trajetória dos conselhos de assistência é constituída de vitórias e recuos no enfrentamento das questões técnicas, jurídicas, administrativas e políticas. Os conselhos, mesmo estruturados em valores democráticos para o exercício político, servem, muitas vezes, para legitimar poderes do grupo que lidera o processo, sendo essa prática mais comum em pequenos municípios. É uma tentativa deliberada de conter o papel da sociedade na descentralização da política:

A efetivação do sistema descentralizado e participativo concretiza-se, em parte, pelo envolvimento de diferentes segmentos sociais organizados, não só no exercício do controle das ações desenvolvidas pela Política de Assistência Social, mas, principalmente, na participação do processo de tomada de decisão, garantido legalmente, como os Conselhos deliberativos,

---

<sup>53</sup> Os conselhos têm regimento próprio, no qual se estabelecem os mecanismos de funcionamento; organizam-se em sessões plenárias para ampliação do debate antes da tomada de decisão; em comissões temáticas; realizam reuniões ampliadas com outros conselhos, que permitem debater e unificar ações; são, ao lado do órgão coordenador, os organizadores das conferencias de assistência social.

as Conferências e, também, naqueles espaços forjados no interior do movimento em defesa da Assistência Social como política pública e direito de cidadania, tais como, os Fóruns locais, regionais e nacionais, Frente Parlamentar, Associações de Bairro, Redes de Entidades de defesa de direitos, dentre outros, os quais têm fortalecido o processo mobilizatório da LOAS (STEIN, 2003, p. 05).

O sistema descentralizado previsto na LOAS é desencadeado por meio das ações afetas à Administração federal, a quem compete coordenar e articular, no plano nacional, o campo assistencial, propondo normas e critérios de elegibilidade; estabelecendo padrões de qualidade na prestação de serviços, programas, projetos e benefícios; prover recursos para pagamento do BPC, elaborar a proposta orçamentária e postular critérios de transferências de recursos; realizar relatórios da gestão e das finanças; assessorar, tecnicamente, os demais órgãos do Estado e entidades assistenciais; firmar a política de recursos humanos; desenvolver estudos e pesquisas; cadastrar as organizações assistenciais, em combinação com estados, municípios e o Distrito Federal; articular medidas e ações com as demais políticas setoriais e socioeconômicas, visando a elevar o patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas; expedir atos normativos necessários ao funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social e submeter ao CNAS os planos anuais e plurianuais de aplicação dos recursos (BRASIL, MPAS, LOAS, 1993).

A LOAS propõe operar uma nova concepção da assistência social, requerendo, portanto, atribuições especiais da União, dos estados, DF e municípios e da sociedade na formulação e garantia dos direitos dos usuários.

As ações do Estado Democrático Brasileiro devem salvaguardar os interesses coletivos, expandir e consignar direitos sociais, destinados a propiciar o bem-estar, supondo um esforço para eliminar a pobreza. O que a LOAS determina são obrigações e/ou deveres do Estado para realizar ações e serviços que produzam o bem-estar da população, viabilizando medidas descentralizadoras que fortaleçam e consolidem a democracia, objetivando a equidade, a justiça social e a qualidade da política.

O Estado não pode fugir do pacto federativo que produziu compromissos, como a descentralização político-administrativa, o comando único e a participação social. É alicerçada nessa trilogia que a sociedade ganha força democrática para fazer valer os direitos socioassistenciais. Sobre o pacto federativo, é importante

salientar a concepção de ações solidárias entre os níveis de governo nas áreas econômica, política e social, objetivando o atendimento à sociedade de modo mais racional e efetivo. O pacto envolve questões tributárias e fiscais; deve considerar as políticas públicas como vetor da inclusão social dos cidadãos, definindo a distribuição de competências, de responsabilidades e partilhamento de receitas. Do contrário, esgarça-se a relação entre os entes da Federação.

A descentralização político-administrativa proposta na LOAS referenda a idéia de que ela ocorra no interior da esfera governamental, culminando na maior autonomia do município na execução de ações e serviços que se distanciam da União e passam a ser operacionalizados e gerenciados sob sua responsabilidade. Por outro lado, a sociedade passa a ser parceira na formulação e no controle dos serviços, visando a expandir o campo público da política, realizando, mediante a representação nos conselhos, uma efetivação democrática e participativa na defesa dos direitos preconizados. Os conselhos contribuem para o aperfeiçoamento da gestão descentralizada, mas, nos anos 1990, encontrou bloqueios e descontinuidades. Para Nogueira (2004, p.140):

As formas e os ritmos da descentralização variaram muito, assim como variou bastante o modo como ela foi implantada e funcionou em cada região do País, em cada área das políticas sociais. Não se pode concluir, portanto, que se tratou de uma política bem-sucedida.

A gestão da assistência exige novo reordenamento das instituições, a reestruturação das estruturas públicas, a normatização e remanejamentos de competências no plano decisório e executivo, além de uma nova forma de repartir recursos a fim de alimentar o financiamento do novo modelo. Do ponto de vista da organização, evidenciam-se duas perspectivas: vertical e horizontal. Na primeira, ocorre uma interação das secretarias, planos e fundos, nas três esferas de governo, com a participação da sociedade; na segunda, a elaboração dos planos deve contar com a participação da comunidade - dos usuários, prestadoras de serviços, técnicos, organizações da assistência - proporcionando o debate para aprovação nos conselhos, enquanto os recursos devem ser alocados nos fundos para pagamento dos serviços e das ações previstas.

A descentralização e o comando único objetivam ultrapassar as barreiras contrárias ao desenvolvimento da política, como paralelismos, superposições, fragmentações e o peso da burocracia no plano local. A organização do sistema

descentralizado da política, articulado nas três esferas de governo, ocorre por meio das Normas Operacionais Básicas (NOB's).

### **3.3 NOB 1: concepção original do sistema descentralizado e participativo da assistência social**

As normas operacionais básicas são instrumentos de regulação e disciplinamento das políticas públicas e se fundamentam em documentos oficiais e jurídicos, como a Carta Magna do País, as leis, os decretos e medidas provisórias. Nessa direção, seus conteúdos determinam o fluxo de recursos, os processos de habilitação das gestões, as competências das esferas governamentais, das instâncias de pactuação e dos órgãos de controle social, bem como disciplinam procedimentos operacionais e de financiamento das políticas públicas voltadas para as ações de cunho social.

Assim, a assistência social buscou organizar, disciplinar e estruturar o sistema descentralizado e participativo ao longo desses anos pelas NOB's 97<sup>54</sup> e 98<sup>55</sup> (NOB 1 e NOB 2), e, recentemente, pela NOB/SUAS 2005. Esses três documentos indicam os caminhos em busca da consolidação da assistência social como política no enfrentamento das mudanças ocorridas na sociedade brasileira, o que impõe permanentes desafios.

A NOB 1 ou NOB 97 foi elaborada pela Secretaria de Assistência Social do MPAS, considerando a premência de estabelecer a estrutura básica, os princípios e diretrizes do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social previstos na LOAS. Estruturou a partilha de poder, definiu as competências dos órgãos gestores e adotou o princípio do comando único das ações nas três esferas de governo; delineou o orçamento, indicando o fluxo de transferências e repasses dos recursos do Fundo Nacional para os fundos estaduais, municipais e distrital; a

---

<sup>54</sup> A NOB 1 originou-se da Portaria nº 35, de dezembro de 1997, da Secretaria de Assistência Social do MPAS, e no seu corpo foram anexadas algumas sugestões oferecidas pelo CNAS na Resolução nº 204 de 04/12/1997. A Secretaria de Assistência lançou a NOB 1, sem uma discussão ampla que envolvesse gestores e sociedade.

<sup>55</sup> A PNAS e a NOB 98 foram aprovadas pela Resolução CNAS nº 207 de 16 de dezembro de 1998, entrando em vigor em 1999; a NOB 2005 foi aprovada pela Resolução CNAS nº. 130, de 15 de julho de 2005.

participação social por meio dos conselhos na formulação e no controle social da política.

Em seus aspectos conceituais, a NOB 97 inaugurou o primeiro entendimento do sistema descentralizado da assistência social:

A descentralização da assistência social caracteriza-se por uma gestão intergovernamental democrática e transparente na aplicação dos recursos públicos, partilhada e de co-responsabilidade das três esferas de governo no tocante às questões de financiamento, em cumprimento da legislação em vigor. Permite o exercício da cidadania participativa no planejamento, acesso e controle no que se refere aos benefícios, serviços, programas e projetos preconizados pela Lei Orgânica da Assistência Social, que são prestados pela rede de assistência social, constituída pelas organizações governamentais e não governamentais (BRASIL, MPAS, NOB, 1997).

São aspectos fundamentais dessa concepção: 1) a *gestão intergovernamental democrática*, que aponta para a intersetorialidade das ações de várias políticas de governo, entendendo-se que a assistência social não pode, por si, empreender a solução de problemas tão graves de fome, miséria e desigualdade que envolvem seus usuários. A NOB acena, assim, para os governos das três instâncias sobre a necessidade de empreender esforços conjuntos para erradicação das desigualdades sociais, visando à universalização dos direitos sociais. 2) a *co-responsabilidade das três esferas governamentais* aprofunda o entendimento de partilha de poder e do financiamento, devendo ser respeitado o pacto federativo<sup>56</sup>. 3) o *exercício da cidadania participativa* situa a sociedade como partícipe do processo descentralizador, tendo conquistado o direito de participar do planejamento da política e do controle dos serviços prestados pela rede de entidades e organizações da assistência social. A rede socioassistencial<sup>57</sup> supõe a integração, orientação única e intersetorial, no que diz respeito aos princípios e diretrizes da LOAS; assim, aqueles que integram o sistema descentralizado devem seguir as orientações advindas do comando único da assistência social, compatibilizando seus serviços aos objetivos do sistema, dando unidade ao atendimento à população.

A NOB 01 destaca a eficiência e a eficácia do Sistema Descentralizado, garantidas mediante a elaboração da Política Nacional de Assistência Social e das Políticas Estaduais e Municipais; a criação e estrutura dos conselhos e dos

---

<sup>56</sup> O entendimento de pacto federativo será tratado no capítulo 3 da descentralização.

<sup>57</sup> Rede – entendemos rede como uma organização dinâmica de instituições governamentais e não governamentais que, em conjunto, se unem para alcançar os cidadãos em suas necessidades e demandas sociais, visando ao desenvolvimento humano-social.

respectivos fundos de assistência social; provisão de recursos orçamentários e financeiros e critérios de partilha entre as esferas de governo, com aprovação dos colegiados dos conselhos; a implantação de instrumentos e meios de acompanhamento e avaliação das ações previstas nos planos de assistência social, considerando a rede pública e privada, o alcance social e a qualidade dos serviços, programas e projetos, bem como o impacto na melhoria da qualidade de vida da população beneficiária e dos indicadores sociais; a criação da comissão tripartite nas três esferas de governo; o estudo e análise programática da legislação da assistência social e articulação entre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, visando a estabelecer e definir instrumentos legais para o remanejamento de recursos cujas prioridades são estabelecidas nos planos de assistência social (BRASIL, MPAS, NOB, 1997).

Essas medidas devem se efetivar mediante a *gestão intergovernamental*, baseada na *definição das competências políticas e administrativas* em cada instância de governo, com *articulações e parcerias* entre os agentes envolvidos, e o cumprimento de metas, ampliando o alcance das ações da assistência social. A NOB 97 previu dois modelos de administração:

a) a *Gestão Estadual* foi incumbida da contrapartida no financiamento das ações socioassistenciais, da supervisão, acompanhamento e avaliação da prestação de serviços da rede pública e privada da assistência social; das condições para funcionamento dos conselhos e do Plano Estadual de Assistência Social. Cabia ao Estado coordenar e apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas, projetos e benefícios, celebrar e gerenciar convênios nos municípios que não tivessem instituído o Plano Municipal e o Fundo Municipal de Assistência Social (FNAS). A transferência de recursos, nesse caso, ocorreria do FNAS, para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS);

b) a *Gestão Municipal*, considerada prioridade na gestão da política, definiu a relação direta do FNAS com o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Para ser reconhecida, exigia-se a efetivação do Plano, Fundo e Conselho Municipal de Assistência Social, o município devia assumir por inteiro a coordenação, a execução, o gerenciamento de serviços, programas, projetos e benefícios no plano local.

O discurso da NOB 97 enfatiza, pois, a municipalização da assistência social com ações descentralizadas, entendendo que a

Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora do poder (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 49).

A NOB 1 recomendou a criação das comissões intergestoras, de composição tripartite no âmbito da União, estados e municípios:

a) A *Comissão Tripartite da União* era composta pelo Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Assistência Social (MPAS/SAS); o presidente do Fórum Nacional de Secretários Estaduais da Assistência Social (FONSEAS)<sup>58</sup>; e o presidente do Conselho dos Gestores Municipais da Assistência Social ou representante da Diretoria do CONGEMAS.

b) A *Comissão Tripartite Estadual* era composta de representante dos Escritórios Regionais da Secretaria de Assistência Social do MPAS-ERSAS; representante da Secretaria Estadual de Assistência Social ou equivalente; representante do Conselho Estadual dos Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS).

Essas comissões tinham *caráter consultivo*, com funções de acompanhar e avaliar a gestão da Política de Assistência Social em seu âmbito de ação participar da escolha de critérios de transferências de recursos e da definição de estratégias para ampliação dos recursos (BRASIL, MPAS, NOB, 1997).

Em relação à operacionalização do *financiamento* da assistência social, a NOB1 acatou os requisitos básicos exigidos para cada nível da gestão e as diretrizes estabelecidas no documento “Sistemática Operacional para o Financiamento das Ações de Assistência Social”.<sup>59</sup>

A NOB 1997, em seu discurso, almejava reforçar o imperativo da regulamentação e da operacionalização do Sistema Descentralizado de Assistência Social, previsto na Lei 8.742/93, indicando a necessidade de procedimentos e mecanismos na gestão e participação plural da sociedade.

<sup>58</sup> O Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS) é uma instância de articulação da Política de Assistência Social das secretarias ou congêneres; CONGEMAS é uma associação civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, representativa dos municípios brasileiros, que tem, entre outras finalidades, assegurar a perspectiva municipalista da assistência social. Esses fóruns têm importante papel no processo de descentralização e da participação social, pois são capazes de articular, discutir, pactuar no seu âmbito de ação.

<sup>59</sup> Trata-se da Instrução Normativa nº 01/STN/97 para convênios voltados ao financiamento de projetos, e a Instrução Normativa nº 03/STN/93, para convênios relativos aos serviços assistenciais ([www.mas.gov.br](http://www.mas.gov.br)).

A conjuntura política desse período caracterizou-se pelo empenho do governo em realizar a 'Reforma do Estado', guardando compromissos com a diminuição de suas responsabilidades para com as políticas sociais. Se, de um lado, a LOAS exigia a participação da sociedade na elaboração e no controle social, de outro era atropelada por medidas provisórias que, além de constranger as ações, programas e projetos, enfatizavam o Programa Comunidade Solidária, caracterizando a opção do governo em considerar a assistência como filantropia e/ou solidarismo, sob a direção da Primeira Dama, cercada de figuras do mundo empresarial, artístico e outros, na constituição de um conselho consultivo.<sup>60</sup> Não nos podemos esquecer de que no *"projeto de FHC, a política social aparece inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez, é estabelecida pelos ditames do grande capital"* (NETTO, 1999, p. 86).

A seguridade prossegue o autor, é alvo de cortes em sua receita nas seguintes proporções: em 1995, o gasto público com previdência e assistência equivalia a 43,4% da receita; em 1996, caiu para 40,1%; em 1997, o gasto autorizado era de 39,9% e a proposta de 1998 de 39,1%. [...] *"o executivo presidido por FHC inviabilizou a seguridade social projetada na Constituição sangrando escandalosamente as suas receitas e destinando-as a outros fins"* (NETTO, 1999, p.85).

Essas considerações permitem afirmar que, para o governo de FHC, identificado com a ideologia neoliberal, a descentralização significava a ausência do Estado da política ou a transferência de encargos para outras esferas governamentais e/ou sociedade civil. Assim, alicerçada nos objetivos da reforma, a descentralização pretendida pelo governo não realizou a transferência de poder, sendo usada como instrumento de superação dos problemas econômicos e sociais, atendendo aos ditames dos organismos internacionais de redução do tamanho do Estado e maior protagonismo da sociedade na execução de políticas sociais. Entendemos, assim, que a União realizava, portanto, uma dispersão físico- territorial das instituições governamentais e não a descentralização.

A descentralização da assistência social como processo de superação dos excessos da centralização se propunha a superar medidas burocráticas, a

---

<sup>60</sup> Referimo-nos, especialmente, à MP 813/95, que desativa o MEBES, a LBA, o CBIA, instituindo o Programa Comunidade Solidária, sob o comando da Primeira-Dama do País.

pulverização de serviços e recursos, o esvaziamento do poder local que favorecia medidas beneficiadoras do governo central, inclusive, aquelas opostas ao controle social exercido pela sociedade.

A NOB 1 não alcançou seus objetivos, não materializou o sistema descentralizado e participativo da assistência, teve curta duração, porquanto foi criada para apressar a transferência de programas e projetos do Governo federal para os estados e municípios, sendo substituída pela NOB 2, em reunião do CNAS, em dezembro de 1998.

### **3.4 NOB 98: fundamentos e reflexões acerca da organização político-administrativa e financeira da assistência social**

A NOB 02 surgiu em conjunto com a PNAS (1998), estabelecendo os princípios da primazia da responsabilidade do Estado, centralidade na família, comando único da gestão nas três esferas de governo; participação da sociedade na formulação da política e controle das ações; e as diretrizes: articulação com outras políticas setoriais e macroeconômicas e com a rede assistencial para prestação de serviços; integração das ações nos três níveis governamentais, estabelecimento de pactos entre os entes federados, fomento ao estudo, pesquisas, informações, capacitação, avaliação de resultados e geração de renda.

A nova NOB pretendia consolidar o sistema descentralizado e participativo da assistência e, para isso, indicou procedimentos, estratégias, instrumentos e fluxos operacionais, bem como formas de articulação entre os níveis de governo, critérios de financiamento e transferência de recursos para os fundos de assistência social, determinando competências, níveis da gestão, instâncias de pactuação e deliberação para concretizar a assistência social.

A política de assistência deveria ter sido agendada como prioridade, com a missão de contribuir para deter o ciclo da miséria que se acumulava no País, o que justificava a descentralização administrativa e política, no sentido de atender e respeitar as especificidades e heterogeneidades dos problemas, necessidades e demandas sociais das subunidades nacionais. A descentralização permite maior

agilidade na prestação de serviços e nas concessões de benefícios em razão da proximidade dos cidadãos, bem como a participação na elaboração e no controle da sociedade. Não há, entretanto, como garantir que essa proximidade, necessariamente, faça prosperar o controle social pretendido, porquanto o legado cultural da não-participação da sociedade civil nas decisões ainda é um traço de permanência no âmbito das relações sócio políticas.

A assistência, na vigência da NOB 2, deparou-se com inúmeros obstáculos, enfrentando um Estado submisso à ideologia neoliberal, com posicionamentos e ações contrárias à sua implementação, exigindo vigilância constante da sociedade civil para obliterar ações governamentais constrangedoras ao desenvolvimento da assistência social pública. A centralização e o autoritarismo fizeram com que o Estado transferisse de forma verticalizada programas e projetos para os municípios, muitas vezes, sem os recursos financeiros, materiais e humanos necessários. Se os programas sociais são os mesmos mantidos pelo Governo federal, não ensejam que os municípios atendam as demandas e necessidades locais; sem capacidade decisória e sem recursos, corrompe-se a idéia central da descentralização da política, isto é, o poder decisório local não se efetiva, e, nesse sentido, o Estado desconcentrou suas ações, porém, não descentralizou.

A NOB 02 propunha operacionalizar uma gestão financeira compartilhada e pactuada para atender aos segmentos populacionais elencados na PNAS/98: os excluídos do acesso às políticas sociais básicas de saúde, habitação, trabalho, alimentação e lazer; aqueles privados de bens e serviços produzidos pela sociedade e das formas de sociabilidade no âmbito da família, da comunidade e da sociedade (BRASIL, MPAS, NOB, 1998). Para tanto, a NOB 02 continha regras de financiamento da política com critérios de transferência e de recursos para um rol de benefícios e ações; a democratização da gestão financeira, distribuindo as competências nas instâncias governamentais, instituindo um campo de negociação e decisão, definindo as relações entre conselhos e gestores, e apontando para as instâncias de pactuação exercidas pelas comissões tripartite (CIT) e bipartites (CIB's).

Em relação à gestão da política, a coordenação, o co-financiamento, a formulação e a articulação entre os órgãos governamentais e a sociedade, a alimentação do sistema informacional, a política de qualificação, controle e

fiscalização dos serviços, são administrativamente partilhadas pelos órgãos do comando único. O sistema busca manter a coerência na distribuição de poder e de responsabilidades, determinando os papéis a serem desempenhados, subentendendo-se uma pactuação de ações. A União tem papel especial nas transferências monetárias, devendo financiar o Benefício da Prestação Continuada (BPC) para idosos e deficientes e outros programas, bem como projetos compensatórios.

A distribuição de competências dos gestores (APÊNDICE A) é imprescindível para delimitar papéis, evitar paralelismos e concorrência entre as ações do governo, bem como reconhecer os municípios com autonomia de poder decisório, sem isentar a União da responsabilidade técnica, política e financeira na condução nacional da política. Explica Boschetti (2003a, p.126):

É preciso evitar o risco de reduzir a descentralização a uma simples transferência de atribuições e responsabilidades aos Estados e, sobretudo, aos municípios sem a correspondente transferência de recursos financeiros humanos e naturais e, principalmente, sem dividir o poder político de tomada de decisão.

A assistência foi administrada, na maioria das vezes, por decretos e/ou medidas provisórias, o que bem demonstra o autoritarismo governamental, na tentativa de retardar a efetivação da Política, num largo pacto com o mercado, onde a economia prevalece em detrimento do social.

A fragmentação, também, se evidenciou nos anos 1990, tendo sido utilizada como estratégia para retardar os ganhos obtidos com a LOAS:

A fragmentação intercepta a percepção do todo, prima pela individualização e nesse sentido a política é reduzida. Fragmentar a política é perder o rumo da totalidade. A fragmentação formal rompe com as relações entre a parte e o todo, isola a forma do conteúdo (VIEIRA, 2004, p.148).

Medidas “*como corte de verbas, adiamentos de projetos e retiradas de metas coloca o País na gangorra do atraso e da dependência econômica, criando um infinito fosso entre pobreza e ostentação, entre fome e abundância*” (VIEIRA, 2004, p.149). A equipe econômica dos governos dos anos 1990, em consonância com o ideário neoliberal, prima em retardar a passagem de tributos financeiros para efetivação de benefícios e serviços; evidencia-se uma decisão ideológica e política do governo em seguir as ordens advindas do Consenso de Washington, do FMI e demais organismos internacionais. Por isso, muitas vezes, os estudiosos e

protagonistas da assistência social garantem que a Política de Assistência Social nasceu na contra-mão da história, pois teve de enfrentar um Estado pronto para obstruir os direitos conquistados.

Na NOB 02, as comissões intergestoras (CIT e CIB) assumem papel mais significativo na descentralização: elas são definidas como instâncias de pactuação e de articulação permanente entre gestores e Estado, tendo como objetivo apressar, operacionalizar e implementar a Política de Assistência Social. O papel das comissões, entretanto não deve se confundir com o exercido pelos conselhos, já que os últimos são órgãos deliberativos da Política, enquanto as comissões têm competências específicas para:

- a) habilitar e desabilitar Estados na condição de gestão estadual, no caso da Comissão Intergestora Tripartite – CIT; e habilitar e desabilitar municípios na condição de gestão municipal, no caso das Comissões Intergestora Bipartite – CIB;
- b) participar do acompanhamento e avaliação da gestão da Política de Assistência Social no seu âmbito de atuação;
- c) participar das discussões sobre os critérios de transferência de recursos da assistência social para Estados, Distrito Federal e municípios;
- d) participar na definição de estratégias para ampliação dos recursos da assistência social;
- e) formular resolução interna quando da sua instalação, regulamentando forma de funcionamento;
- f) publicar e divulgar suas resoluções (BRASIL, MPAS, NOB, 1998).

Observamos nessas disposições legais que o conteúdo da linguagem “*habilitar e desabilitar*” gestões municipais (CIB) e estaduais (CIT) atribuiu-lhes mais poder e autonomia do que os próprios conselhos. Esta asserção pode ser robustecida pelo fato de a NOB 02 omitir de seus dispositivos o papel decisório dos conselhos na habilitação e desabilitação, cabendo às comissões, apenas, a incumbência de lhes “*dar ciência*” de suas decisões. Do mesmo modo, “*publicar e divulgar suas resoluções*” concede-lhes, também, um movimento de independência. Essas comissões, ao ostentarem poderes acima e ou paralelamente aos conselhos, distorcem o funcionamento previsto no sistema. Tal situação origina manifestações contrárias dadas a público em encontros, reuniões ampliadas e conferências, “*exigindo definições e aperfeiçoamento das relações entre Conselho e as Comissões Intergestoras promovendo debates, no que se refere à questão de competências e papéis*” (BRASIL, CNAS, 2001).

Tal como a NOB anterior, a NOB 02 considera a *gestão municipal e a gestão estadual*: na primeira, os municípios habilitados recebiam recursos diretamente do FNAS, indicando, assim, a autonomia na gestão destes, em respeito à realidade local e prioridades estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social, aprovado pelo respectivo Conselho. Na gestão estadual, os recursos são repassados do FNAS para o FEAS, visando à realização das despesas da União com a rede, a manutenção dos serviços assistenciais em municípios não habilitados e outros da responsabilidade e competências do Estado, requerendo, por parte deste, os procedimentos: solicitação de habilitação à respectiva comissão intergestora; comprovação da criação e funcionamento do Conselho e Fundo; e elaboração do Plano de Assistência Social.

*“As Comissões Intergestoras Bipartite tinham prazo de 60 dias para julgamento e deliberação da solicitação, publicando sua resolução no Diário Oficial do Estado”* (BRASIL, MPAS, NOB, 1998). Além disso, a NOB previa o Conselho como órgão de “recurso” da Comissão, *“visando dirimir dúvidas e divergências.”* Portanto, a linguagem dessas instâncias intergestoras denota um possível movimento de independência em relação aos Conselhos, ou, no mínimo, secundariza o poder desses colegiados.

Exemplificamos, particularmente, o caso do Estado do Ceará: a CIB não presta informações acerca de suas decisões ao Conselho Estadual - CEAS, e, apesar de convidado a participar das reuniões, raramente comparece, desprezando, assim, a oportunidade de articulação; tampouco envia relatórios acerca de suas decisões. Nesse sentido, a CIB se arvora de poder decisório, podendo tomar todas as medidas relacionadas ao processo de habilitação e desabilitação da gestão, sem necessariamente submeter suas decisões ao CEAS.

Tais procedimentos são reforçados e justificados por conselheiro do CNAS: *“não há necessidade das comissões prestarem conta ao Conselho porquanto as medidas por eles tomadas já estão definidas na LOAS, na PNAS e na Constituição, são apenas decisões operacionais”* (BRASIL, CNAS, Relatório, 1999).

Em quase todas as conferências nacionais, os delegados apontaram essa autonomia das CIBs, cujas ações/decisões os respectivos conselhos desconheciam. A pesquisa “LOAS - 10 anos” confirmou que os conselhos pouco recebem informações sobre as decisões no âmbito da CIT e das CIBs. Evidenciamos,

portanto, que a proximidade da CIB com os conselhos não é contínua nem sistemática, sugerindo a necessidade de estabelecer maior articulação entre estas Comissões e os Conselhos. *“Enviar decisões tomadas no âmbito dessas instâncias para os Conselhos não é apenas uma forma de informá-los, é, sobretudo, uma forma de reconhecer e respeitar os espaços de decisão colegiada instituídos pela LOAS”* (BRASIL, MAS, “LOAS + 10 anos”, 2003, p. 70)<sup>61</sup>.

A organização do sistema descentralizado apresentou, durante a vigência das NOB's 01 e 02, inúmeras distorções em seu funcionamento: forte protagonismo da União na gestão de programas e projetos; falta de autonomia dos municípios na condução de programas; precariedade de capacitação técnica, gerencial e financeira das administrações locais; inexistência de monitoramento e avaliação sistemática da política; deficiente sistema de informação; transferências de encargos, para a sociedade, de funções do Estado; e desconhecimento da rede de serviços. Essas ocorrências contribuíram para deteriorar objetivos, diretrizes e pactos que deveriam ter sido implementados, tendo chegado à IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, com indicativos de reformulações da política e, conseqüentemente, da Norma Operacional Básica. Essa Conferência foi o embrião do Sistema Único de Assistência Social, de onde se originaram a PNAS/NOB/SUAS.

### **3.5 A Política Nacional de Assistência Social 2004**

A Política Nacional de Assistência Social reestruturou-se em 2004, sob novas bases, mantendo coerência com os dispositivos da LOAS que tratam dos princípios e diretrizes, enfatizando a centralidade dos benefícios, serviços, programas e projetos tendo a família como alvo prioritário.

Essa política reafirma a necessidade de articulação com outras políticas públicas e setoriais, desmistificando a idéia de que a assistência social é capaz de sozinha decidir os caminhos e estratégias de enfrentamento das múltiplas expressões da questão social brasileira. A experiência acumulada, historicamente, habilita a assistência social a identificar as fraturas sociais mais agudas que atingem a população do País e propor objetivos. A PNAS (2004) tem como objetivos:

---

<sup>61</sup> Documento *LOAS + 10 anos* apresenta dados significativos dessa relação.

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de *proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos* e grupos que delas necessitem;
- Contribuir com a *inclusão e a equidade dos usuários* e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham *centralidade na família*, e que garantam a *convivência familiar e comunitária* (BRASIL, MDS, PNAS, 2004. p. 33).

O público-alvo da PNAS (2004) foi ampliado quando comparado à LOAS:

Famílias e indivíduos com perda e fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso as demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (MDS, PNAS, 2004, p. 33).

Essa abrangência indica demandas sociais que exigem ações públicas concretas e múltiplas no plano intragovernamental e intergovernamental com uma efetiva participação da sociedade. A exigência de articulação entre as políticas setoriais como forma de enfrentamento de conflitos e distorções contribui para evitar a pulverização de programas, projetos e serviços e tem por finalidade o acesso universal aos direitos sociais.

A PNAS enfatizou a descentralização com o redesenho dos serviços a serem prestados e partilhados no sistema federativo brasileiro, onde se fomenta a idéia de que é necessário aproximar benefícios e serviços da população de maneira mais justa e equitativa, com distribuição de recursos financeiros e operacionais dos benefícios, programas e projetos.

A NOB/SUAS 2005 tem, entre seus objetivos, a tarefa de efetivar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)<sup>62</sup>, materializar a LOAS (1993), no que diz respeito ao Sistema Único de Assistência Social, e realizar a proposta da *proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade*. Isso requer um processo democrático e participativo, idealizado por vários setores governamentais e não governamentais, envolvendo sujeitos os mais diversos, como

---

<sup>62</sup> O estabelecimento da nova política (2004) e da NOB/2005 por meio da participação envolveu municípios, estados, governos e sociedade civil, traduzindo, finalmente, um documento representativo de idéias e propostas de muitos partícipes das lutas históricas da assistência social no País.

trabalhadores, gestores, conselheiros, usuários, entidades parceiras, fóruns e sociedade.

A NOB/SUAS se assenta na nova concepção da política e pressupõe o reordenamento da gestão descentralizada e participativa; trata das formas de operacionalizar a política, dos instrumentos e relatório da gestão, da definição e organização de instâncias de articulação, orçamento e financiamento destinados à assistência social, monitoramento, avaliação e informação do sistema.

O SUAS desenvolve três funções principais:

a) proteção social consiste em garantir *segurança e acolhida* expressas em *espaços e serviços de proteção social básica e especial*; a *segurança social de renda* visa à concessão de bolsas-auxílios, concessão de benefícios continuados para aqueles não incluídos na previdência social e que não tenham condições de prover sua existência; a *segurança de convívio* exige uma rede de serviços que permite estabelecer e restaurar laços de pertença geracional, intergeracional, familiar, relações de vizinhanças; inclui a capacitação e qualificação de vínculos pessoais e sociais para a vida em sociedade; a *segurança de desenvolvimento da autonomia* se alicerça no desenvolvimento de capacidades e habilidades para alcançar a cidadania, na conquista da liberdade, no respeito à dignidade humana além de maior independência pessoal e melhoria da qualidade dos laços sociais (BRASIL, MDS, NOB, 2005);

b) vigilância social consiste no (re)conhecer as vulnerabilidades e os riscos da população num dado território, produzindo informações, estabelecendo indicadores territoriais para que a gestão dimensione as ações socioassistenciais junto às famílias e indivíduos; identificar deficiências, abandonos, apartação social, precarização das relações, fragilidades que levem a situações sociais aflitivas que impeçam os grupos sociais de viverem com dignidade seu cotidiano:

O sistema de vigilância social da assistência social é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar (BRASIL, NOB/SUAS, 2005, p.93).

c) a defesa social e institucional organiza-se para garantir o acesso aos direitos socioassistenciais por meio de centros de referências, ouvidorias, conselhos

e das normas de funcionamento, programas, projetos e serviços, visando à concretização da seguridade social dos cidadãos:

O direito à cidadania não é só declaratório, isto é, não depende só de palavras ou texto de lei. Ele precisa ter processualidade-, precisa proceduralizar o acesso aos direitos na gestão da Assistência Social. Esses direitos precisam estar presentes na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais (BRASIL, MDS,NOB/SUAS, 2005, p. 92).

### 3.5.1 *Proteção social - a concepção da PNAS/NOB*

A *proteção social básica* constitui a primeira instância do sistema e visa prevenir situações de risco, levando em consideração as potencialidades e aquisições, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

Seus programas, projetos, benefícios e serviços pretendem a inclusão produtiva e projetos de enfrentamento à pobreza; centros de convivência para idosos; serviços para crianças de 0 a 6 anos, fortalecendo vínculos familiares, o direito de brincar, a socialização, e a sensibilização para defesa dos direitos; serviços socioeducativos para crianças e jovens de seis a 24 anos, visando à proteção e à socialização, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários; programas de incentivo e protagonismo juvenil; oferta de centros de informação e de educação para o trabalho voltados para jovens e adultos. Esses serviços se caracterizam pela continuidade em razão dos objetivos a que se propõem (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

A proteção social básica é desenvolvida pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), *unidades estatais* responsáveis pela oferta de serviços, pela referência e a contra-referência do usuário para a rede SUAS e das demais políticas públicas. São “portas de entrada” do sistema e entre suas funções está a dinamização da rede socioassistencial no território.

Entre os *serviços e ações* oferecidos pelo CRAS na proteção social básica encontramos: apoio às famílias e indivíduos na garantia dos direitos de cidadania, com ênfase na convivência familiar e comunitária; serviços continuados de acompanhamento social às famílias e seus representantes; proteção social pro ativa,

atingindo famílias que estejam em situações de quase-risco; acolhida para recepção, escuta e orientação (BRASIL, MDS/ Guia CRAS, 2005).

Os CRAS alojam-se em territórios<sup>63</sup> onde se identificam altas taxas de vulnerabilidade social, efetivando ações de proteção social básica, identificadas e determinadas pelo Poder municipal. São unidades descentralizadas da política e devem estar presentes em todos os municípios do País, obedecendo à classificação<sup>64</sup>: 1) municípios de pequeno porte I e II; deve ser implantado, pelo menos, um CRAS para atender 2.500 famílias referenciadas e 3.500 respectivamente; 2) nos municípios de médio porte, deve-se contar, no mínimo, com dois CRAS para atender 5.000 famílias; 3) nos municípios de grande porte, a pretensão é a instalação mínima de quatro CRAS para cada 5.000 famílias; as metrópoles devem abrigar, no mínimo, oito CRAS para atender, cada um, 5.000 famílias referenciadas.

Entre as *atividades* previstas nessas unidades públicas inventariamos: entrevistas com famílias; visitas domiciliares; palestras direcionadas à família e indivíduos; formação de grupos, visando a desenvolver oficinas de convivência, trabalhos socioeducacionais para a família e seus membros; ações de capacitação produtiva; campanhas socioeducativas; encaminhamentos e acompanhamento de famílias, de seus membros e indivíduos; reuniões e ações comunitárias; articulação e fortalecimento de grupos locais; atividades com famílias de crianças deficientes; produção de material para capacitação e inserção produtiva e campanhas socioeducativas (vídeo, brinquedos, material pedagógico); deslocamento de equipes para atendimento a famílias em comunidades indígenas e outros (BRASIL, MDS, Guia CRAS, 2005).

---

<sup>63</sup> Territórios não podem ser compreendidos como meros espaços físicos; eles reúnem situações históricas, relações, do passado e do presente, competitividade e solidariedade, necessidades e demandas coletivas, riscos e vulnerabilidades, influências internas e externas, enfim, o território inclui múltiplas manifestações da vida social. Importante é entender que *a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações* (SANTOS, 2000 p.113).

<sup>64</sup> Os municípios brasileiros receberam nova qualificação de portes: Pequeno Porte I até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II de 20.001 a 50.000 habitantes; Médio Porte de 50.001 a 100.000; Grande Porte de 100.001 a 900.000; Metrópole mais de 900.000 (BRASIL, MDS/PNAS, 2004).

### 3.5.2 *Proteção social especial – a concepção da PNAS/NOB*

A proteção social especial objetiva desenvolver ações socioassistenciais junto às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, diante de ocorrências de abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e de trabalho infantil entre outros; sua base é o território em sua complexidade e diversidade local e regional (BRASIL, MDS, PNAS, 2005).

As ações nesse nível de proteção social visam a proteger pessoas vítimas de violência e agressões, que se encontram em dificuldades, objetivando sua autonomia para enfrentamento de contingências pessoais e sociais; monitorar e reduzir a ocorrência de riscos, seu agravamento e reincidência; desenvolver ações para eliminar/reduzir a transgressão aos direitos humanos e sociais. Para isso, utiliza estratégias de atenção continuada, com o objetivo de recuperar e fortalecer laços de famílias e indivíduos, e o respeito ao direito do cidadão. A proteção social especial tem duas diretrizes, de acordo com a complexidade da situação vivida pelos usuários:

*A proteção social especial de média complexidade* tem seu público caracterizado por crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, violência doméstica, física, psicológica, sexual e negligência; famílias do Projeto de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que apresentam dificuldades de cumprir as exigências do programa; crianças e adolescentes em mendicância, ou que estejam em “medidas de proteção”, ligadas ou não aos pais/responsáveis e em abrigos; família acolhedora que necessite de suporte sociofamiliar; adolescentes em liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida socioeducativa de internação restrita, quando necessitar de suporte e reinserção familiares (BRASIL, MDS/PNAS, 2004).

Entre os serviços previstos para esse público estão a orientação, o apoio especializado e sociofamiliar, o acompanhamento, a prestação de serviços comunitários a famílias e indivíduos; plantão social, abordagem de rua, cuidados domiciliares, serviço de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiências entre outros (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

A *proteção social especial* de alta complexidade tem como objetivo a proteção integral daqueles que necessitam de moradia e alimentação, trabalho protegido, famílias e indivíduos em dificuldades de convivência familiar e social, como ameaças à vida e à segurança; requer serviços especiais, como casa-lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora, medidas socioeducativas para indivíduos em semiliberdade, internação provisória. Esses serviços são prestados pelas centrais de acolhimento da rede SUAS.

O sistema de proteção social proposto na PNAS (2004) envolve uma gama de serviços, obedecendo a um ordenamento que se torna complexo à proporção do grau de dificuldades, necessidades e demandas de famílias e indivíduos, o que pode variar de uma simples orientação no CRAS até um atendimento prolongado em casas de acolhimento.

A rede de proteção social hierarquizada e integrada, também, obriga os diversos agentes a compreenderem a complexidade da linguagem utilizada, o que, certamente, requer um cuidadoso trato interpretativo dos conceitos e propostas, a fim de propiciar unidade ao sistema. Fazem-se necessárias medidas de capacitação continuada de todos os envolvidos nos serviços prestados pela Rede SUAS. O sistema proposto exige, além do conhecimento, compreensão política e compromisso ético.

Apresentamos, na seqüência, um diagrama, em forma piramidal, a ser visualizado horizontalmente, representativo da dinâmica de organização e funcionamento do Sistema de Proteção Social alinhado na PNAS/NOB: na base, ou estágio I, encontram-se os CRAS como portas de acesso ao sistema, situados em territórios; onde se identificam riscos e vulnerabilidades sociais, exigindo um atendimento preventivo junto àqueles que ainda não apresentam rompimentos de laços afetivo-sociais.

Na parte central da pirâmide, estágio II encontra-se a Proteção Social Especial de Média Complexidade, com os CREAS desenvolvendo ações especiais, visando à restauração dos laços familiares, à orientação e ao apoio sociofamiliar, com indivíduos necessitando de cuidados especiais.

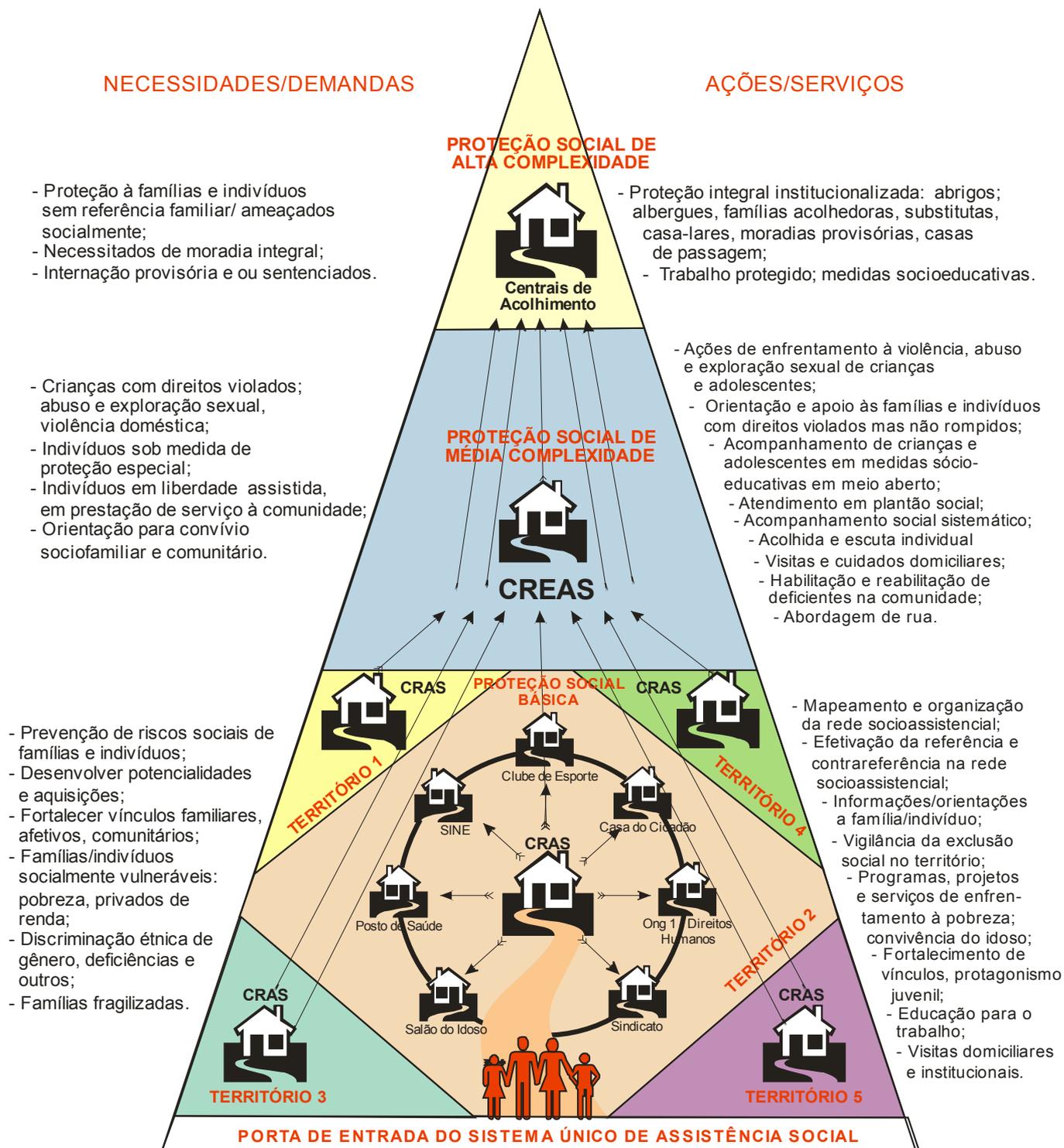
No alto da pirâmide (ápice), estágio III, está a Proteção Social Especial de Alta Complexidade e requer cuidados peculiares e especiais de longa permanência,

porque dizem respeito a abandonos e descontrolo de situações vivenciadas pelos usuários, famílias e indivíduos. Aí se encontram as chamadas centrais de acolhimento e as casas de abrigo.

Percebe-se, pois, que o SUAS tem no CRAS o espaço de operacionalização articulada, descentralizada e intersetorial, das ações socioassistenciais, visando a evitar e prevenir perdas sociais mais profundas. Diante da inevitabilidade de situações sociais graves, entretanto, o sistema se alarga para incluir seus usuários em projetos e programas compatíveis com o dano e/ou violações sofridas. Para isso, deverá dispor de profissionais e equipes técnicas mais especializadas e maiores investimentos em recursos físicos, materiais e financeiros, requeridos na proteção social especial. Entendemos, contudo, que o investimento nos CRAS é prioritário no sistema, porquanto seu caráter de acolhida inicial previne problemas sociais, que tendem a se aprofundar dificultando a socialização e o convívio social de famílias e indivíduos.

Figura 1

## DIAGRAMA DE FUNCIONAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



. Diagrama construído pela autora a partir da compreensão do SUAS, 2006

### 3.6 Níveis da gestão: estratégias de descentralização

A NOB 2005 regula o Sistema Único de Assistência Social, pressupondo o *compartilhamento*, o *co-financiamento*, alicerçando-se na *cooperação técnica* entre os três níveis de governo.

A gestão descentralizada visa a produzir relações sintonizadas entre União, estados, municípios e DF para concretização do pacto federativo na dinamização do sistema. Essas instâncias governamentais se estruturaram para realizar uma gestão hierarquizada, fortalecendo o município, ente próximo do cidadão, com possibilidades de produzir respostas mais rápidas de proteção social. Contraditoriamente, porém, essa proximidade, também, é capaz de alimentar relações de dependência, conduzidas historicamente pelo clientelismo político, em que o favor e a benesse se constituem moedas de barganha e troca. Não se pode, pois, afirmar que, ao se colocar serviços na proximidade dos cidadãos, necessariamente, se obtenham ganhos sociais e políticos almejados. É verdade que o processo de luta política, trabalhado coletivamente, pode tornar a população mais exigente no sentido de reclamar e exigir direitos, superando a idéia da dádiva que ainda hoje permeia a assistência social.

#### a) Gestão da União

Atendendo às conformações do pacto federativo, a União tem a incumbência de coordenar, formular e implementar a PNAS/SUAS devendo observar as deliberações das conferências nacionais e do Conselho Nacional de Assistência Social. As atribuições do órgão gestor nacional previstas na NOB (2005) envolve a regulação e coordenação dos benefícios da prestação continuada, dos pisos de proteção social básica e especial; a orientação, a regulação e o gerenciamento do financiamento da assistência; a articulação com as políticas econômicas e setoriais; o apoio aos estados e municípios na implantação de programas e projetos de proteção social básica e especial; a proposição das diretrizes para prestação de serviços, inclusive da relação entre o público e o privado; formulação da política de recursos humanos <sup>65</sup>, além do desenvolvimento de estudos e pesquisas que visem a

---

<sup>65</sup> Discutiu-se no ano de 2006 a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, mobilizando conselhos, gestores e profissionais para elaboração deste documento de regulação da PNAS.

aperfeiçoar o trabalho; propõe o desenvolvimento do sistema de informação para uso mais ágil do planejamento, do controle e da avaliação da política no País.

#### b) Gestão dos estados

Compete aos estados realizar a *coordenação, organização e monitoramento do sistema estadual de assistência social*; apoiar tecnicamente os municípios na estruturação e implantação dos sistemas municipais de assistência social; proceder à coordenação da revisão do BPC no Estado; oferecer condições, para estruturação da CIB; co-financiar a proteção social básica; definir uma política de monitoramento, avaliação, capacitação e informação; apoiar tecnicamente a implantação dos CRAS; gerir recursos federais e estaduais para os municípios não habilitados; alimentar e manter atualizadas as informações da Rede SUAS; promover a implantação e co-financiamento de consórcios públicos para proteção especial de média e alta complexidade pactuada na CIB e deliberada no CEAS; definir os municípios para construção das unidades de referência regional; realizar a política de recursos humanos de forma gradual; propor e co-financiar projetos de inclusão produtiva, de capacitação dos gestores, profissionais e conselheiros; participar do Plano de Ação no sistema SUAS-WEB<sup>66</sup> e apresentar relatórios da gestão (BRASIL, MDS, NOB/SUAS, 2005).

O FNAS repassa recursos para construção e implantação de unidades de referência regional de média e alta complexidade, para projetos de inclusão produtiva de abrangência regional e capacitação dos gestores, conselheiros e prestadores de serviços; oferece apoio técnico para desenvolvimento da gestão (campanhas, aquisição de material informativo, computadores e desenvolvimento de sistemas), para ampliar o Sistema Estadual de Assistência Social e instalar o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação.

#### c) Gestão Municipal

A gestão municipal descentralizada envolve três graus da gestão: inicial, básica e plena.

---

<sup>66</sup> SUAS-WEB é uma ferramenta informatizada utilizada pelo MDS para operacionalizar as transferências de recursos federais para estados e municípios “on-line”. O uso do SUAS-WEB permite que o Poder municipal acesse seus planos de ação, cadastre seus programas e se capacite a receber os repasses automáticos, sem burocracia. <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>

- A gestão inicial é prerrogativa dos municípios que não se habilitaram à gestão básica e plena, por isso permanecem recebendo recursos do FNAS oriundos da série histórica<sup>67</sup> transformados em piso básico de transição e piso básico de média e de alta complexidade I<sup>68</sup>. A partir desse nível da gestão e nos demais, o município deve possuir Plano, Conselho e Fundo Municipal de Assistência Social, porquanto as alocações da proteção social básica serão repassadas do FNAS para o FMAS; compete, também, a essa gestão, alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS; elaborar o Cadastro Único das Famílias de acordo com os critérios da Bolsa-Família; preencher as exigências do Sistema SUAS/WEB e o relatório de gestão. Essa gestão recebe recursos para o PETI, o combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, enquadrando-se na modalidade de piso básico de transição, de média e alta complexidade I. A prioridade, porém, é a atenção especial realizada na proteção social básica efetivada nos CRAS. Até o final de 2006, estavam funcionando no País 2.200 CRAS, com uma previsão de aumento de um CRAS para mais 1004 municípios (BRASIL, MDS, 2006).

- Na gestão básica, o município *assume a proteção social básica da assistência social*, cabendo ao gestor a responsabilidade de sua organização local, devendo assumir a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento das potencialidades e aquisições; alocar recursos próprios orçamentários no FMAS e criar a unidade orçamentária das ações de proteção social básica; estruturar os CRAS, dotando-os de estrutura física e equipe de profissionais etc. O município alimenta e mantém atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS (sistema de informação) e o cadastro único das famílias em vulnerabilidade social e risco (critérios do Programa Bolsa-Família); participa da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social; institui o plano de monitoramento e avaliação das ações de proteção social própria e da rede prestadora de serviços, articulado com o sistema estadual e federal, integrando-se à rede SUAS-WEB; elabora o relatório da gestão.

---

<sup>67</sup> Recursos da série histórica dizem respeito àqueles que os municípios faziam jus por meio dos convênios com a ex-LBA destinados a idosos, crianças, adolescentes, deficientes, constituindo-se em ações continuadas.

<sup>68</sup> Piso constitui nova modalidade de cálculos para os programas sociais e será abordado nesta tese.

No repasse de recursos financeiros, os municípios passam a receber o piso básico fixo e o piso básico de transição, dotações para erradicação do trabalho infantil e combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes; os recursos da série histórica são transformados em piso de transição de média complexidade e de alta complexidade I.

O órgão gestor municipal é o propulsor de programas, projetos e serviços socioassistenciais de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, de promoção dos beneficiários do BPC e dos programas de transferência de renda, assumindo a vigilância quanto aos direitos violados no território. Existem, hoje, no País 3.632 municípios em gestão básica, constituindo 65,3% do total de municípios (BRASIL, MDS/CIT, 2006).

- Na gestão plena, o município está habilitado a desenvolver todas as ações de proteção social básica e proteção social especial I e II, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, por meio do repasse fundo a fundo, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (BRASIL, MDS/NOB, 2005).

Para alcançar a gestão plena, o município aloca recursos próprios orçamentários no FMAS, cumprindo, assim, o co-financiamento para ações de proteção social básica e especial; estrutura a secretaria executiva do CMAS com profissional de nível superior, apresenta o plano de inserção de acompanhamento aos usuários do BPC e o diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco a partir de pesquisas; estabelece pactos de resultados, instala e coordena o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção; mantém na coordenação do FMAS funcionário ou servidor da Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres; elabora e executa a política de recursos humanos.

Com a gestão plena, cabe ao município identificar e reconhecer as entidades inscritas no CMAS para vinculá-las ao SUAS; ampliar o atendimento especializado por meio dos CREAS; alimentar e manter atualizados os dados para o sistema de informação da REDE SUAS; implantar e alimentar o cadastro único das famílias vulneráveis; participar da gestão do BPC; executar programas e projetos de inclusão produtiva; instituir o sistema de monitoramento e avaliação da assistência social;

preencher o plano de ação estabelecido pelo SUAS-WEB; apresentar relatório da gestão (prestação de contas); promover a capacitação dos gestores, conselheiros e prestadores de serviços que devem ser previstos no Plano Municipal de Assistência Social; prestar os serviços de proteção social básica e especial no local, ou ofertados de forma regionalizada e co-financiada e formar pactos de resultados com a rede prestadora de serviços, mediante indicadores sociais, previamente, estabelecidos para os serviços de proteção social.

Os municípios em gestão plena recebem incentivos advindos da União, tais como recursos para Erradicação do Trabalho Infantil, Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; recursos repassados mediante a série histórica na alta e média complexidade, agora transformados em Piso de Transição da Média e Alta Complexidade I. O município deve, necessariamente, participar com recursos próprios para programas e projetos que visem à inclusão produtiva; proceder à habilitação de pessoas idosas e deficientes (avalia socialmente esses segmentos para processar o requerimento do benefício junto ao INSS); ajustar com a União as ações relativas à revisão do BPC e participar da capacitação de gestores, conselheiros, profissionais da rede socioassistencial promovidos pelo estado e União. A gestão plena no Brasil é alcançada, apenas, por 346 municípios, com um índice de 6,2% do total<sup>69</sup> (BRASIL, MDS/CIT, 2006).

Ressaltamos, assim, a hierarquização e as definições de competências da gestão do sistema descentralizado, que se inscreve na lógica do Pacto Federativo Brasileiro, exigindo que União, estados, municípios e DF se organizem segundo critérios compartilhados, não dispensando a sociedade como partícipe do processo. Esta evidencia a instituição da Política de Assistência Social como política de Estado.

---

<sup>69</sup> Do total de 5.563 municípios, 354 ainda são “não habilitados”, segundo a NOB 95, significando uma não-organização segundo o sistema, mantendo-se nos mesmos moldes anteriores de funcionamento (informações obtidas no site da CIT em dezembro de 2006).

### **3.7 Instâncias de pactuação, deliberação e articulação da Política de Assistência Social**

Desde a NOB 02, já estavam previstas comissões de pactuação para operacionalizar a gestão da política, objetivando dar agilidade à habilitação e desabilitação dos municípios. Considerando, entretanto, estudos de textos publicados, pesquisas e depoimentos públicos em conferências, observamos que a relação CIB e Conselho envolvem muitas tensões, suscitando conflitos. Essas comissões assumem o poder decisório na habilitação e desabilitação dos municípios para operacionalizar a gestão da assistência social, sem que os conselhos, que são órgãos deliberativos do sistema descentralizado, tomem conhecimento.

Compreendemos que reunir gestores de vários municípios e do Estado, com o objetivo de avaliar requisitos para habilitação na realização de programas e serviços, suscita alguns equívocos; isso nos alerta para a compreensão de que as CIBs não constituem espaços neutros, recebem influências político-partidárias e/ou podem atender a interesses de grupos com poder de pressão.

O processo democrático, contudo, deve ser buscado por intermédio de ações transparentes, dadas a público e com articulações entre os envolvidos, obedecendo a critérios que não ponham em dúvida as ações das comissões.

A NOB/SUAS (re) afirma o princípio da democratização e a diretriz da descentralização, que se concretizam pelo fortalecimento das *instâncias de articulação*, constituídas por organizações governamentais e não governamentais que devem agir em consonância com os conselhos e fóruns, entre outras organizações da sociedade. Essa integração visa à unidade das ações da rede assistencial para unir esforços de ampliação e dinamização com ofertas de serviços, assegurando e ampliando o acesso dos usuários do sistema.

Nessa pactuação da gestão descentralizada da assistência social são designadas e mantidas as mesmas bases da NOB2: Comissão Intergestora Tripartite (CIT) no âmbito federal; e Comissão Intergestora Bipartite (CIB) no contexto dos estados, DF e municípios. Nos termos em que são organizadas, a CIT e CIBs têm como finalidade:

Assegurar a negociação e o acordo entre gestores envolvidos, no sentido de *tornar efetiva a descentralização da política pública* de Assistência Social e o *comando único* em cada esfera de governo, *desde que não firam as atribuições específicas dos Conselhos*, estabelecidas nas respectivas leis de criação e regimentos internos (BRASIL, MDS, NOB/SUAS, 2005 p. 123). (Grifos nossos).

Em conformidade com a NOB/SUAS, essas comissões não têm poder decisório, mas estabelecem negociações com estados, DF e municípios, visando a impulsionar a descentralização das ações e a estruturação do comando único em cada esfera de governo. Mediante este comando, é possível evitar a superposição e a dispersão de ações e serviços, articular a rede local da assistência, promover a unidade nos serviços prestados pelas políticas públicas, realizando, assim, a intersetorialidade, a integração e a descentralização dos serviços a serem prestados mais próximos dos cidadãos.

Percebe-se, pois, que as ações das Comissões Intergestoras (CIT e CIB) devem primar pela visibilidade, divulgando pactos e transmitindo-os pela rede de assistência social, como afirmado na NOB/SUAS (2005, p.123):

*As pactuações realizadas nessas comissões devem ser publicadas, amplamente divulgadas, inseridas na rede articulada de informações para a gestão da Assistência Social e encaminhadas, pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social.*

Do exposto, apreendemos a noção de que as negociações pactuadas nas comissões devem ser aprovadas pelo Conselho correspondente, diferentemente da NOB 02, que afirmava: [...] *“as conclusões das negociações pactuadas no interior da CIT e das CIB’s deverão ser publicadas para ciência dos conselheiros e gestores”* (BRASIL, MDS, NOB, 2005).

A NOB/SUAS refina a relação entre as comissões intergestoras e conselhos e, nesse sentido, assegura o poder decisório dos conselhos. Como órgãos de pactuação, as CIB’s realizam acordos e medidas para aperfeiçoamento do SUAS no âmbito regional, negociando a distribuição e a partilha de recursos estaduais e federais destinados ao co-financiamento das ações e serviços assistenciais, estabelecendo critérios e procedimentos de repasse de recursos para o co-financiamento dos consórcios públicos e o fluxo de atendimento dos usuários, objetivando a efetivação do processo de descentralização.

Por outro lado, a CIT, como espaço de negociação entre gestores, prima pelo sistema descentralizado e participativo da assistência social ao realizar suas competências, tais como pactuar estratégias para implantação e operacionalização do SUAS; estabelece acordos sobre as questões operacionais de implementação de serviços, programas, projetos e benefícios; acorda critérios e procedimentos de transferência de recursos para o co-financiamento entre as esferas do governo; mantém contatos sistemáticos com as CIBs para garantia da descentralização. Além disso, a CIT é o espaço de recursos dos municípios, quando contrariados em relação às decisões da CIB no que diz respeito à habilitação, desabilitação, renovação da habilitação e avaliação da gestão (BRASIL, MDS, NOB, 2005).

Percebemos que a NOB/SUAS tentou corrigir a omissão da NOB 02 que, praticamente, transformou a CIT e as CIB's em órgãos deliberativos, prerrogativa dos conselhos. Pode-se identificar no interior dessas comissões a existência de relações da disputa de poder, o que enseja tensões e conflitos que somente sob o alicerce do ideário democrático é possível resolver. Essas comissões tentam estimular o debate com os municípios, possibilitando o trato responsável com a coisa pública e a busca coletiva de soluções para atender as demandas e necessidades da população; compreender que a disputa de poder no interior das comissões não pode se sobrepor às finalidades para as quais foram criadas; devem pautar suas ações em critérios técnicos, éticos e políticos. Éticos porque o processo de luta que ocorre em seu interior exige compromisso coletivo com o conjunto da assistência social; isso significa distanciar-se do particularismo e do individualismo e assumir um posicionamento a favor da equidade e da justiça, na perspectiva da universalidade do acesso de todos os que necessitam de bens e serviços, garantindo a integridade humano-social dos usuários; técnicos, porquanto as ações realizadas mediante pacto e sua operacionalização requerem conhecimentos da realidade socioeconômica dos municípios, domínio dos critérios de escolha dos níveis da gestão e da partilha; políticos porque estão em jogo os direitos dos usuários, o que demanda gestores que levem em consideração os legítimos interesses da população, socializando e dando publicidade a decisões para sedimentar a política de assistência como política de Estado.

### 3.7.1 O Poder deliberativo dos conselhos e das conferências

Instituídos desde a LOAS (1993), os conselhos são órgãos de deliberação da Política de Assistência Social e têm caráter permanente<sup>70</sup>. Fazem parte da estrutura de gestão nas esferas de governo e são nomeados: a nível nacional (CNAS), estadual (CEAS), Distrital (CASDF) e municipal (CMAS), devendo receber apoio material, técnico e financeiro das respectivas secretarias onde estão situados. Em sua estrutura organizacional, os conselhos resguardam a paridade da representação entre governo e sociedade civil; em relação à primeira representação, os membros são indicações governamentais, incluindo 01 (um) representante do estado e 01 (um) dos municípios, enquanto, na segunda, seus membros são escolhidos pela sociedade civil com representações de usuários, entidades e organizações prestadoras de serviços socioassistenciais e segmentos profissionais que trabalham no setor, preservando a participação da sociedade nas decisões da política. Os conselhos alicerçam suas ações em regimento interno, zelando para o cumprimento da PNAS em todo o Território nacional.

Como o Conselho Nacional já foi tratado, anteriormente, deter-nos-emos sobre os conselhos estaduais e municipais.

O Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) tem a prerrogativa de acompanhar, controlar e deliberar acerca da política estadual, em *consonância* com a PNAS e as diretrizes emanadas das Conferências de Assistência Social; do Plano Estadual de Assistência Social e suas adequações; do Plano de Capacitação de Recursos Humanos; da proposta orçamentária das ações financiadas e alocadas no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS); dos critérios de partilha e de transferência de recursos estaduais destinados aos municípios; do Plano de aplicação do FEAS, acompanhando, inclusive, a execução orçamentária e financeira dos recursos; e o relatório da gestão. Além disso, o CEAS tem a incumbência de acompanhar e controlar a política, atuar como órgão de recurso dos CMAS e CIB, garantir padrões de qualidade da rede socioassistencial do Estado e agir no sentido de cancelar registros de organizações e entidades que descumprirem a aplicação de recursos.

---

<sup>70</sup> Por caráter permanente, entende-se que os conselhos são órgãos que funcionam sem interrupção, não podendo ser extintos por medida governamental ou unilateral de nenhuma instância; somente por aprovação em lei, é possível extinguir-se um conselho dessa natureza.

Os CMAS têm suas competências definidas na LOAS e na NOB / SUAS, devendo *aprovar*: o Plano Municipal de Assistência Social, a proposta orçamentária dos recursos das ações assistenciais alocadas no FMAS e o plano de aplicação do FMAS; *acompanhar* a execução orçamentária e financeira e *controlar* a implementação da política municipal, o alcance dos resultados e pactos estabelecidos com a rede de assistência social prestadora de serviços; *inscrever e fiscalizar* as organizações e entidades no âmbito do município; *regular* a prestação dos serviços no âmbito municipal, tendo como parâmetros as normas emanadas do CNAS e as diretrizes da Conferência Municipal de Assistência Social; *propor* cancelamento de registro de entidades que descumprem os princípios da LOAS ou que firam as regras de aplicação de recursos.

Os CMAS empenham-se na otimização do funcionamento do Sistema Descentralizado da Assistência Social para garantia da proteção social no espaço sócio-histórico local, onde as necessidades humanas são mais visíveis e se efetivem a segurança, a proteção e a autonomia dos cidadãos.

Cabe aqui corroborar a importância desses órgãos junto à sociedade:

O engajamento dos 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 mais poder de decisão a estes órgãos colegiados (Conselhos) do que ao Poder Executivo em si mesmo [...] os conselhos possuem a prerrogativa de intervir nas proposições governamentais, e de aprovar, ou não, a proposta governamental (BOSCHETTI, 2003a, p. 148).

Os conselhos são identificados como espaços públicos de elaboração político-democrática, de reivindicação de direitos, compartilhamento de idéias e aspirações, negociações e confrontos, com possibilidades de fazer face às medidas constrangedoras impostas ao País pelos governos apoiados no ideário neoliberal que inflige medidas restritivas às políticas públicas.

Os caminhos de formação dessa esfera comum são estabelecidos pelo discurso e pelas ações dos sujeitos sociais que estabelecem uma interlocução pública e deliberam, coletivamente, sobre o destino do coletivo dos sujeitos. A base dessa esfera pública é o reconhecimento do direito de todos à participação (RAICHELIS, 1998).

As conferências, instâncias de deliberação da Política de Assistência Social, têm como papel fundamental avaliar a política nos três níveis de governo, o que

possibilita o desnudamento das distorções, das dificuldades que se apresentam para os órgãos competentes na execução das ações socioassistenciais. As conferências são espaços políticos democráticos e, como tais, abrigam grupos de interesses diversos que podem interagir, organizadamente ou não, com outros protagonistas, como delegados, convidados e participantes, propondo diretrizes e influenciando decisões. Neles, os sujeitos emergem para o debate, a discussão para, então, decidir e deliberar pelo voto. Esses espaços públicos de organização política oferecem possibilidades de transparência e de fortalecimento das idéias do conjunto da assistência. Esses fóruns privilegiados devem articular propostas que possam contribuir para reaver a cidadania dos indivíduos e famílias que se encontram à margem ou excluídos de uma vida digna. A assistência social já realizou cinco conferências nacionais, com participação de professores, observadores, convidados e delegados, eleitos a partir dos municípios, obedecendo, também, a diretriz da descentralização<sup>71</sup>.

### *3.7.2 Instâncias de articulação: possibilidades de ampliação democrática na Política de Assistência Social*

Ao longo desses anos de lutas pela democratização da Política de Assistência Social, surgiram vários fóruns articuladores da política. Eles marcam presença e garantem espaços de participação em comissões, eventos, conselhos e reuniões. A seguir relacionamos alguns deles:

- FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social. Reúne os secretários estaduais de assistência social, visando a discutir, negociar e pactuar ações, propondo-se a avaliar e acelerar o processo de descentralização e participação na política; objetiva a eficiência das ações assistenciais para evitar a fragmentação e a dispersão; contribui para consolidar a política nos estados. Esse fórum participa da formulação da política, garante espaços em outras instâncias, como

---

<sup>71</sup> A I Conferência foi realizada em 1995 com o tema a “Assistência Social Direito do Cidadão, Dever do Estado”; a II em 1997, o “Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: Construindo a Inclusão, Universalizando Direitos”; a III em 2001 denominada “Política de Assistência: Uma Política de Avanços e Desafios”; a IV realizada em 2003, teve como tema “A Assistência como Política de Inclusão: Uma nova agenda para a cidadania – 10 anos LOAS”; a V Conferência ocorreu em 2006 foi nomeada “Plano 10 – Estratégia e Metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social”. No ano de 2007, ocorrerá a VI Conferência Nacional, com o tema “A Efetivação do Plano Decenal de Assistência Social”.

conselhos e fóruns de outras políticas sociais, e participam das comissões CIT e CIB.<sup>72</sup>

- CONGEMAS<sup>73</sup> - Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social. Compreende os gestores municipais para defender a assistência social como política de seguridade social; desempenha papel importante na garantia da municipalização da assistência; à semelhança do FONSEAS, participa da formulação da política, dos planos, programas e projetos; busca coletar dados, sistematizá-los para divulgar junto aos gestores municipais, tendo como funções consolidar e informar aos gestores municipais acerca da política e colaborar na formação dos gestores.
- Fórum Nacional de Assistência Social. Fundado em agosto de 1999, em reunião ampliada do CNAS em Salvador. Entre seus objetivos, o fórum visa a contribuir para consolidar a política de assistência, articulando a sociedade civil no exercício do controle social; para isso, formula estratégias e opções, apresentando propostas que contribuam para sedimentar e fortalecer a assistência social como política de seguridade social<sup>74</sup>.

Existem outros fóruns estaduais e municipais de assistência social no País que funcionam com objetivos semelhantes, como, por exemplo, o Fórum Estadual de Assistência Social (FOEAS – Ceará), criado em março de 1996, e que, no exercício de suas atribuições, busca a consolidação da política no âmbito do Estado, colaborando na formação técnica e política dos conselheiros.

É importante assinalar que o Fórum Nacional de Assistência Social, bem como o FOEAS-CE, surgiram na década de 1990, período em que, como vimos em capítulo anterior, a Política de Assistência Social ainda não havia se consolidado, até mesmo pelo seu não-reconhecimento pleno pelo Poder Executivo. Naquele contexto, estava evidente o propósito do governo de privatizar empresas e políticas

---

<sup>72</sup> Consulta feita à página do FONSEAS na internet, onde é possível verificar a organização e a forma de trabalho ([www.setras.ba.gov.br](http://www.setras.ba.gov.br)).

<sup>73</sup> O FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social é uma instância de articulação da Política de Assistência Social das secretarias ou congêneres; CONGEMAS é uma associação civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, representativa dos municípios brasileiros, que tem, entre outras finalidades, assegurar a perspectiva municipalista da assistência social. Esses fóruns têm importante papel no processo de descentralização e da participação social, pois são capazes de articular, discutir, pactuar no seu âmbito de ação.

<sup>74</sup> O Fórum Nacional de Assistência Social possui uma carta de princípios desde 1999, na qual expressa seus objetivos e lutas. É possível acessar a página via internet; <[www.forumnacional.ezhostring.com.br](http://www.forumnacional.ezhostring.com.br)>

estatais, numa avassaladora devastação da 'coisa pública' e aberta aliança com o receituário neoliberal.

A contribuição maior desses fóruns é a de aglutinar instituições da sociedade civil para afiançar as conquistas no campo público da assistência social, desempenhando, portanto, papel importante na defesa da política.

Essas considerações acerca das instâncias de deliberação, pactuação e articulação apontam o avanço democrático da Política de Assistência Social. Faz-se necessário não esquecer o papel do Estado, cujo dever primordial é implementar medidas de proteção social para aqueles que não têm como prover sua existência, e/ou que demandem serviços e benefícios para o seu bem-estar. Cabe, pois ao Estado assumir seu dever público junto à sociedade, enquanto aos órgãos mencionados reivindicar, pressionar e vigiar as ações na dimensão do direito.

A garantia da assistência social, porém, como prevista no sistema descentralizado e participativo, só se efetiva se contar com recursos financeiros próprios e suficientes para desenvolver as ações socioassistenciais, previstas nos instrumentos legais que lhe dão sustentação, e que, juntamente com a gestão e o controle social, constituem eixos estruturantes do sistema descentralizado da assistência social. Assim, é preciso articular a descentralização política, administrativa e financeira para que ocorra a assistência social pública.

### **3.8 A gestão financeira da assistência no SUAS**

O financiamento destinado às políticas públicas está previsto no orçamento público, que é um instrumento de planejamento, abrangendo programação, execução e controle público, sendo sua principal função regular as despesas públicas, projetando-as, autorizando-as e limitando-as. Toda política pública supõe financiamento público, garantia orçamentária e investimento contínuo, que possibilitem implantar e implementar metas, projetos, programas, benefícios e serviços.

Esse entendimento repercutiu na Constituição Federal de 1988 (arts. 163 a 169), inaugurando um marco no que diz respeito ao planejamento orçamentário da União, estados, Distrito Federal e municípios e, conseqüentemente, na distribuição das finanças públicas do Estado brasileiro. Tal iniciativa acarretou, entre outras

vantagens, a organização e a possibilidade de um controle social sobre as finanças da Administração pública, mediante alguns instrumentos, tais como: o Plano de Governo (vigência de 4 anos), o Plano Plurianual (PPA), obrigatório em todas as esferas do governo (vigência de 04 anos), e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que oferece cobertura orçamentária ao PPA. A LDO é também prevista para ser executada em 04 (quatro) anos, embora seja revista anualmente, tendo como parâmetro a execução do ano precedente e algumas prioridades que irão surgindo no decorrer de um mandato governamental. Outros instrumentos orçamentários são a Lei de Orçamento Anual (LOA), que organiza anualmente os cálculos de despesas; também é obrigatória nas três esferas de governo. Finalmente, tem-se o Plano Operativo – PO, que sistematiza e controla as despesas dos ministérios e secretarias. Apesar de não ser obrigatório, sua vantagem é possibilitar a localização e controle das despesas de cada evento orçamentário, mostrando o local onde será feita a despesa.

Na LOA são previstas três modalidades orçamentárias: orçamento fiscal (OF); Orçamento da Seguridade Social (OSS) - no qual se enquadra a assistência social - e Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OIEE).

Vale ressaltar que o Poder Legislativo, por intermédio de emendas parlamentares, tem assegurado sua participação no ciclo orçamentário, abrindo possibilidades para definir as prioridades no Plano Plurianual de Ação (PPA), no exercício financeiro e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) até a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A inserção da assistência social no orçamento da seguridade significou um avanço histórico, todavia, ela não tem orçamento estipulado, e vinculado ao orçamento do Estado, apesar das constantes reivindicações nas conferências, nacionais, estaduais, municipais, reuniões ampliadas e outros eventos. Com isso, a assistência fica à mercê da vontade dos governantes, que podem ou não interferir para mais ou para menos, determinar cortes ou prosseguimentos de programas e projetos<sup>75</sup>. Assim, perdura, mesmo com o SUAS, a histórica incerteza da cobertura financeira de programas, projetos e serviços que atendam às necessidades e demandas da população.

---

<sup>75</sup> Outras políticas públicas, como a Educação e a Saúde têm orçamentos vinculados constitucionalmente, e, portanto, são amparadas para gerar a continuidade de ações e estabelecer prioridades. Há uma luta a favor de que a assistência possa ter uma vinculação orçamentária, como as duas políticas mencionadas.

O orçamento público é, fundamentalmente, um ato político, pois reflete as opções dos governos, sendo elaborado a partir de decisões políticas. Nessa mesma direção, o financiamento de uma política pública não é uma ação alicerçada somente na técnica, mas, também, em escolhas ideopolíticas dos sujeitos políticos que têm poder de barganha. Precisamos considerar a importância de não só os gestores como também conselheiros, técnicos, usuários e a população, em geral, se apropriarem de conhecimentos e saberes capazes de fornecer elementos que fortaleçam a luta pelos recursos para programas e serviços, garantindo um orçamento vinculado e com capacidade de expansão; somente assim, poderemos reclamar o atendimento das demandas e necessidades legítimas das populações vítimas das desigualdades sociais. Nesse entendimento, ser informado e adquirir a capacidade de interpretar o financiamento da assistência social é revestir-se de “poder político”, tão necessário àqueles que negociam, pactuam e deliberam, e que podem influir para o “bem ou para o mal” na vida dos usuários da assistência social.

O financiamento da assistência sempre foi considerado insuficiente para desenvolver suas ações no atendimento do usuário:

[...] o *financiamento* para a área da Assistência Social, no Brasil, tem sido insuficiente e perverso. Insuficiente porque sempre esteve aquém do necessário para os bens e serviços destinados ao atendimento das necessidades básicas da população pobre. E perverso porque os recursos disponibilizados foram provenientes predominantemente da contribuição direta e indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função mais progressiva de redistribuição de renda entre capital e trabalho (BOSCHETTI, 2003a, p. 193).

Historicamente, a assistência social sobreviveu de saldos e restos orçamentários; seu planejamento passou por seguidos constrangimentos dos órgãos que coordenavam e financiavam a política: cortes temporários e/ou definitivos; sua regulação, constantemente, foi condicionada aos ajustes e reajustes econômicos; os “*per capita*” destinados a programas, projetos e serviços eram calculados sempre para baixo e, portanto, não possibilitavam impactos sociais. Por isso, ao ser conduzida para o âmbito da seguridade social, emergiu a necessidade de garantir e regular recursos e transferências.

Do ponto de vista econômico e financeiro, o orçamento direciona e determina a política econômica do Estado, estimula ou desestimula investimentos e gastos, equilibra ou não suas receitas e despesas. Harada (2001, p. 85) considera o orçamento instrumento de progresso de uma nação cuja função é

[...] equilibrar a economia nacional, sua tarefa é afastar as inflações e deflações, mantendo sempre estável a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda a poupança sem excedê-la ou ficarem abaixo dela. O pensamento atual exige “humanização” do orçamento.

Harada, ao mencionar a ‘*humanização do orçamento*’, chama a atenção para o aspecto humano-social que deve permear o orçamento público, entendendo-se que o homem-cidadão deve ser o centro desse orçamento. A razão econômica é importante e central, mas a sua medida é a concepção de que o orçamento de uma nação é feito para obter-se o bem-estar das pessoas, significando que deve ser inspirado nos direitos fundamentais e sociais.

Os *princípios* que fundamentam o *orçamento público* são: o *princípio da exclusividade*, significando que a lei orçamentária não poderá conter dispositivos estranhos ao que foi previsto e fixado como despesa; *princípio da programação*, que se refere à necessidade de formulação de planos, programas nacionais, regionais e setoriais; *princípio do equilíbrio orçamentário* - capaz de limitar endividamentos, fixar despesas, estabelecer mecanismos de controle, devendo levar em consideração limites conjunturais e fatores econômicos e sociais; *princípio da anualidade*, que caracteriza a periodicidade do orçamento, razão por que a Carta Constitucional delimitou sua vigência anual, exceção ao princípio da pluralidade das despesas de investimentos que devem constar do plano plurianual; *princípio da unidade*, que trata da coesão quanto à orientação política, favorecendo a que os orçamentos se estruturam uniformemente articulados com o princípio da programação; *princípio da universalidade*, orientando todas as rendas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta e outros que estão postos numa programação orçamentária global; *princípio da legalidade*, que explica a subordinação da Administração pública às prescrições legais e abarca planos, programas, operações e abertura de créditos, transposição, remanejamento e transferências de dotações de uma para outra, ou de um órgão para outro, bem como a instituição de fundos; *princípio da transparência* orçamentária, que obriga pela lei orçamentária a prestação de contas por meio de demonstrativos de receitas e despesas, entre outras, possibilitando a fiscalização e controle interno e externo da execução orçamentária; *princípio da publicidade orçamentária* prescrita constitucionalmente, devendo os Poderes da União, dos estados, municípios e DF obedecerem aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, devendo, inclusive, encerrar cada bimestre com relatório resumido da execução orçamentária (HARADA, 2001).

Após essas considerações do autor, fundamentadas na Constituição brasileira, faz-se necessário apreender como se opera o ciclo orçamentário no País.

### *3.8.1 Instrumentos do ciclo orçamentário: dominá-los é preciso*

Como frisado anteriormente, gestores, conselheiros e técnicos que trabalham no campo da assistência social necessitam apreender as exigências postas, hoje, na gestão pública. O domínio do financiamento, na Política de Assistência Social, constitui uma forma de controle político para negociar, pactuar e deliberar sobre as necessidades e demandas sociais dos usuários da assistência social.

Na Administração pública, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são instrumentos de planejamento e constituem e delimitam ações, objetivos, necessidades, prevendo programas, projetos e serviços que beneficiem a população. Não se pode, também, deixar de mencionar a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que hoje exerce papel importante na gestão pública e das políticas sociais. Sobre esses instrumentos, teceremos algumas considerações técnicas.

a) *Plano Plurianual*. Previsto constitucionalmente (art. 165 §1º), trata-se de uma lei quadrienal, com hierarquia especial, prazos e ritos peculiares; normatiza o planejamento de médio prazo e afirma a orientação do governo federal para uma ação nacional. O órgão coordenador do PPA é a Secretaria de Planejamento e Gestão do Ministério do Planejamento, devendo ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. Assim, a execução do PPA<sup>76</sup> só tem início no segundo ano do mandato presidencial, sendo encerrado no primeiro ano do mandato seguinte.

O PPA relaciona o montante relativo aos dispêndios de capital e às metas físicas que devem ser alcançadas ao final do mandato. Os dispêndios de capital dizem respeito ao grupo de despesas que formam um bem de capital ou que adicionam um valor a um bem já existente<sup>77</sup>. As metas físicas são o impacto físico, aquilo que se mensura e se observa a qualquer tempo, quando se avalia uma

---

<sup>76</sup> O PPA substituiu, a partir de 1998, o orçamento plurianual de investimentos (OPI), que tinha um período de duração de três anos.

<sup>77</sup> Transfere por compra ou forma outra de aquisição a propriedade entre entidades do setor público ou do setor privado para o primeiro.

política pública. O PPA detalha despesas de duração continuada e é condicionado pela programação orçamentária anual e pelo planejamento de longo prazo.

b) Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>78</sup> está prevista na atual Constituição, art. 165 §2º). É uma lei ordinária anual, válida para um exercício; sua finalidade é antecipar e orientar a direção dos gastos públicos; seus parâmetros norteiam a elaboração do projeto de lei orçamentária no exercício seguinte, define programas e ações; estabelece receitas e limites de despesas, prioridades de cada exercício; detalha as metas anuais postas no PPA para serem executadas.

A LDO, em 2000, recebeu aportes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>79</sup>, cuja contribuição é orientar o governo e a sociedade na condução da política fiscal, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal:

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe *ação planejada e transparente*, em que se *previnem riscos e corrigem* desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de *metas de resultados entre receitas e despesas* e a *obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita*; geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e imobiliária, operações de crédito inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de Restos a Pagar (BRASIL, LRF, 2000).

Em relação à seguridade social (art. 24), a LRF determina: *“nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total” como estabelecido no § 5º do art. 195 da Constituição Federal.*”

A LRF, constituída de 75 artigos, é instrumento de regulação das contas públicas, impondo exigências para uma gestão alicerçada no *“planejamento, na transparência, no controle e na responsabilidade”*. A LRF provocou desmontes de programas sociais e de seus mecanismos de atuação, pois, em privilegiando o controle e a redução do endividamento público estadual e municipal, cortou e limitou ações públicas a favor da sociedade, distinguindo o equilíbrio fiscal. Ressalta Bercovici (2004, p. 68) sobre a LRF:

---

<sup>78</sup> O projeto da LDO é de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério e Orçamento e Gestão (MPO), e conta com o suporte técnico da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. O prazo que o Poder Executivo tem para a apresentação e encaminhamento da LDO ao Congresso Nacional é 15 de abril de cada ano, devendo ser aprovado até 30 de junho.

<sup>79</sup> A LRF – Lei complementar nº101 / 04 de maio de 2000, publicada no DOU em 05 de maio de 2000.

Devemos ressaltar que ela limita a atuação de todas as esferas de governo do País à busca do equilíbrio nas contas públicas. Este equilíbrio fiscal, imposto, não negociado, nem sempre está de acordo como os princípios do Estado Federal previsto na Constituição de 1988.

Espera-se de um Estado federal medidas negociadas no disciplinamento da execução fiscal, objetivando melhorar as heterogeneidades econômicas e sociais do desenvolvimento do País. A LRF, entretanto, constitui uma exacerbação do autoritarismo do Poder Executivo que, por meio dela, isentou o Governo federal da obrigatoriedade de transferir recursos para os municípios e estados, obrigando-os, por meio da ameaça penal, a viverem nos limites de suas receitas próprias arrecadadas, claramente afirmadas insuficientes para atender às necessidades e demandas sociais. Em decorrência disso, os serviços socioassistenciais prestados à população nos municípios configuram-se como insuficientes, medíocres e precários.

c) Lei Orçamentária Anual (LOA) integra:

I. o *orçamento fiscal* referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II. o *orçamento de investimentos das empresas* em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III. o *orçamento da seguridade social*, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, C.F. 1988, art. 165 §5º).

A LOA é uma lei ordinária elaborada pelo Executivo a partir da LDO; abrange, somente, um exercício fiscal, embora empenhos de despesas, como restos a pagar de um exercício para outro, contribuam para estender seu prazo para além do ano fiscal<sup>80</sup>. O projeto da LOA é acompanhado de demonstrativo regionalizado e tem efeito sobre receitas e despesas, explicitados na política econômico-financeira e no programa de trabalho do Governo, definindo os mecanismos de flexibilidade que a administração fica autorizada a utilizar: projetos, receitas, isenções, anistias, benefícios financeiros e de crédito, as fontes de receitas e despesas de toda a Administração pública direta e indireta. O orçamento da seguridade social, que congrega a saúde, previdência e assistência, tem que ser previsto na LOA.

---

<sup>80</sup> O projeto da LOA, coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (LOA/MPO), deve ser encaminhado por meio de mensagem presidencial ao Congresso Nacional, até 31/08 de cada exercício, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão até 15 de dezembro.

### 3.8.2 A gestão financeira da assistência social

A gestão financeira descentralizada da assistência é realizada pelos Fundos Nacional, estaduais, Distrital e municipal que utilizam critérios de partilha dos recursos alocados e aprovados pelos respectivos conselhos, após negociação e pactos efetivados nas comissões intergestoras.

Os fundos das políticas públicas são denominados ‘fundos especiais’, constituídos pelo produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação<sup>81</sup>.

Os fundos de assistência social organizam-se como instâncias de financiamento da política: deve criar uma unidade orçamentária gerida pelo gestor correspondente ao nível municipal, estadual, distrital e federal, garantindo, portanto, o comando único do financiamento, obedecendo aos critérios necessários à implementação de programas, projetos, benefícios e serviços, além da capacidade de captar recursos, visando a melhor administração das prioridades contidas nos planos. Na unidade orçamentária, deverão constar os recursos da contrapartida<sup>82</sup> e do co-financiamento.

A assistência social tem seu orçamento/financiamento atrelado ao da seguridade social. Segundo a Carta Política de 1988, artigo 195, “*a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios e das contribuições sociais*”:

I) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculos empregatícios; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;

---

<sup>81</sup> A lei que orienta os fundos especiais é a de nº. 4320, de 1964; mas os Decretos – lei 200/1967 e 93.872/1986 constituem, também, bases legais de orientação dos fundos.

<sup>82</sup> A contrapartida é o percentual obrigatório, estabelecido na LDO, e se refere aos recursos federais recebidos pelos estados, DF e municípios, que devem ser alocados em espécie (recursos financeiros) ou em bens e serviços economicamente mensuráveis na forma da lei; o co-financiamento (pactuado na CIT) é parcela do recurso financeiro próprio que o estado ou o município aloca no seu orçamento, visando a complementar os recursos necessários para garantir a realização das ações previstas no PPA da Assistência Social. (MPAS/SEAS, Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, 2000)

II) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral da previdência social;

III) sobre a receita de concursos prognósticos (BRASIL, CF, 1988).

As receitas destinadas à assistência social, por seu turno, compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exigindo seu pleno funcionamento, condição ordenada, também, aos demais fundos estaduais e municipais. Os recursos advêm das dotações orçamentárias da União; doações, contribuições em dinheiro, valores, bens e imóveis, que venham a receber de organismos e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro; recursos originários dos concursos prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo federal; receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei; receitas provenientes da alienação de bens imóveis da União, no âmbito da assistência social e transferências de outros fundos (art. 3º. Decreto 1605/95)<sup>83</sup>.

Os recursos do FNAS são aplicados para:

- pagamento do BPC da Assistência Social;
- apoio técnico/financeiro a programas e serviços de assistência social desde que aprovado pelo CNAS;
- atendimento em conjunto com Estados e municípios das ações assistenciais de caráter emergencial;
- promover a capacitação de recursos humanos;
- realizar estudos e pesquisas no campo assistencial;
- projetos de enfrentamento à pobreza (BRASIL, MDS, NOB, 2005).

O repasse e a transferência de recursos observam as recomendações:

- o repasse de recursos para as entidades e organizações da assistência social, devidamente registradas no CNAS, será efetivado por intermédio dos FEAS, FMAS e do DF de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos conselhos;

---

<sup>83</sup> O Decreto nº. 1605/1995 regulamentou a Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela LOAS (1993).

- a transferência de recursos para órgãos federais, Estados, Distrito Federal e Municípios só ocorrerão mediante convênios, contratos e acordos, ajustes ou atos similares, obedecendo a legislação vigente sobre a matéria e em conformidade com os planos aprovados pelo CNAS;
- As contas e relatórios do gestor do FNAS devem ser submetidos à apreciação do CNAS, de forma sintética bimestralmente, e em forma analítica anualmente;
- Os repasses realizados para Estados, DF e Municípios devem obedecer a critérios do CNAS e ser avaliados, periodicamente, pela Secretaria de Assistência Social do MDS (BRASIL/ Decreto 1605/2005, art. 7 a 10).

A NOB/SUAS reforça o papel dos fundos de assistência social e orienta seu funcionamento, visando a transparência no uso dos recursos, a visibilidade da administração pública e ao controle da execução financeira. As transferências obedecem a critérios de acordo com os níveis da gestão municipal e existência de uma unidade orçamentária para cada fundo, reunindo todas as receitas da assistência para, então, realizar a partilha. Entre os mecanismos usados na transferência de recursos, destaca-se o repasse automático para os fundos, garantindo a continuidade dos serviços e ações, a regularidade e os fluxos da gestão financeira para todo o Território Nacional, realizando, assim, a descentralização financeira preconizada na política. Observa-se que o SUAS insiste na questão do *co-financiamento* numa clara alusão de que as ações são *responsabilidades das três esferas de governo*. A NOB/SUAS, como a anterior, considera a CIT e as CIB's como instrumentos de pactuação de recursos em suas devidas esferas, entretanto, esses recursos devem ser deliberados pelos conselhos, o que reforça as diretrizes da descentralização e do controle social preconizados na Constituição Federal e na LOAS.

Identificamos um impasse em relação ao preconizado para a CIB pela referida NOB: é previsto neste instrumento normatizador que as pactuações acerca da operacionalização da Política de Assistência Social, no âmbito do Estado, devem ocorrer por meio da CIB e, na instância federal, da CIT. Acontece, porém, que compete ao Ministério de Desenvolvimento Social - MDS estabelecer os pisos de proteção social, cabendo ainda a este determinar (e já vem determinado por ele)

quanto cada município receberá para realizar a proteção social básica e especial. Assim, a CIB já não precisa pactuar recursos no estado, pois essa pactuação já foi estabelecida nacionalmente, utilizando o chamado “índice SUAS”.<sup>84</sup> Portanto, parte da pactuação que deveria ser feita pela CIB perde sentido, pois não há mais recursos a pactuar. Resta, pois, à CIB a competência de habilitar e desabilitar os municípios para os tipos da gestão e avaliar o seu exercício operacional.

A NOB/2005 lança mão da combinação de critérios de partilha e de pactuação de resultados e metas para a gestão, visando à equalização, à priorização e projeção para a universalização da PNAS 2004. Para realizar essa combinação de critérios, há que se considerar o porte populacional dos municípios, a proporção de população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. Para atender a esses critérios, a NOB/SUAS apresenta as variáveis do quadro de vulnerabilidade com base nos dados do IBGE, Censo Demográfico e PNAD (BRASIL, MDS, NOB, 2005).

A NOB abandonou o critério de *per capita* e adotou os pisos de proteção social. Apesar das fórmulas demonstradas para o cálculo, existem dificuldades de compreensão dessa nova sistemática, sendo essa dificuldade manifestada por gestores de fundos de assistência social que afirmam desconhecer como os cálculos foram feitos no MDS, porquanto os recursos que os municípios recebem são os mesmos (os anteriores), denotando mudança tão-somente de nomenclatura.<sup>85</sup> Vejamos um exemplo: determinado programa recebia R\$150.000,00/ mês; o piso estabelecido nessa nova sistemática corresponde ao mesmo valor, que foi multiplicado por 12 (nº. meses) e dividido por 12 (nº. meses). Esse resultado constitui o piso.

Entende-se por pisos o co-financiamento federal, em complementação aos financiamentos estaduais, municipais e do DF, destinado a custear os serviços e

---

<sup>84</sup> O índice SUAS é encarregado da partilha, do escalonamento da distribuição de recursos para o co-financiamento da proteção social básica, usando critérios técnicos, visando a priorizar os municípios com a maior proporção de vulneráveis (indicado pela taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida municipal *per capita*) e menor investimento do Governo Federal na proteção básica (recursos transferidos pelo FNAS para a proteção básica *per capita*). Esse índice deve ser calculado todo ano pelo MDS e seguido quando se tratar de expansão de recursos para a proteção básica (maiores explicações podem ser vistas na página <[www.mds.gov.br/ascom](http://www.mds.gov.br/ascom)>.

<sup>85</sup> Mantivemos contato com três coordenadores de fundos que relataram ter havido uma transposição de recursos de programas e projetos, permanecendo os mesmos recursos, sem haver uma explicação clara a respeito das formas adotadas. A melhor explicação encontra-se na portaria do MDS 442/05.

ações socioassistenciais continuadas de proteção social do SUAS. Apresentamos, a seguir, para um melhor entendimento, três quadros<sup>86</sup> demonstrativos da sistemática adotada quanto aos pisos.

Quadro nº 4 - Fórmulas, finalidades e valores dos Pisos de Proteção Social Básica (2005)

PISOS	FÓRMULAS	FINALIDADES	VALORES ATUAIS
Piso Básico Fixo (PBF)	$PBF = \frac{CS + FR}{MA}$	Atender a famílias e seus membros no CRAS sob os parâmetros do custo médio para co-financiamento dos serviços de atenção integral à família.	R\$1,80 por FR  (0,90 para pagamentos de técnicos do CRAS e 0,90 para potencializar a rede de projetos).
Piso Básico de Transição (PBT)	$PBT = \frac{FAPB + FP}{MA}$	Atender aos serviços complementares no território do CRAS: serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens; centros de convivência; ações de incentivo ao protagonismo e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; manter toda a rede dos serviços correspondentes à proteção básica.	Mantém os valores dos serviços de ação continuada - rede SAC:  JOI - Jornada Integral e JOPA - Jornada Para Crianças de 0 a 6 anos;  ASEF - Ações Sócio educativas de Apoio à Família de crianças de 0 a 6 anos;  Centros de Convivência para Idosos.  (portaria MDS nº442/2005)
Piso Básico Variável (PBV)	$PBV = \frac{CAS}{FR \cdot MA}$	É um recurso novo ou remanejado e será referência para o co-financiamento para prestação dos serviços de retaguarda no território voltados ao atendimento às famílias, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e adultos vulneráveis e especificidades do Árido e Semi-árido, comunidades indígenas e quilombolas.	

Fonte: NOB 2005

**CS** - Custo médio anual referente aos serviços do PAIF; **FR** - Famílias Referenciadas no território conforme porte dos municípios; **MA** - Meses do ano; **FAPB** - Montante Anual do Piso de Proteção Básica (financiamento atual mantido pelo Governo Federal na Proteção Básica do País); **FP** - Famílias Potencialmente usuárias no País, no município e no Distrito Federal (retirados PAIF e Agente Jovem); **CAS** - Custos dos serviços complementares no território no nível da proteção social básica, de acordo com as especificidades locais e pactos efetivados. Os valores desses pisos têm como base a Portaria do MDS442/2005; para efetuar os cálculos dos "per capita" a serem transformados em piso, devem ser tomadas às portarias 2757 e 2774 SEAS/MPAS.

<sup>86</sup> Os quadros foram elaborados a partir da NOB 2005 e da Portaria MDS 442/2005.

Explicando os pisos retratados no quadro 04, deve-se levar em consideração o porte do município; o cálculo sobre o custo médio local do co-financiamento dos serviços de atenção integral à família é dividido pelo número de famílias referenciadas no território, sendo o CRAS a unidade pública de realização do atendimento. O valor foi fixado por família a R\$ 1,80 e destina-se ao pagamento dos técnicos e ações desenvolvidas na rede socioassistencial.

O piso de proteção social básica de transição é destinado aos serviços complementares dos CRAS desenvolvido junto às famílias e indivíduos (crianças, adolescentes, jovens, idosos etc.) e objetiva a manutenção da rede de atendimento financiada pelo FNAS reforçando a instituição do piso em contraposição às modalidades “*per capita*”, que é transitório até que o sistema possa atualizar a partilha de forma permanente.

O piso de proteção social básica variável é um recurso novo, já que os anteriores se originaram do modelo anterior; visa ao financiamento das prioridades identificadas nacionalmente e devem ser pactuadas entre os entes federais e deliberados pelo CNAS; inclui condicionalidades em relação ao nível de habilitação dos entes governamentais; destina-se, também, à revisão do BPC, agora repassado na modalidade de pisos; o programa Agente Jovem tem o piso enquadrado como variável.

Quadro nº 5 - Fórmulas, finalidades e valores dos Pisos de Proteção Social de Média Complexidade (2005)

PISOS	FÓRMULAS	FINALIDADES	VALORES ATUAIS
Piso de Transição de Média Complexidade (PTMC)	$PTMC = \frac{FAPEMC}{PA \cdot MA}$	Manutenção dos serviços prestados pelos CREAS no atendimento as famílias, seus membros e indivíduos cujos direitos foram negados/violados, porém sem rompimento dos vínculos familiares - esses serviços abrangem áreas maiores que os CRAS	R\$ 62,00 para os municípios em Gestão Inicial e Básica Municípios em Gestão Plena o piso é de R\$ 80,00
Piso fixo de Média Complexidade (PFMC)	$PFMC = \frac{CS + CA}{MA}$	Piso voltado para o financiamento, com recursos novos ou remanejados pelos CREAS, incluindo os serviços de combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e da rede voltada ao atendimento daqueles que tiveram violados seus direitos, sem rompimento dos vínculos familiares e comunitários: situações de violência, emergência, abuso, exploração do trabalho e sexual, negligência, omissão; tem como condicionante o nível de habilitação do Município e sua adesão ao SUAS.	PETI rural e PETI urbano R\$ 25,00 e R\$ 40,00 respectivamente Projeto Sentinela

Fonte: NOB 2005

**FAPE MC** - Montante Anual do financiamento atual da Proteção Especial de Média Complexidade; **PA** - Pessoas Atendidas com recursos de Média Complexidade; **CS** - Custo médio do atendimento dos serviços de referência especializado de média complexidade; **CA** – Capacidade média de uma unidade prestadora de serviços; **MA** – Meses do ano.

A proteção social de transição de média complexidade supõe situações de risco social e pessoal, requerendo maior volume de recursos, pois exige prestações especializadas, manutenção longa de serviços e maior qualificação da rede instalada. Essa proteção ocorre via CREAS, unidade pública, onde os indivíduos e famílias recebem atendimentos especiais.

Em relação aos pisos de alta complexidade, podemos visualizá-lo no quadro 06.

Quadro nº 6 - Fórmulas, finalidades e valores dos Pisos de Alta Complexidade (2005)

PISOS	FÓRMULAS	FINALIDADES	VALORES ATUAIS
Piso Especial de Alta Complexidade I (PEACI)	$PEAC1 = \frac{PCSA \times CI}{MA}$	Utilizados para manter a rede de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos, adultos em situações de vulnerabilidade social: abrigados em casas lares, albergues, abrigos. São serviços co-financiados que garantem a proteção integral às famílias, seus membros sem referência familiar e/ou comunitária; ou que necessitem de afastamento temporário do núcleo familiar.	Mantém os valores atualmente repassados pelo FNAS para co-financiamento das ações de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. (Portaria 2754/ )
Piso de Alta Complexidade II (PAC II)	$PAC2 = \frac{CAS}{CA \times MA}$	Atender aos usuários expostos à violência; ou em elevado grau de dependência que requeiram serviços específicos.	Os valores serão pactuados pela CIT e deliberados pelo CNAS. (verificamos, que ainda não estão determinados)

Fonte: NOB 2005

**PEAC I** - incorpora os serviços da Rede **SAC** tradicional. É calculado com base nos recursos existentes, multiplicado pela Capacidade Instalada - **CI**, e dividido pelos meses do ano. Aí se estipula o piso de alta complexidade I. Para o piso de alta complexidade II, segue-se a fórmula: recurso existente dividido pela capacidade de atendimento e dividido pelo número de meses; **CA** – Capacidade média de uma unidade prestadora de serviços; **CAS** – Custo Adicional Anual em relação a média de serviços; **CA** – Capacidade de atendimento; **MA** – Meses do ano

O piso social de alta complexidade I destina-se a manter os serviços mais complexos da rede socioassistencial como proteção integral de famílias e indivíduos que necessitam distanciar-se do núcleo familiar e/ou comunitário, permanecendo em alojamentos e internatos. O piso incorpora serviços financiados da rede tradicional – SAC e é calculado tomando como base a capacidade instalada (CI) pactuada em cada ente da federação para cobrir os custos de proteção integral de alta complexidade distribuídos pelos meses do ano.

O piso especial de alta capacidade II destina-se àqueles cidadãos expostos à alta violência, ou que vivem sob alto grau de dependência. São casos que apresentam particularidades, requerendo cuidados especiais e serviços qualificados (indivíduos em situação de rua, idosos dependentes, crianças e adolescentes abandonados) (BRASIL, MDS, NOB, 2005).

A NOB, ao fixar os pisos, objetiva revogar o modelo convencional, estabelecer critérios específicos de repasse para cada tipo de proteção, reprimir o clientelismo, estabelecer a igualdade de recursos por meio dos *índices SUAS*, promovendo mais justiça no partilhamento e mais flexibilidade na gestão.

Para os gestores, entretanto, o que há de novo são os CRAS e o piso de proteção básica (piso básico fixo), destinados ao atendimento “na porta de entrada” do sistema SUAS. Os demais recursos das ações continuadas - SAC, PETI, Sentinela, os serviços prestados pelos CREAS e centrais de atendimento (abrigos, albergues, casas de passagem e outros) e os recursos *per capita* mudaram de nomenclatura, mas não de valores.<sup>87</sup>

A importância dos pisos para a assistência social é indiscutível para estabelecimento de critérios de justiça, como a equalização dos direitos daqueles que se encontram em situação de maior pobreza e desigualdade social. A mudança ocorrida na política, entretanto, não chega a todos os municípios: muitos não foram contemplados com os CRAS, permanecendo as ações dispostas na forma tradicional; na verdade, a explicação está na inexistência de recursos; mas, também, obedecendo a critérios de justiça na distribuição deles, até onde é justo um município ter seis CRAS e um, seu vizinho, em condições idênticas não ter sequer um. Há municípios que estruturaram os CRAS e não puderam colocá-lo em funcionamento porquanto não receberam recursos para tal. Outros têm tomado o modelo para implantar CRAS com seus próprios recursos, esperando que o MDS os contemple com os mesmos valores recebidos pelos demais. Apresentamos em seguida um quadro que permite visualizar todo o processo de descentralização proposto para a Política de Assistência Social desde a NOB 01 à atualidade.

---

<sup>87</sup> Observamos essa continuidade em contatos realizados com técnicos que trabalham com orçamento e fundos de assistência social no Estado do Ceará.

Quadro nº 7

Síntese do Processo de Descentralização Político-Administrativo da Assistência Social de 1997-2007 no Brasil Sistematizado  
pela autora a partir das NOBs 97, 98, 2005

NOB/Ano	Funções	Modelos/ Níveis de Gestão	Instrumentos de Gestão	Instâncias de Pactuação	Órgãos Gestor da PNAS	Órgãos Deliberativos	Fundos da PNAS
NOB 1 (1997) Portaria CNAS nº 35/12/1997 DOU 29/12/1997	- Estruturar o Sistema Descentralizado e Participativo; - Normatizar; - Determinar o Fluxo financeiro; - Garantir a eficácia e a eficiência da Política.	Gestão intergovernamental  Gestão Municipal;  Gestão Estadual.	- Proposta Orçamentária Anual;  - Plano Estadual Plurianual e Anual	- CIT Comissão Tripartite: União: MPAS/AS + FONSEAS + CONGEMAS;  - CIB Estadual: ERSAS + SAS Estadual + COEGEMAS	MPAS/SEAS ↓ SAS Estadual ↓ SAS Municipal	CNAS ↓ CEAS ↓ CMAS ↓ Conferências	FNAS ↓ FEAS ↓ FMAS
NOB 2 (1998) Resolução 207 de 16/12/1998	- Inserção - Prevenção - Promoção - Proteção	Gestão Federal  Gestão Estadual  Gestão Municipal	Plano de Assistência Social - Estadual - Municipal PPA - LOA - LDO - Relatórios de Gestão	CIB – Nível Federal (União + Estados + Municípios)  CIB: Estados + Municípios	MPAS/SEAS ↓ SAS estadual ↓ SAS municipal	CNAS ↓ CEAS ↓ CMAS ↓ Conferências	FNAS ↓ FEAS ↓ FMAS
NOB/SUAS (2005) Resolução CNAS 130 de 15/07/2005	Proteção Social: - Básica;  - Especial de Média e Alta Complexidade	Gestão Municipal: - Inicial - Básica - Plena - Gestão dos Estados - Gestão da União	- Plano de Assistência Social; - Orçamento da Assistência Social PPA - LOA - LDO - Gestão de Informação, monitoramento, - Relatório de Gestão	- CIT União+Estados+Municípios - CIBs Estados + Municípios	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome/SEAS ↓ SAS estadual ↓ SAS municipal	CNAS → ↓ CEAS → ↓ CMAS → ↓ Conferências	FNAS ↓ FEAS ↓ FMAS ↓
Sistematizado pela autora a partir das NOB's 97, 98, 2005					↓	↓	↓
<b>INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL</b>							

## 4 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DO PERCURSO INVESTIGATIVO: TEORIA E MÉTODO NA DEFINIÇÃO DE VIAS ANALÍTICAS DO OBJETO DE ESTUDO

Pretendemos, neste capítulo, demonstrar o movimento real da descentralização da Política de Assistência Social, no interior dos percursos da história sociopolítica cearense recente, ao longo de treze anos, mais especificamente, de 1993 a 2006. O fio condutor do processo de investigação que desenvolvemos e ora estamos a expor segue os seguintes caminhos: a (re)construção teórica da descentralização como eixo conceitual, a dinâmica investigativa no esforço de apropriação do objeto, balizamentos histórico-empíricos da descentralização da assistência social no Ceará; delineamento do cenário social como *locus* de investigação; e protoformas da descentralização da assistência no Ceará.

Este trabalho investigativo permitiu desvendar as determinações e mediações que estão na base do movimento real da descentralização da Política de Assistência Social no Ceará. À luz de uma (re) construção teórica sobre descentralização como processo sociopolítico, trabalhamos as manifestações fenomênicas da descentralização cearense – recobradas no estudo documental e de campo – ou seja, a sua aparência – e fomos, num esforço de aproximações sucessivas, chegando à essência do processo de descentralização da assistência social no Ceará, ou seja, aos seus determinantes e mediações.

Nesta empreitada analítica, tomamos como referência central a distinção feita por Marx, em 1873, no Posfácio da segunda edição de *O Capital*, ao discutir seu método de análise, em face das críticas então emergentes após sua publicação. Explicita Marx, legando-nos um fecundo princípio metodológico:

É, sem dúvida, necessário distinguir o método de exposição formalmente, do método de pesquisa. *A pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima.* Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real (MARX, 1996, p. 16). (Grifos nossos).

Nessa investigação sobre a descentralização da Política de Assistência Social no contexto cearense, buscamos, por diferentes mecanismos e estratégias, afinar o foco analítico, suas peculiaridades, tomando-o no seu percurso histórico real. Nosso

esforço analítico foi o de apreender mudanças, avanços e limites nos caminhos e descaminhos de sua implementação político-administrativa e financeira no Estado do Ceará, construído no curso de treze anos – 1993-2006. Procuramos trabalhar essas relações na perspectiva de reaver as conexões íntimas do processo, conforme nos ensina o mestre de *O Capital*.

Seguindo a lógica de Marx na configuração do seu método “do abstrato ao concreto”, partimos da reconstrução teórica da categoria descentralização, para iluminar o campo investigativo, propiciando-nos apreender o concreto no plano do pensamento, reconstruindo-o, via reflexão, como concreto pensado. É o que diz Marx, ao expor seu método de investigação: “*o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto para reproduzi-lo como concreto pensado*” (1987, p.228).

Nessa empreitada investigativa, buscamos nos apropriar da descentralização da Política de Assistência Social no Ceará como ‘*concreto pensado*’, ou seja, concreto desvendado e compreendido a partir de sucessivas aproximações.

Em termos de dinâmica expositiva, assim organizamos este capítulo que trata dos fundamentos teórico-metodológicos: 1) expomos a reconstrução teórica da categoria central: descentralização; 2) delimitamos a dinâmica investigativa vivenciada como pesquisadora para nos apropriar do fenômeno da descentralização, expondo os balizamentos histórico-empíricos na demarcação do objeto de estudo, observando o legado histórico, a atuação do órgão condutor da política e as diretrizes do SUAS; delimitamos, também, a área de estudo de investigação do objeto.

#### **4.1 Descentralização como categoria básica: um esforço de (re) construção teórica**

A descentralização teve início no Brasil na década de 1980, decorrente dos excessos da estrutura centralizada e piramidal do Estado, da crise econômica que se aprofundou, do burocratismo, do privatismo e da exclusão de milhões de brasileiros dos sistemas de políticas públicas, acarretando mais desigualdades.

Portanto, esse processo se vincula a essas determinações, numa perspectiva de dispersão física das ações governamentais.

A descentralização constitui oposição à centralização, que é o poder de um só. Como se comporta o Estado centralizado? Primeiro, consagra a vontade dos seus ordenadores, embora consinta, em alguns casos, outros ordenamentos legais secundários, inferiores. A organização do Estado centralizado ocorre na unidade jurídica de uma só lei e um só direito para o País e não admite uma normatividade pluralista. (BONAVIDES, 1992)

Marx, em *O Capital*, ao se referir a acumulação do capital em uma só mão, evoca suas conseqüências: um poder concedido a único indivíduo ou a determinado grupo que passa a submeter todo o capital social. A apropriação do capital por um só indivíduo usurpa possibilidades de socialização dos bens com outros indivíduos, concebe somente um controle, o controle de só um capitalista sobre os indivíduos e a sociedade. Assim, subtrai os direitos dos cidadãos. O excesso de poder concentrado em único indivíduo ou grupo único impede que outros entes individuais ou coletivos façam escolhas ou tomem decisões. *“Numa determinada sociedade só seria alcançado esse limite no momento em que todo o capital social ficasse submetido a um único controle fosse ele de um capitalista individual ou de uma sociedade anônima”*. (MARX, 1996, p. 728)

Marx (1996) mostra que o sistema de produção capitalista beneficia somente determinados grupos, privatizando o poder pela acumulação e pelo controle. Nesse sentido, a centralização do capital nas mãos de alguns grupos ou de um só enfraquece os trabalhadores, por isso, insiste na necessidade do Estado planejar a economia para beneficiar o conjunto da sociedade.

O poder decisório centralizado enfraquece os processos democráticos. Diniz (2000, p. 09) refere que o Estado centralizado é *“instrumento para o fortalecimento desproporcional do executivo, pela concentração de poder decisório nesta instância, cada vez mais controlada pela alta tecnologia, enfraquecendo os suportes institucionais da democracia.”*

Considerando o excesso de poder do Executivo, o Estado apela para desconcentrar parte dele por meio de seus agentes, concedendo-lhes poderes

limitados ou parciais. Isso significa que não interessa repassar decisões para outro governante ou aos grupos por ele mesmo delegados.

Para Roversi-Mônaco (1991), a centralização reduz ao mínimo a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos; entre as medidas administrativas do Estado, identificam-se os excessos de normatizações, concentração de recursos, fragmentação de órgãos e proliferação de ações setoriais, esvaziando, assim, as possibilidades de controle social.

A excessiva centralização é considerada por Jacobi (2002, p. 35):

Um fator negativo tanto do ponto de vista funcional (ineficiência) das políticas setoriais e dos serviços públicos, quanto do ponto de vista democrático, no que diz respeito à sua capacidade para promover uma necessária e urgente redefinição das relações entre Estado e sociedade.

A centralização provoca a distância do Executivo dos locais e da realidade dos fenômenos, não possibilitando contatos com os indivíduos onde eles se encontram. Essa ausência do Estado do local impede que as reais necessidades e demandas dos indivíduos e grupos sejam atendidas mediante programas e projetos. Por isso, a centralização constitui empecilho à participação da sociedade na busca da solução de seus problemas individuais e coletivos. Quando o Executivo planeja e elabora medidas que não dizem respeito à realidade vivenciada pela população no local, desmotiva os indivíduos a se mobilizarem e criarem condições para superação de seus problemas.

Um Estado centralizado age por seus órgãos – instituições, unidades físicas; utiliza o trabalho dos seus agentes – funcionários, servidores e contratados lotados nas subunidades – estados e municípios. Estabelece objetivos para execução de suas ordens, o que ocorre pela obediência hierárquica. Assim, o poder permanece limitado nas mãos de uma pessoa ou grupo, embora tome medidas desconcentradoras, passando algumas ações administrativas para o plano inferior da administração, dando a idéia de que se trata de descentralização. Essa aparência escamoteia o real sentido de um processo descentralizador, que permite avançar por caminhos democráticos.

A centralização, em decorrência dos excessos cometidos, como autoritarismos, clientelismos e privilegiamentos, levou à chamada “*crise do*

*centralismo*”, entendida como crise da eficiência, porquanto, em função desta, as empresas públicas se endividaram, causando um déficit nas contas dos governos, provocando a chamada crise da governabilidade, cujo resultado foi a inflação, a exclusão política, o clientelismo e a corrupção (FINOT, 2001). Esse autor considera que, contraditoriamente, o centralismo contribuiu para a integração nacional e a cobertura de serviços básicos, bem como da industrialização coadjuvante do crescimento concentrado de muitos países, inclusive, do Brasil. A centralização conduziu muitos Estados para a acumulação do capital, produzindo a concentração de renda nas mãos de poucos grupos.

O centralismo, historicamente, acarretou pouca flexibilidade de poder, impossibilitando sua disseminação, impedindo a participação por meio da implementação de um modelo acelerado de crescimento da economia:

[...] O Estado utilizou uma série de investimentos de políticas econômicas, visando mobilizar e concentrar os capitais necessários ao financiamento do modelo de crescimento, que ficou conhecido como o “milagre” brasileiro [...] das medidas de estabilização monetária, correção de déficits de pagamentos[...] modernizou os instrumentos de financiamento dos setores públicos e privados e do consumo e produção (BOVO, 2000, p. 99).

De princípio, Roversi-Mônaco (1991, p. 329) alerta para a idéia de que não existe fórmula pura de nenhuma dessas categorias:

A centralização e a descentralização em geral (e também a centralização e a descentralização administrativa) não são instituições jurídicas únicas, as fórmulas contendo princípios e tendências, modo de ser de um aparelho político ou administrativo, são, portanto diretivas de organização do sentido mais lato e não imediatamente operativo.

A principal arma utilizada na centralização foi o sistema tributário, que se voltou para a acumulação do capital, cabendo ao Governo federal a utilização de mecanismos de controle, direcionando os investimentos para o que considerava setores prioritários. Assim, diante do esgotamento de setores da indústria brasileira, a arma do governo foi socorrê-la, garantindo o crescimento: isenções de impostos, créditos para compradores, incentivos no imposto de renda, entre outros. Ao trilhar por esse caminho, o Governo federal assumia o comando da política econômica e tributária, arrastando, compulsoriamente, estados e municípios, expropriando-lhes receitas (BOVO, 2000).

A centralização acirrada dos governos militares desgastou o regime, aprofundando a crise e provocando a reação a favor da redemocratização. A

resposta veio com a Constituição Federal de 1988, estabelecendo um novo regime tributário, cuja orientação era desconcentrar o poder e as decisões. Foi nesse momento que a descentralização ganhou alento no Brasil, sendo utilizada como bandeira de força das esquerdas.

Com a Constituição Federal, os estados e municípios elevaram suas receitas, enquanto diminuía a da União. O princípio de controle social do gasto público passa a ser utilizado, e segundo Bovo (2000, p.114):

A idéia subjacente a este principio é a de que o controle social dos recursos públicos é mais eficaz quanto maior é a proximidade entre a esfera de governo responsável pelo gasto e a população. Essa proximidade é verificada particularmente nos municípios.

A centralização que se efetiva no Brasil nas últimas décadas se depara com sua antípoda - a descentralização - sendo os maiores beneficiados os municípios que ampliaram sua competência acumulando receitas transferidas pela União e pelos Estados. Na avaliação de Bovo (2000) o aumento foi ampliado em torno de 50% em relação à situação anterior, representando um ganho equivalente a 2% do PIB.

A centralização e a descentralização representam não categorias fechadas em si mesmas, mas entrelaçadas. Stein (1997a) considera que uma descentralização total pode levar ao rompimento da própria noção de Estado, ao mesmo tempo em que seria utópica a centralização total do Estado.

A categoria descentralização comparece ao debate público como instrumento democrático, propulsora de maior participação da sociedade nos processos decisórios e formas de provisão de bens e serviços públicos prestados nos locais. Potyara Pereira (1996a, p. 02) aponta soluções para romper com a centralização:

[...] a participação da sociedade no processo decisório, visando a transparência, permeabilidade e democratização das decisões e ações governamentais; a descentralização política, financeira e administrativa como forma de desburocratizar o poder central, tornando mais fácil, ágil e eficiente o atendimento de demandas e necessidades sociais.

A descentralização permite um esforço no trabalho de elaboração de um espaço público, onde Estado e sociedade, juntos, possam encontrar soluções políticas acerca dos atos e decisões, principalmente aquelas relacionadas às políticas sociais.

A descentralização contribui para a transparência das ações governamentais e do sistema político, motivando e induzindo a níveis mais altos de participação democrática. Nessa lógica política, o governo local é direcionado para a ampliação do poder de decisão e de controle social.

A descentralização envolve distribuição de poder, dispersão de autoridade, deslocamento do poder central do fulcro para fora, num movimento centrífugo, que produz o aumento do poder periférico ou local, produzindo novos arranjos nos planos institucionais e estruturais.

Transferir responsabilidades para planejar, gerenciar e administrar recursos nas subunidades do Estado é uma das características da descentralização. O cerne da descentralização, porém, está na transferência do poder decisório, no partilhamento desse poder, na efetivação da transparência e do controle social.

Uga (1991, p. 97) entende a categoria descentralização como processo

[...]de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou de 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.

Nessa compreensão, a descentralização não se reduz apenas a repasse de encargos, mas também oferece meios e instrumentos para que o poder decisório ocorra em condições plenas para aqueles que a recebem.

A descentralização implica a redistribuição de poderes em duas direções:

No deslocamento dos espaços de planejamento e de tomada de decisão de uma instância central para outras intermediárias e locais, bem como de recursos (materiais, humanos e financeiros) necessários ao exercício do poder nas diferentes instâncias. Apesar de comportar divergências, tal noção de descentralização expressa um denominador comum: o de oposição a uma tendência centralizadora autoritária em nome do fortalecimento e da autonomia relativa das esferas intermediárias e locais e das instituições democráticas (PEREIRA, 1996a, p. 78-79).

A descentralização, ao lado de outros processos, se confronta com a realocação de funções e de recursos destinados às esferas subnacionais, o que significa mais poder para os demais níveis de governo.

São consideradas formas aproximadas de transferência de poder a desconcentração, a delegação de poder, a devolução de poder e a privatização. Segundo Alfonso (1997), no documento *Political Decentralization and Popular*

*Alternatives: a view from the South*, “essa classificação deve-se a Denis Rondinelli e seus companheiros do Banco Mundial que, em 1995 e nos anos seguintes, avaliaram a amplitude de poderes transferidos como diferentes níveis de descentralização.” (traduzimos).

A desconcentração envolve redistribuição na decisão, nas responsabilidades financeiras e na administração entre os três níveis de governo. Do ponto de vista de Finot (2001, p.37), “*desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a um nível determinado dentro de uma organización sectorial, e decolalización, el simples traslado de atividades administrativas, sin poder de decisión*”.

A desconcentração é uma ação parcial da descentralização executada pelos agentes governamentais. Os agentes são investidos de poder de decisão: um poder, “*delegado pela autoridade superior, à qual continuam presos por todos os laços de dependência hierárquica*” (BONAVIDES, 1992, p. 169).

Para Lobo (1989), a desconcentração não ameaça as formas consagradas das estruturas verticais, enquanto a descentralização põe em cena a horizontalidade de poderes, pois ocorre com a participação e o controle social, uma ameaça ao poder vigente.

A desconcentração, segundo esses estudos, desloca responsabilidades no interior de um mesmo sistema hierárquico ou de uma organização, sem, contudo, realizar uma correspondente redistribuição de poder; não supõe autonomia do poder decisório [...] a responsabilidade permanece com a autoridade que desconcentrou (MENDES, 1998).

Considerando esses posicionamentos dos autores, entendemos que a desconcentração não cria agentes locais independentes; se eles executam ações e serviços no local, o fazem a mando e em obediência ao Estado. Nesse caso, não se operam a partilha de poder nem a gestão autônoma local.

Para Alfonso (1997, p. 02), “*the first and most basic, which they call desconcentration is a redistribution of routine administrative functions between offices dependent on central organisms*”<sup>88</sup>. Nessa afirmação o autor reduz ainda mais a concepção da desconcentração, ao referi-la como redistribuição de rotinas

---

<sup>88</sup> Tradução nossa: o primeiro e mais básico que eles chamam desconcentração é a redistribuição de funções rotineiras da administração entre os escritórios dependentes do organismo central.

administrativas que o organismo institucional central repassa para as suas esferas inferiores executarem.

Sobre a *delegação* de poder, Mendes (1998) a toma como envolvimento das relações Estado e sociedade civil, quando o primeiro transfere responsabilidades gerenciais para organizações não governamentais que permanecem com financiamento e regulação estatal. Diz o autor que a delegação opera

A desconcentração do espaço estatal e o surgimento de um ente não estatal publicizado. A delegação não deve ser feita sobre as funções estratégicas do Estado, em que há de se manifestar, única e exclusivamente, o exercício do poder estatal. *A delegação vai fazer-se, sobretudo na regulação social ativa de bens e serviços quase públicos ou meritórios como os que não são puramente estatais, mas que são do interesse público, portanto de responsabilidade do Estado* (MENDES, 1998, p. 30-31). (Grifos nossos)

A delegação de poder se traduz em um ato de transferência, seja para um indivíduo ou um grupo, para que esses exerçam o poder político-legal, atribuído anteriormente àquele que detinha originalmente o poder.

Jacobi (2002, p. 35) compreende que “*a delegação de autoridade pode ocorrer tanto na dimensão administrativa quanto na dimensão política, podendo coexistir com a centralização pública*”. O autor refere-se à delegação como transferência de responsabilidades e de poder do Governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) não totalmente controladas pelo Governo central, mas que, em última instância, dele dependem.

Nogueira (2004) concebe a delegação de poder do centro para a periferia, das cúpulas para as bases, ou do nacional para o subnacional com entrega de pedaços do Estado para particulares (via terceirização ou privatização, por exemplo). Observa que o detentor de poder tem dificuldades de compartilhá-lo por considerar que se enfraquece ao dividi-lo com outrem mediante a horizontalização, pois possibilita o surgimento de outros poderes. Há, portanto, uma relação conflituosa quando se trata de partilhar poder, pois sempre haverá o risco da perda de poder daquele que o transfere.

Alfonso (1997) considera que a delegação está situada como segundo nível de transferência de poder e se relaciona a situações muito específicas de decisão, ensejando o imediato controle do Governo central.

A *devolução* de poder é tratada por Jacobi (2002) como a transferência de poderes do Governo central para unidades subnacionais independentes. Mendes (1998, p.30) considera a devolução como

[...] a transferência de poder decisório de uma organização governamental para outra de menor nível hierárquico que adquire, assim, autonomia política e administrativa. Por isso, é denominada de descentralização política. No caso, há o repasse de poder decisório e, portanto, o deslocamento de poder político.

Esse autor assevera que a devolução propicia aquisições de poder para os níveis subnacionais de governo, ensejando autonomia, dificultando a relação vertical, permitindo a integração local, a intersetorialidade e a participação social. Prossegue o autor: “*a devolução está associada ao grau de desenvolvimento gerencial dos níveis regionais e locais e se opera através dos processos de estadualização e municipalização de certas funções dos governos federais*” (MENDES, 1998, p.31).

A devolução, para Alfonso (1997, p. 02), *implies the creation of autonomous governmental entities with sufficient diversified implementative and decision – make powers, within specific geographical limits*<sup>89</sup>. Nessa compreensão, o poder é entregue a entidades numa localização específica e limitada onde se implementa o poder decisório.

Em relação à *privatização*, os bens e serviços da responsabilidade de instituições estatais são transferidos para instituições privadas, obedecendo à dinâmica do mercado, o que é sem dúvida uma resposta à crise fiscal que atingiu o Estado. Em verdade, no âmbito das políticas públicas, o Estado ausenta-se de suas funções substantivas, entregando-as a outrem, de preferência à iniciativa privada. Em relação às políticas públicas, a saúde foi a mais atingida pela privatização; a assistência tem repassado para organizações da sociedade civil muitas de suas responsabilidades, desvencilhando-se de encargos sociais e trabalhistas, evitando contratar pessoal e manter equipamentos sociais.

É preciso atentar para o conteúdo dessa classificação que, na verdade, se origina de um grupo de profissionais, liderados pelo Banco Mundial, que tenciona oferecer elementos para identificar os níveis de poder envolvendo as transferências

---

<sup>89</sup> Tradução nossa: a devolução implica a criação de entidades governamentais autônomas com poder de decisão diversificado dentro dos limites de um espaço geográfico específico.

de políticas e programas. Entendemos, porém, que essas formas de aproximações à descentralização, como já disse Roversi-Mônaco (1991), não são encontradas em sua forma pura. A descentralização, por exemplo, é a maneira aproximada da desconcentração que é com ela confundida.

Na verdade, não podemos perder de vista o fato de que a descentralização oferece enorme potencial à democratização do poder; possibilita a agilidade de medidas e ofertas de serviços mais próximos da população; oferece espaços para ações mais adequadas à realidade local e à participação popular nas decisões que dizem respeito à coletividade. Por outro lado, a ênfase dada pelo Banco Mundial e outros organismos a essas formas de descentralização há que ser devidamente avaliada, porquanto a ideologia que cerca esses organismos contraria a possibilidade de uma radicalização democrática. Há uma orientação clara dos órgãos internacionais no estímulo à descentralização do Estado como forma de afastá-lo de suas obrigações originais e redimensioná-lo a favor do mercado.

Kaufman (1997) tem uma compreensão mais radical da descentralização, demonstrando que ela propicia mais poder aos cidadãos comuns, e às suas organizações e comunidades. Por isso, assinala que a descentralização é a alternativa popular indispensável, capaz de confrontar-se com a privatização neoliberal e com a onipotência do poder central. O autor, também, lembra que a história da descentralização inclui exemplos de enfraquecimento do Estado central, que se tornou mais vulnerável ao controle externo. O autor avança na compreensão de descentralização e se confronta com a elaboração de Rondinelli (Banco Mundial), abordada anteriormente, mostrando a descentralização como processo democratizante capaz de produzir cidadãos mais fortalecidos, que possam exigir opções diferenciadas para os problemas sociais das comunidades onde vivem.

#### *4.1.1 Dimensões da descentralização*

A maioria dos autores aqui estudados admite a existência de três formas de descentralização, merecendo destaque os aspectos políticos, administrativos e econômicos.

A *descentralização política* integra o processo democrático, envolve a participação da sociedade nos processos de decisões e nas escolhas das representações locais. Sua tendência é reforçar a democracia pela base. Por meio dela, espera-se maior adequação entre as necessidades dos cidadãos e as ofertas de domínio das elites.

O exercício da descentralização política se fundamenta na transferência do poder governamental central a ser apropriado pelas classes populares. A transferência de competências de provisão e de unificação de recursos públicos pode ocorrer para as comunidades subnacionais do Estado, ou das entidades juridicamente aptas para executar ações públicas.

Para Jovchelovitch (1998), com a descentralização política, o poder decisório é transferido para o local e a aplicação dos recursos financeiros é decidida pelos representantes populares eleitos nos vários níveis do governo.

Sposati (1991b, p. 10) destaca a noção de que impulsionar a descentralização democrática não se resume a transferir competências da gestão, pois com isso não se avança na democracia, portanto, é preciso desenvolver um programa de formação e capacitação dos recursos humanos e um programa de comunicação e educação popular. A descentralização política ocorre nos territórios com abertura de canais de participação e interferência popular que junto com o poder local alcança graus de resolubilidade dos problemas da comunidade.

A *descentralização administrativa* se alicerça na transferência de encargos e responsabilidades de planejamento, execução, monitoramento e avaliação para outras instâncias de governo. A operacionalização dos programas, projetos e serviços saem do Governo central para serem executados no município, significando a realização das atividades na proximidade dos cidadãos. Trata-se de um remanejamento de competências, funções e recursos que vão, gradativamente, se consolidando, modificando as estruturas de poder, permitindo o controle social do espaço público (JACOBI, 2002).

Nessa dimensão de descentralização política, os conselhos encontram espaços para denunciar autoritarismos, desvendar intenções e ações que impedem os protagonistas de se apropriarem do conhecimento para interferir nos destinos da política, exigindo o cumprimento dos direitos sociais.

Para Sanches (1999, p. 03), a descentralização administrativa

[...] ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que decorrem do ente central, que empresta sua competência administrativa constitucional a um dos entes da Federação tais como os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal, para a consecução dos serviços públicos.

O autor citado subdivide a descentralização administrativa em “*territorial* ou *geográfica e serviços funcional ou técnico e por colaboração*”. A *descentralização territorial* implica a existência de um espaço localmente delineado, com personalidade e capacidade jurídica de direito público e capacidade legislativa subordinada às normas do Poder central; no que diz respeito à *descentralização por serviços – funcional ou técnico* – o poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) cria por lei uma pessoa jurídica de direito público, atribuindo-lhe titularidade para executar serviços públicos descentralizados. A *descentralização por colaboração* ocorre pelo contrato de concessão de serviço público, por ato administrativo unilateral – é a permissão de realizar serviços públicos. Nesse caso, o serviço público passa a ser prestado pela pessoa jurídica de direito privado que dispõe os serviços de acordo com o interesse público.

A expectativa em torno da descentralização administrativa advém da divisão do trabalho e da especialização das funções num determinado território; da possibilidade de capilaridade na prestação de serviços, assegurando um grau maior de resolução das necessidades e demandas locais; da articulação de parcerias para realização de programas e projetos na proximidade dos cidadãos; da democratização das ações, obtendo-se maior participação e controle social da gestão pública.

A *descentralização fiscal* diz respeito às atribuições que os governos têm nas questões referentes a tributos e receitas que são partilhadas entre os três entes da Federação. O partilhamento de recursos no co-financiamento dos programas, projetos e serviços direcionados à população visa ao bem-estar dos cidadãos. O financiamento obedece ao ciclo orçamentário do País e está sujeito às regras impositivas da Constituição de 1988. Essa descentralização financeira envolve recursos compatíveis com as necessidades e demandas da população e permite maior autonomia dos governos locais. Nesse sentido, a autoridade local tem a liberdade de atender a população, conferindo-lhes o direito de debater, discutir e

indicar as prioridades no orçamento público local. A população politizada enseja o atendimento aos interesses coletivos, abandonando aqueles individuais e clientelistas. O gasto público pode ser melhorado mediante a participação consciente e também responsável dos cidadãos; esses devem se capacitar para participar da elaboração dos orçamentos, compatibilizá-los com as necessidades e demandas postas nos planos plurianuais e anuais, acompanhar as metas previstas e exercer o controle social sobre as ações governamentais, o que significa exigir eficiência do Estado, voltada para a aplicação democrática das políticas.

Esses três eixos apontados respondem à crise do Estado e buscam dividir com outras instâncias a administração das desigualdades sociais, partilhando programas, projetos e ações. Se, no entanto, a idéia for a desestatização - a desresponsabilização do Estado, a descentralização será usada, apenas, para responder às instituições do poder econômico, encontrando respaldo nos organismos internacionais que enfatizam o mercado e pregam a minimização do Estado. A descentralização serviria como mais um instrumento na efetivação do projeto neoliberal. Por isso, o controle social tem fundamental importância para se contrapor à descentralização destrutiva que desmonta políticas, delega serviços sem recursos, transfere para o município responsabilidades sem uma correspondente competência administrativa e financeira (SOARES, 2000).

#### *4.1.2 O Estado Federativo Brasileiro e a descentralização*

O federalismo, no Direito Constitucional, refere-se a uma forma de Estado caracterizado pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, ou seja, autonomia federativa (SILVA, A., 2003). A Constituição Federal de 1988 adotou a forma de Estado Federal. Historicamente, autores como Bovo (2000) e Rezende (2003) identificam, desde 1889 (vigência da Primeira República) à atualidade, processos de centralização - descentralização no Estado brasileiro, denominado de ciclos, estando atrelados aos regimes políticos autoritários e democráticos.

Em seu artigo 1º, a Constituição Federal de 1988 configurou a República Federativa do Brasil alicerçada na união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal, cujos fundamentos são a soberania, cidadania, dignidade da pessoa

humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. Machado Segundo (2005, p. 38) entende o Estado federativo como

[...] forma determinada pela norma suprema do ordenamento jurídico nacional, que consiste na feitura de divisões verticais internas em um Estado que se apresenta uno perante a comunidade internacional, divisões estas não marcadas ou alcançadas pelo Direito Internacional, mas que *originam entes autônomos, aos quais se garante a capacidade de se autogovernar, com autonomia política e aptidão para elaborar suas próprias ordens jurídicas, dentro das possibilidades ofertadas pela Constituição Federal.* (Grifos nossos).

A maior inovação da Constituição foi a inclusão do município como componente da Federação. As normas constitucionais dão ao Município o direito à autonomia e à auto-organização concretizadas por determinação de que o município pela sua Lei Orgânica, rege seu destino político-administrativo e financeiro em consonância com os princípios da Constituição Federal. Essa elevação ao patamar de unidades federativas produziu um ente constitutivo, organizado administrativa e politicamente, para o exercício de competências próprias (RONZANI, 2005).

O federalismo implica o compartilhamento de poderes entre os três níveis governamentais, com responsabilidades divididas, visando ao bem-estar da sociedade. Estabelece relações intergovernamentais – União –estados–municípios - DF – indicando que questões como saúde, assistência pública, combate à pobreza, marginalização e outros devem ser tratados de forma cooperativa.

Almeida (1995) distingue dois tipos de federalismo: o *centralizado* e o *cooperativo*. O primeiro transforma os governos estaduais, municipais e distritais em agentes administrativos do Governo federal, com forte envolvimento nos assuntos das subunidades federadas, nos princípios decisórios e nos recursos. Sobre o federalismo cooperativo, a autora (1995, p.90) entende que ele

[...] comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de *ação conjunta entre instâncias de Governo*, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento. (Grifos nossos)

Bercovici (2004, p.57) justifica o federalismo cooperativo

[...] no fato de que um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originalmente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção.

Tanto Bercovici (2004) como Almeida (1995) consideram que a cooperação entre os entes federados se equilibra a partir da integração econômica nacional, e salientam que a cooperação financeira é a espinha dorsal do federalismo desenvolvendo-se em bases solidárias por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais:

A cooperação financeira tem como característica a responsabilidade conjunta da União e entes federados para realização de políticas públicas comuns. O seu objetivo é claro: a execução uniforme e adequada de serviços públicos equivalentes em toda a Federação, de acordo com os princípios da solidariedade e da igualdade das condições sociais de vida (BERCOVICI, 2004, p. 59).

A cooperação no federalismo ocorre mediante a interdependência das instâncias, atribuída e exercida conjuntamente, sem esquecer que os entes federados podem atuar de forma independente ou isolada.

Há dois momentos de decisão na cooperação: o primeiro ocorre no plano federal, que adota medidas de uniformização na atuação dos poderes do Estado, competente para determinada matéria. No segundo momento, o Estado e o Município executam políticas e medidas separadamente, embora possam ser compartilhadas por todos, principalmente, no que diz respeito ao co-financiamento das ações. A Carta Constitucional prevê competências comuns para os entes federados e específicos para estados e municípios.

Bonavides (1992, p. 208) argumenta que as chaves do federalismo são a *lei da participação* e a *lei da autonomia*

[...] a lei da participação torna os Estados-membros parte do processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervém com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação [...].

Sobre a lei da autonomia, o autor (1992, p. 208) aponta que esse caráter rege as unidades federadas e

[...] podem estabelecer uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado executivo, legislativo e judiciário e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que o faça na estreita observação dos princípios básicos da Constituição Federal.

Na perspectiva do Estado federativo, como vimos, o município galgou um *status* essencial ao regime democrático. O pacto estabelecido entre as três instâncias promove a descentralização-participativa.

Nessa ordem de idéias, se poderá entrever que, quanto mais descentralizado o exercício do poder estatal, maiores hão de ser as possibilidades de participação do cidadão, e, por conseguinte, mais elevado será o nível de democracia a que se poderá chegar (RONZANI, 2005, p.118).

É na instância municipal que se garante o direito à liberdade, onde transcorre a vida dos cidadãos, os serviços são prestados e as pessoas se organizam, se mobilizam, participam e agem. O município é uma célula política e administrativa forte, capaz de provocar mudanças na vida comunitária. Por isso, há que se reconhecer sua relevância, expressa na condição de todo serviço prestado pelo Estado seja ali executado, já que é nessa instância que os cidadãos vivem e se relacionam uns com os outros. A intersecção dos três níveis aplica-se, também, no princípio da subsidiariedade, campo fértil à ajuda mútua, à troca de interesses e de recursos financeiros, humanos e materiais. Assim,

Do ponto de vista das políticas públicas, amplia-se a competência legislativa do município atribuindo-lhes novas responsabilidades. Dotam-se os municípios de recursos tributários, transformando-os em esfera autônoma de governo com a obrigação constitucional específica de fazer política social (JACOBI, 2002, p. 42).

O município como entidade federada possui autonomia política, administrativa e financeira, tendo capacidade para a auto-organização, mediante lei própria instituída em consonância com a Constituição Federal. A descentralização político-administrativa posta na Carta prevê que a execução das políticas ocorra na esfera municipal, e, somente na incapacidade dessa, o governo estadual assume. Em obediência ao pacto federativo, a União só prestará serviços locais diante da completa ausência dos dois entes - estado e município.

A autonomia do município se faz na organização, no autogoverno, no uso de sua capacidade normativa e de auto-administração. É uma autonomia que lhe permite gerir os próprios negócios – tem autoridade constitucional para tal, é esta sua base legal. É enfraquecido, porém, quando a própria União impede que os recursos para a execução das políticas públicas sejam decididos no município, optando por tutelar tais políticas. Boschetti (2003a, p. 178) assinala que:

O poder central, no caso, o Governo federal, continua assumindo uma posição centralizadora e autoritária, visto que continua definindo os tipos de serviços, programas e projetos, o que fere os princípios da descentralização e de autonomia dos poderes locais (Estados e municípios).

A Constituição apresenta três tendências que se entrelaçam: a municipalização, a descentralização e a participação na gestão local. A descentralização é um caminho aberto à participação democrática e fortalece a cidadania. A ampliação da participação nas políticas públicas ocorre na constituição dos conselhos, de comitês, comissões e fóruns que despertaram a comunidade a estabelecer novas relações com o Estado. São possibilidades que tornam o local um espaço próprio à participação dos agentes na gestão de bens públicos coletivos. “*O local exprime proximidade, encontro diário, existência de especificidades sociais, culturais bem partilhadas*” (BOURDIN, 2001, p. 25).

O local, contraditoriamente, produz favorecimentos, clientelismos, cooptação de agentes, omissões, partidarismos e, nesse sentido, beneficia o grupo dirigente que subalterniza pessoas e grupos.

O município no desenho democrático brasileiro situa-se como propulsor da integração coletiva da cidadania. A Federação, que se inicia no município, é o local onde a vida dos indivíduos começa e termina. Para Ronzani (2005, p. 123),

União e Estados Federados são concepções que não existem a partir de si mesmas. Sua dimensão e estrutura reais partem das comunidades vivas e palpáveis só existentes nas cidades. Nelas é que o homem se fixa com ânimo e definitividade, nelas é que trabalha, gera e cria a prole, luta pela sobrevivência.

O autor acredita que é na escala menor e não na nacional que a unidade de um País se organiza e se arquiteta. Por isso União, estados, municípios e DF precisam realizar um pacto cooperativo no planejamento conjunto, na coordenação, execução e controle das políticas públicas descentralizadas, onde o papel da municipalidade é de responsabilização pela execução. Para isso, o município necessita de condições políticas, econômicas e financeiras para viabilizar as políticas públicas, libertando-se da dependência federal e estadual, respeitando sua autonomia.

Considerando a proximidade dos indivíduos com o município, justifica-se investir na melhoria das suas estruturas administrativas, físicas e materiais para que

haja uma prestação de serviços correspondentes visando à melhoria de vida da população. As cidades incharam nesses últimos dez anos, em virtude da migração do campo proveniente do abandono, demora do atendimento dos problemas, imagens expostas na mídia de uma vida melhor, possibilidade de educação dos filhos para que tenham vidas mais dignas. Com isso, aumentou a necessidade de uma rede organizada de prestação de serviços na saúde, na assistência, na habitação e nos serviços urbanos, visando a impedir o aprofundamento do abismo social que se alarga, acentuando a barbárie social.

Materializa-se, cada vez mais, a idéia de que as soluções para os problemas sociais se encontram nos municípios. É na arena municipal que o enfrentamento social ocorre com o desdobramento de políticas públicas descentralizadas, ensejando o encurtamento da distância entre o poder público e o cidadão na menor circunscrição territorial, motivando a sociedade a participar, visando ao êxito de uma gestão pública voltada para a cidadania. Bourdin (2001, p. 141) acentua que

[...] fazer políticas locais supõe que se tenham os meios de intervir nos setores escolhidos para se investir e que tenha condição de unir os setores entre si [...] é preciso criar novas organizações, trabalhar de outro modo, sobretudo por objetivos ou projetos, negociar não a alocação de recursos, mas a aceitação de uma mudança da ordem.

Invocamos a idéia de que na realidade do Brasil, as ações devem ter caráter continuado, porquanto a maioria dos projetos estabelecidos tem formato de início – meio - fim e nem sempre possibilitam que os usuários das políticas ultrapassem as barreiras que os impedem de exercer a cidadania.

A concepção de pacto federativo na Constituição de 1988 não pode ser reduzida a meros cumprimentos das competências estabelecidas. Só o esforço de cooperação entre as instâncias de governo concretizará o pacto federativo. Nesse sentido, a descentralização emerge como processo de realização de um conjunto de medidas político-administrativas e financeiras, capazes de consolidar políticas públicas favoráveis à cidadania.

A descentralização foi utilizada no âmbito das políticas públicas como forma de a União desvencilhar-se de suas obrigações. O pacto federativo rompeu-se quando os municípios tiveram de assumir o financiamento de projetos e serviços elevando suas despesas com programas transferidos dos governos federal e estadual e passaram a utilizar receitas orçamentárias próprias com os gastos sociais

e administrativos em função da redução de repasses. Os governos municipais foram mais pressionados para a execução de políticas públicas em razão do agravamento dos problemas sociais locais, que demanda o aumento de serviços. O município foi apenado, pois não argüiu a contrapartida, exigência do pacto cooperativo.

Desde a operação do desmonte do Estado, iniciado no governo Collor, a União vinha se desresponsabilizando das ações na área social. *“Esta estratégia era uma tentativa de redistribuir encargos entre os três níveis de governo – destituída de qualquer ação planejada, resulta em uma descentralização desarticulada” [...]* (BOVO, 2000, p. 121).

Os municípios continuam a enfrentar problemas que comprometem a descentralização financeira. O comando único das políticas públicas, cujo papel principal é articular medidas intersetoriais e integradas no município, ainda não consegue realizar ações que se coadunem com as necessidades e demandas, por motivos que dizem respeito aos fatos abaixo:

- o Governo federal mantém um rol de programas sociais que forçam os municípios a recebê-los sem ensejar, muitas vezes, atingir o cerne dos problemas do território; e
- os estados continuam mantendo a execução direta dos programas e projetos em bases convenientes ou usando a estratégia da terceirização, denotando uma desresponsabilização em relação às políticas; negando, assim, as determinações de que a execução é privilégio municipal.

A descentralização no Brasil, nas últimas décadas, pode ser analisada à luz de duas vertentes contraditórias:

1) a primeira está intimamente ligada ao avanço democrático, isto é, contrária ao centralismo, democratismo, autoritarismo, portanto, afirma a luta da sociedade e o nascedouro de mudanças na tradicional pirâmide do poder, centrada no âmbito da União. A sociedade investe-se de protagonismo para exercer o controle social e a fiscalização das ações do governo;

2) a descentralização, que se expressa no redirecionamento para os agentes locais e para o mercado, é usada para enfrentar a crise da sociedade capitalista, sendo orientada pelos organismos internacionais cuja ênfase é a eficiência e otimização de recursos. Para Bercovici (2004, p.64)

Os resultados desta modalidade de descentralização são o aumento das desigualdades regionais e sociais, o privilégio dos setores mais ligados à economia internacional e a possibilidade de fragmentação nacional, com o estímulo à inserção e articulação direta e separada dos entes federados com o exterior, sem levar em conta os interesses do todo nacional.

Entendemos como Benjamin (1998),

Que o Brasil precisa criar formas tremendamente amplas de participação popular, que convirjam na direção de instituições democráticas renovadas a serem consolidadas...[...] nenhum fortalecimento do Estado é positivo se, em paralelo, não forem ainda mais fortalecidos os mecanismos de controle da sociedade sobre o próprio Estado, sem o qual ele tenderá a maior burocratização, maior corrupção, maior arrogância e maior propensão para errar (p.174).

#### 4.1.3 Descentralização/ globalização/ neoliberalismo

A descentralização, como processo recente de transferência de poder e de encargos, é alimentada no Estado contemporâneo brasileiro. A globalização adotada no Brasil encontra na descentralização uma forma de desvencilhar-se das responsabilidades para com a sociedade.

Entendemos que a globalização não é um fenômeno de hoje. Marx já havia identificado sua evolução, o que pode ser visto no Manifesto Comunista:

Em lugar das velhas necessidades, atendidas pelos produtos do próprio País, surgem necessidades novas, que exigem, para a sua satisfação, produtos dos Países mais longínquos e de climas os mais diversos. Em lugar da velha auto-suficiência e do velho isolamento local e nacional, surgem um *intercâmbio generalizado e uma generalizada dependência entre as nações. E isto se refere tanto à produção material quanto à produção espiritual*. Os produtos espirituais de cada nação tornam-se patrimônio comum. *A unilateralidade e a estreiteza nacionais mostram-se cada vez mais impossíveis*; das inúmeras literaturas nacionais e locais nasce uma literatura mundial (MARX, 1998, p. 9). (Grifos nossos).

Esse trecho expressa a dinâmica das relações no plano mundial, exigindo uma interdependência de nações em busca de um patrimônio comum. A idéia de “*aldeia global*”<sup>90</sup> foi, entretanto, carcomida pela intensificação do fenômeno da globalização da sociedade capitalista, anunciada por Lanni nos anos 90 como:

[...] a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam sociedades distantes de tal maneira que *acontecimentos locais são modelados por eventos ocorridos a muitas milhas de distância e vice-versa*. Esse é um *processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se*

<sup>90</sup> *Aldeia Global*, expressão criada por Marshall McLuhan, afirma que o progresso tecnológico, principalmente, na comunicação reduz o planeta a uma aldeia, ou seja, um acontecimento que ocorre numa pequena cidade tem efeito global.

*deslocar numa direção inversa à relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da Globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço (IANNI, 1999, p. 243). (Grifos nossos).*

Marx e Ianni, em diferentes momentos históricos, expressam as relações de intercâmbio e de interdependência que em escala mundial transformou o mundo capitalista nos planos internacional, nacional e local, atingindo o funcionamento dos Estados Nacionais. Como resultado desse intercâmbio, a vida social, política e econômica no mundo foi sucessivamente marcada pelo aprofundamento da globalização, que incorporou a lógica do capital excludente, desigual e seletivo.

O mundo globalizado se caracteriza pela contradição: um lado encanta e atrai por oferecer vantagens com o volume de técnicas, informações, recursos instantâneos, encurtamento das distâncias, do mercado planetário, da cibernética, eletrônica, informática, enfim, são vantagens produzidas no mercado global. A intensidade do capitalismo crescente com a globalização provoca desajustes sociais, exclusão social de parcelas crescentes da população tanto nas sociedades ricas como nas pobres: são homens e mulheres desempregados, com perdas de direitos trabalhistas e previdenciários, resultado da mudança no mundo do trabalho e da tecnologia, deixando milhões de trabalhadores sem postos de trabalho, enquanto outros são submetidos a salários perversos. Além disso, *“a globalização em escala planetária das atividades produtivas leva necessariamente a grande concentração de renda, contrapartida do processo de exclusão”* (FURTADO, 2001, p.33).

A globalização tem sido um desastre na tarefa desafiadora de busca de soluções no campo social, pois contribuiu para o aumento das desigualdades sociais e para um mercado voltado para o lucro exacerbado, em detrimento do desenvolvimento humano-social. A visão otimista da globalização ideológica desmanchou-se no ar: *“a esperada prosperidade e integração mundial está longe de acontecer. Observa-se, hoje, uma profunda desigualdade entre as várias regiões do planeta[...].”* (ALVES; CORSI, 2002, p.2).

Stiglitz<sup>91</sup> (2002) mostra o fracasso do sistema imposto ao mundo: a globalização obriga a austeridade fiscal, a privatização, a liberalização do mercado;

---

<sup>91</sup> Stiglitz foi chefe do Conselho de Consultores Econômicos do Governo Clinton e economista – chefe e vice presidente sênior do Banco Mundial. Seu livro mostra as faces da globalização: o fracasso que o Banco Mundial, o FMI não admitiram! Ou, não admitem[...] Isso dito pelo autor é o mesmo que admitir o fracasso da globalização.

embora ache que *tiveram sentido logo no início do Consenso de Washington*, mas, em seguida, começaram a *arruinar o mundo*: déficits acumulados, aumento das dívidas externas, crescimento deficitário, contribuindo para a desresponsabilização para com a miséria. As dívidas e os custos sociais são imensuráveis. Stiglitz (2002, p. 35) confessa o fracasso da globalização:

Em muitas situações, os benefícios da globalização têm sido menores do que seus defensores apregoaram, e, o preço pago tem sido maior, já que o meio ambiente foi destruído e os processos políticos, corrompidos, além do ritmo acelerado das mudanças não ter dado aos Países tempo suficiente para uma adaptação cultural. As crises, por sua vez, que trouxeram em seu rastro o desemprego em massa, têm sido acompanhadas por problemas de desintegração social de maior prazo desde a violência urbana na América Latina até os conflitos étnicos em outras regiões do mundo, como na Indonésia.

É preciso compreender que a globalização constitui mecanismo ideológico de reordenamento do capitalismo para ensejar formas mais avançadas de exploração e seus efeitos negativos provocam mais fracassos do que ganhos:

afinal, como explicar a miséria brasileira num contexto singular de um País opulento em riquezas naturais, fontes múltiplas de exportações e características outras de um País em pleno desenvolvimento ao lado de povo trabalhador, pacato e de profundo amor à sua terra natal? (BOSCO, DN, 2006, p.2).

Enfim, a globalização é eivada de perversidades

[...] para a maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. [...] velhas doenças fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece [...] a educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais com os egoísmos, os cinismos e a corrupção (SANTOS, 2000, p. 19).

E prossegue Santos (2000, p. 20):

A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta e indiretamente imputáveis ao presente processo de Globalização.

As manifestações econômicas e materiais da globalização, o *neoliberalismo* fortalece o pensamento único, afirmando a liberdade de mercado como a melhor forma de se obter o bem-estar individual e coletivo, supondo que o critério de justiça

está embutido no próprio mercado. Ramonet (1998, p. 149) trata o drama vivido na nova ordem capitalista como *geopolítica do caos* e garante que a incerteza é a palavra-chave da mundialização da economia:

O “pensamento único” afirma que, só é possível uma única política econômica; e somente os critérios do mercado e do neoliberalismo (competitividade, produtividade, livre – comércio, rentabilidade etc.) permitem uma sociedade sobreviver em um planeta que se tornou selva da concorrência.

O neoliberalismo busca os meios para afastar os obstáculos legais e políticos, visando à circulação dos produtos produzidos no mercado e o dinheiro; decreta o fim da economia nacional e prega a integração dos mercados, dos meios de comunicação e dos transportes; exige ajustamentos fiscais do Estado, influenciando sobre o processo de descentralização. Em nome do equilíbrio orçamentário, em todos os níveis de governo, provocam-se ajustes estruturais para garantir o equilíbrio das contas.

O neoliberalismo defende a descentralização como forma de maximizar a eficiência do Estado, embora, aparentemente, globalização e descentralização sejam incompatíveis. Do ponto de vista de Boisier (2002) e Aziz (2006), a globalização estimula a descentralização de forma articulada e dependente, porém, as experiências mostram que o neoliberalismo, ao empregar o processo de descentralização, provoca desníveis econômicos, contribuindo para as desigualdades regionais e locais, isso porque o mercado é prioridade.

Na análise dos liberais, a descentralização é entendida como estratégia de mudança na relação Estado e sociedade, opondo-se à expansão do aparato do Estado na gestão das políticas públicas que, para eles, compromete sua eficácia.

Os adeptos do neoliberalismo sempre realizaram críticas ao Estado de Bem-Estar que assenta sua base econômica na livre empresa, exigindo forte participação do Estado na promoção de benefícios sociais e serviços, pleno emprego, realização de projetos de moradia, seguro social, seguro-desemprego, entre outros, com o uso do controle econômico para ajustar a produção, considerando custos e rendas sociais. A crise do Estado de Bem-Estar permitiu a hegemonia da tese neoliberal do Estado Mínimo.

Depreende-se que a proposta neoliberal global se fundamenta num mercado cada vez maior e num Estado cada vez menor. Enfim, o

Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir além daqueles que são a rigor de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir para evitar que se gerem “direitos” (LAURELL, 1997, p. 163).

Para os neoliberais o Estado reduz-se a funções mínimas, transferindo suas competências públicas para o setor privado. É a lógica da eficiência e do lucro. O Estado direciona programas sociais para aqueles reconhecidamente pobres<sup>92</sup> e miseráveis, propondo que as demandas por assistência, sejam consideradas como auxílio, e não como direito.

Pereira (1998) apresenta duas vertentes da descentralização: a primeira diz respeito ao modo como a descentralização é encampada pelos adeptos da direita: sua característica fundamental é a relação com a desregulamentação da economia para torná-la mais competitiva, privatizando agências e serviços públicos, com foco nos gastos públicos para diminuí-los; a segunda vertente é a confluência da descentralização com a democratização da gestão pública e com o desenvolvimento de modelos econômicos menos concentradores e excludentes, implicando poder decisório entre os entes federados. Esta última é predileta dos progressistas, enquanto a primeira é o alvo dos adeptos do mercado.

A descentralização idealizada pelos neoliberais relaciona-se aos mecanismos gerenciais do Estado, ao incentivo da privatização dos serviços, mas não à democratização das ações públicas e do controle social. Essa descentralização embute a idéia de redução de custos do Estado, divididos entre os outros entes e a sociedade. Para realizar o ideário neoliberal, executa medidas de reformas de reordenamento da máquina estatal. Para Soares (2000, p. 77), *“a estratégia da descentralização no neoliberalismo tem se caracterizado pela mera transferência de responsabilidades sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo.”*

A descentralização do Estado brasileiro, operada na democracia formal no neoliberalismo, precisa ser analisada em sua essência: a idéia de que a sociedade é partícipe, parceira do Estado na gestão – no planejamento, na execução, na

---

<sup>92</sup> É o Estado que se volta para a focalização de programas e projetos para os mais necessitados, numa visão meramente assistencialista.

aplicação dos recursos, vem reforçando, na verdade, o neoliberalismo, pois a sociedade não participa na concessão dessas tarefas nem tem voz sobre os valores destinados aos programas sociais, pois já são decididos no plano acima dos municípios; as demandas e as prioridades locais são substituídas por programas e projetos elaborados nas esferas superiores do Estado para serem desenvolvidos em diferentes territórios; o argumento de que a proximidade dos cidadãos do poder municipal os torna partícipes não corresponde aos engendramentos feitos em nome da descentralização participativa: os conselhos são fundamentais à aprovação dos planos, do orçamento e dos relatórios da gestão; o Estado, entretanto, é solícito aos conselhos quando precisa justificar algo que interesse à sua gestão.

Embora os conselhos sejam espaços públicos provocadores de uma maior democratização, é preciso se perguntar até onde vai a sua esfera de influência e de poder decisório; qual é sua capacidade de determinar mudanças no âmbito das políticas. Certamente os conselhos representam o estabelecimento de uma nova ordem política no País, pois adquiriu a capacidade de abranger sujeitos que, tradicionalmente, não têm voz, nem poder decisório, e passam a ter espaço político para manifestar demandas dos grupos que representam e da sociedade. São espaços contraditórios de participação social.

A descentralização como partilhamento do poder decisório, no contexto do Estado brasileiro, reforça, muitas vezes, as propostas do Estado neoliberal: em nome da descentralização participativa, tem-se cooptado lideranças, movimentos sociais, com preocupações mais voltadas à gestão e menos para as reivindicações substanciais daqueles que são usuários das políticas públicas.

A descentralização, para Soares (2000, p. 83), *“provocou um profundo desequilíbrio na Federação brasileira retirando dos Estados, como entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional mais eqüitativa”*. A transferência dos programas e ações a serem executados nos municípios situa no território a responsabilidade pelo acesso da população a ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. A descentralização implica, assim, transferência de poder decisório, de competências, de recursos, de autonomia administrativa na elaboração dos diagnósticos, diretrizes e metodologias, visando à formulação, execução, implementação, monitoramento e avaliação de uma determinada política. A

descentralização só se consolida com a participação democrática da população, com o aumento da influência das organizações de luta do povo, na resistência às medidas constrangedoras que impedem os usuários do acesso aos direitos.

## **4.2 A dinâmica investigativa no esforço de apropriação do objeto de estudo**

Para viabilizar a análise da descentralização da Política de Assistência Social no Ceará, nos limites dos balizamentos político-institucionais estabelecidos, demos conseqüência metodológica à razão analítica circunscrita nas categorias-chave que orientam nosso raciocínio.

Assim, articulando razão e imaginação, experiência e criatividade, delineamos um percurso investigativo, conjugando a dimensão quantitativa e qualitativa da pesquisa.

A dimensão quantitativa emergiu no manuseio de documentos contábeis, inclusive registros da dinâmica de financiamento da política. O estudo documental consubstanciou um foco quantitativo e qualitativo, utilizando-nos do acervo de duas instituições: LBA, cujos documentos foram preservados por gestores que permaneceram até a liquidação da instituição; SAS, reavendo o material que nos foi disponibilizado pela instituição que detêm o comando da Política de Assistência Social no Ceará.

A dimensão qualitativa foi encaminhada a partir da articulação entre técnicos da SAS, do CEAS, do FEAS e da CIB que nos propiciaram material fecundo, como relatórios da gestão, planos plurianuais, planilhas de recursos previstos e empenhados, deliberações e relatórios das conferências, entre outros; utilizamos entrevistas semi-estruturadas, visando a apontar eixos e deixar fluir concepções, valores e experiências: foram nove entrevistas no total, sendo três com ex-servidores da LBA, três gestores da SAS e três conselheiros do CEAS<sup>93</sup>. Concomitantemente às entrevistas, realizamos observações e contatos com técnicos de vários setores da SAS na busca de esclarecer questões pendentes, ampliar a

---

<sup>93</sup> Utilizamos, a partir de agora, as legendas L01, L02, L03; G01, G02, G03; e C01, C02, C03, quando nos referirmos aos servidores da LBA, gestores da SAS e conselheiros do CEAS, respectivamente.

coleta de dados e cotejar informações<sup>94</sup>. Em verdade, nessa dinâmica de trabalho não estruturado, formalmente, conseguimos observar e adentrar os interstícios institucionais da SAS.

No tocante à aplicação do questionário junto aos articuladores regionais, essa abordagem nos pareceu imprescindível por serem esses profissionais que, nos meados da década de 1990, e, até hoje - anos 2006, viabilizam a articulação político-institucional Estado - via SAS - nos 184 municípios cearenses. Os articuladores constituem o elo entre a instância coordenadora da Política de Assistência Social e as instâncias executoras municipais.

Outro mecanismo que utilizamos, e que se mostrou deveras fecundo foi um estudo exploratório desenvolvido junto aos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, espaço que, por excelência, dinamiza a descentralização, na perspectiva de trabalhar a política nos territórios sóciopolíticos e culturais.

No exame em curso, a apreciação deste momento contemporâneo consubstanciado nos CRAS fez emergir uma questão mobilizadora de estudo investigativo: em que medida os CRAS do Ceará estão viabilizando o avanço da descentralização? Que mudanças efetivas vêm se realizando? Será que as estratégias estabelecidas no SUAS, via CRAS, estão conseguindo superar as tensões e defasagens da descentralização da assistência social? Na prática efetiva, os CRAS estão operando a dimensão de território como um “divisor de águas” em termos de um avanço qualitativo no processo descentralizador? Para pensar essas questões, delimitamos uma estratégia específica de investigação: realizamos um estudo exploratório com um instrumental suficientemente aberto, ou seja, um questionário capaz de propiciar elementos quantitativos e dimensões qualitativas sobre o trabalho do CRAS. Para tanto, definimos a primeira aproximação de estudo: uma amostra de 10 CRAS, sendo 05 do Município de Fortaleza, onde estão em funcionamento 18 CRAS, e 05 da Região Metropolitana, mais precisamente os Municípios de Guaiuba, Caucaia, Maranguape, Maracanaú e Pacatuba.

A abordagem junto aos CRAS efetivou-se em visitas de estudo denominadas “Um Dia no CRAS”. Nesta dinâmica, cada CRAS foi visitado por dois alunos-

---

<sup>94</sup> Queremos afirmar que os servidores da SAS se colocaram, inteiramente, à nossa disposição, expondo situações inerentes ao trabalho institucional; sem esses dados, não teríamos alcançado nossos objetivos.

pesquisadores, devidamente capacitados acerca do SUAS e do uso do instrumental de coleta. Esse instrumental, contudo, não se tornou uma camisa-de-força, mas um instrumento de percepção da realidade, um horizonte para não desviar o foco da investigação. Após as visitas, cada dupla elaborou relatório da investigação, apresentando-o para o conjunto dos estudantes pesquisadores sob a nossa coordenação. Durante as falas, fomos levantando questionamentos, ampliando o relato sobre a realidade dos CRAS. O material dos relatórios e as nossas anotações nos permitiram configurar o quadro de realidade dos 10 CRAS estudados. O cotejo desse material possibilitou apontar lacunas, avanços, limites, tensões no sentido de destacar mudanças e permanências no trabalho de descentralização da assistência social<sup>95</sup>.

#### *4.2.1 Balizamentos para o desvendamento da descentralização da Política de Assistência Social no Ceará*

Conhecer como vem ocorrendo a descentralização político-administrativa - financeira da assistência social no Estado do Ceará é abrir possibilidades de descobertas em termos de avanços, limites, tensões e perspectivas que permitem adentrar a análise da política. Foi esse esforço investigativo que empreendemos ao longo deste estudo.

A relevância de imergir no espectro da descentralização da assistência social no Ceará está relacionada à existência de poucos trabalhos e estudos durante o período de implementação da LOAS, enquanto outras políticas - como a saúde<sup>96</sup> e a educação - estão muito à frente, inclusive, com trabalhos publicados internacionalmente.

A pouca visibilidade da assistência social como política pública em nossa sociedade nos instiga à pesquisa, alimentando a vontade de socializar o conhecimento. De fato, *“o conhecimento é uma construção que se faz a partir de outros conhecimentos sobre os quais se exercita a apreensão, a crítica e a dúvida”*.

---

<sup>95</sup> O estudo “Um dia no CRAS” está em continuidade e pretende em 2007 expandir-se para toda a região metropolitana de Fortaleza e outras mais longínquas, por meio no Laboratório de Seguridade Social, do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE), atuando com a equipe de estudantes pesquisadores sob nossa coordenação.

<sup>96</sup> A política de saúde em sua perspectiva descentralizadora é alvo de pesquisas, sendo a mais significativa e que ganhou *status* internacional publicada pela Revan (1998): Bom Governo nos Trópicos de Judith Tendler.

(MINAYO, 1999, p.89). Isso envolve tentativas e aproximações que ajudam a iluminar o objeto, o que nos leva a estabelecer balizamentos que permitem ajudar a desvendar o real, apreendendo-o em sua totalidade, no permanente movimento dialético das conexões geral/particular.

Por outro lado, estudar o processo descentralizador da assistência social é perceber as diferentes modalidades de expansão do trabalho assistencial no Estado do Ceará do ponto de vista de sua relação com a sociedade civil. Outro elemento a considerar é que, no contexto do Brasil, a experiência da descentralização da Política de Assistência Social no Ceará, é avaliada como uma das mais expressivas, com a atuação do Estado, via SAS, que empreendeu um trabalho de municipalização da assistência social tendo como principais agentes os articuladores regionais. Cabe aqui reaver o que Arretche (2000), estudiosa da descentralização, acentua sobre a descentralização da assistência social no Ceará:

[...] a existência de políticas prévias, favoráveis à municipalização, que capacitaram institucionalmente os governos locais criando, assim, um legado institucional para o período seguinte - agregou-se a convergência de orientação entre os órgãos estadual e federal-favorável à municipalização...[...] *as taxas do Ceará e do Paraná são mais elevadas porque esses dois fatores operam simultaneamente* (ARRETICHE, 2000, p.194). (Grifos nossos).

Como pesquisadora, estudiosa e protagonista em momentos significativos da “*saga da assistência social*” no Ceará, assumimos exigências subjetivas e anseios nossos e de muitos outros agentes que almejam uma recuperação histórico-crítica desses anos para não deixar fenecer as idéias e os princípios que nortearam nossos trabalhos no “bom combate” em busca da assistência social pública.

Nessa recuperação, sob a égide da crítica, há que se considerar o passado da assistência social rotulado como assistencialista, modo de fazer caridade privada e pública, fortalecedor das oligarquias, produzindo seres humanos submissos e submetidos aos chefes políticos - os ‘coronéis’, com instituições malversadoras do dinheiro público e objeto de barganha política. Essas imagens se associam à assistência social até hoje, ao ponto de não serem apreendidas por diferentes sujeitos sociais como política, seja no ambiente interno da academia, seja no meio político, verificando-se a reprodução desses “mitos assistencialistas”, mesmo em setores progressistas. Assim, essa visão da assistência social “coagulada” no imaginário coletivo impede o devido reconhecimento das ações de técnicos e

servidores públicos imbuídos de legítimos anseios, como o de realizar, correta e honestamente, a prestação pública dos serviços em benefício de indivíduos e grupos socialmente vulnerabilizados.

Logo, a descentralização da assistência social no Brasil, e no Ceará, de modo peculiar, envolve um amálgama do passado assistencialista e do presente de elaboração da política consubstanciados em expressões bem visíveis: agentes que participaram do processo e que ainda o estão elaborando e re-elaborando cotidianamente; usuários outrora alvos da ação assistencial e que permanecem nesta condição, revelando em suas trajetórias expressões da acumulação do capital e perpetuação da miséria; uma rede de instituições assistencialistas tensionada entre a filantropia e o direito social; ações programáticas, projetos e serviços que se ampliam e se redefinem ante as demandas do “desenvolvimento” injusto, desigual, que, hoje, tende para uma “quase barbárie”, gestando uma crescente “população sobrando”, público por excelência da assistência social.

Vale ressaltar que, ao longo da história brasileira, as instituições que trabalhavam no âmbito da política de assistência guardavam, internamente, fortes contradições, com enfrentamentos um tanto quanto invisíveis no cenário social. De fato, determinadas instituições, como a LBA, CBIA e FEBEMCE foram guardiãs de uma cultura assistencialista, geradora de dependência. Em determinados contextos e momentos históricos, no entanto, tais instituições chegaram a desenvolver trabalhos considerados de vanguarda que serviram de base para o presente, inclusive como lastro ao processo de descentralização-participativa<sup>97</sup>.

Uma questão fundante precisa ser devidamente configurada: a assistência social, ao ser elevada à categoria de política pública de combate à pobreza, por si só não pode ser responsabilizada pela solução dos problemas e desigualdades sociais dessa realidade tão adversa que suscita a naturalização da injustiça social em nosso Estado. Cabe destacar o fato de que, mesmo com investimentos políticos, técnicos e

---

<sup>97</sup> Nessa perspectiva, há de se registrar, e disso somos testemunha presencial, na condição de profissional atuante, o trabalho inovador da LBA do Ceará, no período dos anos 1980 ao oferecer para seus usuários possibilidades de inclusão produtiva (grupos de produção e cooperativas); abrigamento de crianças em creches de 12 horas para *liberação das mães para o trabalho*, introdução de ações coletivas em defesa da saúde, como a *introdução do cartão-saúde* em convênio com o UNICEF, na tentativa de vencer a desnutrição, entre outros. Ainda, hoje, é comum encontrar nos eventos da assistência social, como reuniões ampliadas e conferências, profissionais e entidades que fizeram parte do rol de instituições conveniadas com a LBA e CBIA na década de 80-90 e que, agora, se engajam na Política de Assistência Social pública.

fiscais, o Ceará desponta, estatisticamente, como um dos estados mais pobres e injustos da sociedade brasileira. A pobreza e a desigualdade são representadas em números: 10% dos mais ricos possuem 52% da renda total, enquanto os 50% dos mais pobres, apenas, 12,5% (CEARÁ, PLANO DE GOVERNO, 2004).

Nesta direção analítica, entendemos que os avanços e mudanças na Política de Assistência Social que se efetivam nos percursos da descentralização, no Território cearense, não produziram o impacto desejado no grave quadro de pobreza no Ceará. É essa uma tensão estrutural que a análise da descentralização da política enfrenta ao longo dos anos. Em verdade, a pobreza continua sendo um grande desafio para os governos do Ceará, que, a partir dos meados dos anos 1980, reivindicam a condição de “governo das mudanças”. As medidas de combate à fome e à miséria persistem ao ponto de o governo Lúcio Alcântara instituir, em 2004, o Fundo de Combate à Pobreza (FECOP), um fundo contábil de captação de recursos que objetiva complementar o financiamento de várias políticas públicas, inclusive, da assistência social<sup>98</sup>.

É preciso reconhecer que, ao longo dos anos 1993-2006, a Política de Assistência Social passou por movimentos de mudanças e permanências: governos, técnicos, instituições assistenciais, igrejas, sindicatos e conselhos profissionais contribuíram para a efetivação dessas mudanças. Recuos ocorreram, paralelamente, tanto em consequência das ações advindas do Governo federal, como da inserção entre as demais políticas no Estado. Em verdade, a assistência social no Ceará viveu, também, sua “saga”.

Retomando os fios da história recente foi, justamente, a partir da LOAS (1993) que o Governo do Estado do Ceará, por suas instituições, iniciou uma trajetória de implementação da descentralização participativa da Política de Assistência Social. A tese em pauta – e particularmente este capítulo - visa adentrar a essência da descentralização participativa, utilizando aproximações para elaborar esta investigação. São marcos político-institucionais que, nos circuitos do processo investigativo, foram se tornando cada vez mais visíveis na formulação dos referenciais históricos na descentralização da Política de Assistência Social no Ceará.

---

<sup>98</sup> O FECOP será analisado ainda neste capítulo.

#### 4.2.2 Referenciais para análise da descentralização da Política de Assistência Social no Ceará

Para adentrar os referenciais de análise da descentralização, fez-se necessário estabelecer conexões entre a história e o conhecimento, entre o mediato e o imediato, para dar conta das formas, regras, procedimentos e relações que fazem parte do movimento do fenômeno em foco, tentando apreendê-lo em sua totalidade. Por isso, no sentido de compreender e analisar a descentralização no Ceará, tivemos que pensá-la sob vários enfoques, desvendando caminhos que permitissem uma análise da realidade da descentralização da assistência social. Assim, fizemos mediações, aqui entendidas como meios de revelar o movimento pró-descentralização da Política de Assistência Social. Nesse sentido, delineamos três marcos político-institucionais:

- o legado histórico produzido pela Legião Brasileira de Assistência<sup>99</sup>, que desenvolveu, desde 1942 até 1995, práticas assistenciais espalhadas em todo o Território nacional, estabelecendo uma capilaridade de ações, em atividades de execução direta e indireta com os contratos e convênios, e, que contribuíram para a interiorização;
- atuação do governo do Ceará por meio da Secretaria de Ação Social no estabelecimento da descentralização da política no Estado, no período de 1993 a 2006; e
- o Sistema Único da Assistência Social constitui o maior argumento a favor da diretriz da descentralização participativa, conquista que pretende efetivar a política, visando a prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos, materializando-os no território, de forma intersetorial e integrada a outras políticas sociais.

Vejamos os delineamentos de cada um desses marcos que, de fato, balizam o processo real da descentralização da Política de Assistência Social no Estado do Ceará de meados da década de 1990 até o final de 2006.

---

<sup>99</sup> É importante assinalar que a LBA, inicialmente, foi criada para prestar socorro aos pracinhas e suas famílias e só posteriormente passou a prestar assistência às mães e crianças. Em 1980, foi considerada a maior agência de desenvolvimento social da América Latina.

a) O legado histórico da Legião Brasileira de Assistência na descentralização da Política de Assistência Social

No Estado do Ceará, a descentralização participativa, propugnada na LOAS, passa necessariamente pela LBA que, no cenário cearense dos anos 1980, assumiu procedimentos de interiorização de suas ações programáticas, que iriam alicerçar o processo estruturado nos anos 1990. A LBA exercia papel proeminente junto às comunidades e no interior do próprio Governo do Estado, colocando-se como portadora de um legado histórico no seio da Política de Assistência Social. Renomeada como Escritório Regional da Secretaria de Assistência Social (ERSAS) do MPAS, no plano federal, mesmo dilapidada em sua estrutura, graças à atitude intempestiva de extinção tomada pelo presidente FHC, situou seus esforços administrativos e técnicos em função da divulgação da Política de Assistência Social, visando à descentralização participativa<sup>100</sup>.

Essa análise histórico-crítica foi elucidada por documentos produzidos no âmbito da LBA que revelam o trabalho institucional, o que alicerça a idéia de que a LBA não pode ser avaliada, apenas, como memória clientelista - politqueira. A instituição contribuiu, ao longo de sua existência para executar ações múltiplas mediante seus equipamentos sociais e/ou de instituições conveniadas para aproximar programas e serviços da sociedade, desconcentrando-os. Desse modo, contribuiu para a descentralização. Na tentativa de (re)afirmar esse pressuposto, realizamos, também, entrevistas semi-estruturadas (APÊNDICE B) junto a três servidores, selecionados por terem vivido experiências na LBA, durante mais de 20 anos, e que permaneceram até o apagar das luzes do ERSAS, com a passagem definitiva dos trabalhos, dos imóveis e outros bens para o governo do Estado e para os municípios.

b) A descentralização da Política de Assistência Social no âmbito do Governo do Estado do Ceará

É inegável que as instituições governamentais que realizavam programas, projetos e serviços relacionados à assistência social, como a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (FUNSESCE), Fundação do Bem Estar do Menor do Estado do Ceará (FEBEMCE) e Fundação de Assistência às Favelas da Região

---

<sup>100</sup> A completa extinção da LBA – ERSAS deu-se em dezembro de 1999.

Metropolitana (PROAFA), tiveram papel importante na assistência social no Estado do Ceará dos anos 1980. A partir dos meados dos anos 1990, entretanto, com a promulgação da LOAS e diante da necessidade de implementar o sistema descentralizado e participativo, a Secretaria de Ação Social assume novos encaminhamentos políticos e operacionais, articulando-se no primeiro momento com a LBA. O Estado, logo em seguida, chama para si a responsabilidade da descentralização com uma incipiente participação da sociedade, por meio de entidades assistenciais e representativas dos usuários, como idosos, PPDs, crianças e adolescentes, entre outras.

Na realização do trabalho descentralizado, o Estado situa-se como sujeito da descentralização, enquanto a LBA (ERSAS) vai sendo pouco a pouco afastada do cenário da assistência social no Ceará.

Ao longo desses anos, para acompanhar o trabalho de coordenação e efetivar a descentralização da política de assistência social, a SAS-CE adotou a figura do assessor regional, atualmente, denominado 'articulador regional'. O trabalho desenvolvido por esses profissionais ao longo dos últimos dez anos guarda, portanto, uma possibilidade de compreensão mais rigorosa da descentralização no Estado, já que participaram e participam do movimento instituição-sociedade.

Além dos articuladores regionais, optamos por entrevistar três gestores e três conselheiros estaduais da Política de Assistência Social, escolhidos por sua antiguidade e/ou efetiva participação no circuito da assistência social ao longo dos últimos 13 anos. Utilizamos, com esses entrevistados, o questionário e entrevistas semi-estruturadas (APÊNDICES C, D e E). Esses segmentos confirmam avanços e recuos da política, o que nos permitiu detectar que o governo do Estado detém um grande número de programas sob seu controle político e financeiro e, desse modo, entendemos que não descentralizou conforme o previsto em lei. Assim é possível assinalar que a Política de Assistência Social do Ceará ainda está, fortemente, centralizada no órgão governamental de assistência social - SAS. Insistimos, contudo, em ir mais além, principalmente porque a descentralização da política foi tratada nos planos governamentais como alvo a ser perseguido; por isso, nos restava adentrar o financiamento da política por meio do FEAS, o que nos permite afirmar que o Estado do Ceará não realizou a descentralização em acordo com o previsto em lei.

c) A descentralização implementada com base no Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A descentralização prevista no SUAS envolve um esforço articulado entre as três instâncias de governo e sociedade. O CRAS é o *locus* de materialização da descentralização da assistência, pois se trata de uma unidade pública localizada num determinado território onde os usuários (famílias e indivíduos) adentram o sistema para obter a proteção social básica dinamizada pelos serviços da rede socioassistencial local:

Seu papel é fortalecer vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (MDS / PNAS, 2004, p.29).

Os CRAS se instalaram no Estado do Ceará a partir de maio de 2004 e até junho de 2006 funcionavam 155 em todo o Estado. Em dezembro houve, uma expansão de sessenta e sete; o MDS financiará para 2007 o total de 222 CRAS, investindo 1.393.200,00 (um milhão trezentos e noventa e três mil e duzentos reais)<sup>101</sup>. É um curto espaço de tempo para uma avaliação, entretanto, consideramos que, diante das inovações propostas, seria válido perceber nos espaços dos CRAS suas formas de penetração na comunidade, observando se na territorialização já é possível perceber a descentralização da Política de Assistência Social<sup>102</sup>.

### **4.3 O Estado do Ceará como área de investigação do objeto**

O Estado do Ceará possui uma área de 148,825,6 km<sup>2</sup>, correspondendo a 1,7% do Território brasileiro e 9,5% do Nordeste. Do ponto de vista da localização geográfica, o Ceará é considerado privilegiado, por possuir uma área litorânea com extensão de 573 km, permitindo intensa comunicação por mar, favorecendo o comércio, o turismo interno e estrangeiro em razão das suas praias e paisagens.

<sup>101</sup> Dados fornecidos pela CIB – Ceará em dezembro de 2006.

<sup>102</sup> A idéia de adentrar os CRAS originou-se da pesquisa que havíamos desenvolvido junto com os alunos do Laboratório de Seguridade Social, intitulada “Um Dia no CRAS”, cujos resultados iniciais foram apresentados no encontro promovido pelo Conselho Municipal de Assistência Social com o MDS e a Secretaria de Educação e Assistência Social (SEDAS). Em função dos objetivos propostos na tese estendemos as visitas e entrevistas junto a 10 CRAS. Todos os contatos foram realizados pela pesquisadora e pelos alunos do Curso de Serviço Social e após estudo da política, do papel dos CRAS e instrução quanto ao uso do questionário, por nós.

Desfruta, também, de outras opções, como as regiões serranas, algumas já exploradas pelo turismo. O clima litorâneo é quente e úmido e, nas regiões serranas, frio e úmido, enquanto no sertão impera o semi-árido. As temperaturas do Estado variam entre 17°C nas serras e 33°C no sertão, porém a maior parte do ano a temperatura é de 30°C a 33°C (CEARÁ, FUNCEME, 2007).

O Ceará tem uma população de cerca de oito milhões de habitantes, distribuídos em 184 municípios e 790 distritos; está organizado em 08 microrregiões de planejamento e 20 regiões administrativas (CEARÁ, IPECE, 2005).

As últimas estatísticas do Ceará, segundo indicadores sociais, revelam que em relação à escolaridade o Estado apresenta um índice de analfabetismo de 22,6% da população, maior do que a do País, que é de 11,8%; o analfabetismo funcional para pessoas adultas chega a 44,7%, mais do que a taxa de 30,5% do Brasil. A escolaridade média da população é de 2,1 anos e somente 19,8% conseguem atingir o 2º grau completo ou mais (CEARÁ – IPECE, 2005).

A Secretaria de Saúde do Estado do Ceará registra um índice de menos de 20 mortes de crianças entre mil nascidas, sendo que, dessas, 0,9% morre em consequência de diarreia. A amamentação foi apontada como o principal fator para redução dos índices de mortalidade infantil no Ceará. Registra-se que esta foi a primeira vez na história do Ceará que a taxa de mortalidade infantil ficou abaixo de 20 por mil nascidos, sendo inferior à do Nordeste, com 21,75% e superior à do Brasil, com 21,7% (O POVO, 2007). O índice de desnutrição caiu entre 2001 e 2005 de 17,67% para 8,63%, considerado um alcance positivo.

Esse estudo acerca do perfil social do Ceará priorizou o levantamento dos problemas sociais sugerido pelo CNAS no reconhecimento dos riscos e vulnerabilidades sociais nos municípios do Estado. Para isso, durante as conferências municipais de 2005, os delegados e participantes reuniram-se em grupo e levantaram os dez principais problemas sociais que atingem a população de cada município cearense e que demandam programas e projetos específicos relacionados à assistência social. Constituíram, assim, um quadro de realidade do

Estado do Ceará<sup>103</sup>, para deliberarem os rumos da Política de Assistência Social dos próximos anos:

[...] O Ciclo de conferências municipais, estaduais, do Distrito Federal, culminando na V Conferência Nacional de Assistência Social está deliberando os rumos a serem tomados nos próximos dez anos, pela União e por todos os entes gestores para consolidar a Política de Assistência Social como Política de Estado, consolidando o Sistema Único de Assistência Social – SUAS no País. É um grande esforço democrático movido pelo desafio de construção do Plano DECENAL para o SUAS (CEARÁ, CEAS, 2005).

Pela primeira vez na história da assistência social do Ceará, gestores, conselheiros e demais segmentos da sociedade civil elaboraram um trabalho coletivo de reconhecimento da realidade do Estado, apresentado como indicativo para formulação do plano decenal da Política de Assistência Social do Estado:

Quadro nº 8 - “Riscos e Vulnerabilidades Sociais do Estado do Ceará”<sup>104</sup> – 2005

ÁREA RURAL	ÁREA URBANA
1. Pobreza	1. Pobreza
2. Uso de Drogas	2. Uso de Droga
3. Violência Doméstica	3. Violência Doméstica
4. Trabalho Infantil	4. Violência Urbana
5. Estiagem Prolongada	5. Abuso e exploração Sexual contra crianças e adolescentes
6. Desemprego	6. Pessoas em situação de Rua e/ou Moradoras de Rua
7. Desqualificação Profissional	7. Trabalho Infantil
8. Abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes	8. Desemprego
9. Negligência com idosos e Pessoas Portadoras de Deficiência	9. Porte de Arma
10. Violência Rural	10. Famílias residentes em áreas de risco

Fonte: Relatório da VI Conferência de Assistência Social Estadual do Ceará, 2005.

A ‘pobreza’ é identificada como a maior problemática do Estado, tanto na área rural como na urbana. Essa privação humana atinge em profundidade nossos cidadãos, negando-lhes o direito a saúde, alimentação, habitação, vestuário,

<sup>103</sup> Participaram desse levantamento 172 municípios, os quais apresentaram 1630 metas indicadas na VI Conferência Estadual de Assistência Social do Ceará (2005), para serem obtidas durante os próximos dez anos, em curto, médio e longos prazos.

<sup>104</sup> Lembramos que o conceito de vulnerabilidade é apropriado pelas ciências sociais como ultrapassagem do círculo descritivo, que reduz os pobres a não-sujeitos, e é utilizado na Política Nacional de Assistência Social para nomear as condições que levam indivíduos e famílias a se tornarem mais fragilizados e, portanto, alvos fáceis do preconceito, do estereótipo, mais vulneráveis a não alcançar a cidadania.

escolaridade e condições políticas, como participação social e poder decisório. A pobreza do Ceará se manifesta, também, pela falta de renda e/ou patrimônio, acesso a bens e serviços essenciais adequados, necessários a um padrão digno de vida. Segundo dados do IBGE<sup>105</sup>, 54,3% da população do Estado são considerados pobres, incluindo uma indigência de 26,1%.

A desigualdade entre pobres e ricos vista pela renda indica:

-14,7% da renda são apropriados pelos 50% mais pobres;

-10,0% são apropriados por 1% dos mais ricos; e

- a renda familiar per capita é de apenas 191,1 reais, menor do que a do Nordeste, que é de 197,0, e do Brasil, de 360,3 (PNAD/IBGE, 2006).

A pobreza é a causa de outras *vulnerabilidades* apontadas no relatório do PNAD/IBGE 2006 como a violência doméstica, o trabalho infantil, a desqualificação profissional e uso de drogas ilícitas, entre outras.

O uso da droga é apresentado como a segunda vulnerabilidade social e denota que populações urbanas e rurais estão expostas à drogadição. O álcool é o responsável por desordens públicas, vandalismos, problemas familiares, como violência doméstica e conjugal, e problemas ocupacionais. As conseqüências sociais do uso do álcool recaem, principalmente, sobre a família, aprofundando a privação social e a violência. O Nordeste é o maior dependente de álcool do País e o Ceará detém o maior índice do Nordeste. O uso da maconha, solventes, estimulantes do apetite e o *crack* têm invadido a Capital e, também, o restante do Estado do Ceará e, por isso, o Conselho Anti-Drogas vem se manifestando a favor de políticas estruturantes para combater o uso disseminado da droga. As mulheres, as pessoas solteiras e as jovens na faixa etária de 12 a 35 anos são atingidas pelo uso das drogas, o que provoca conseqüências na família, causando sua desestruturação, seqüelas na saúde física e emocional naqueles que são por ela atingidos<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Esses dados apresentados pelo IBGE (2006) diferem em pontos percentuais do que apresentamos na Introdução desta tese que foram tomados na pesquisa do CAEN, 2006. Entretanto, as diferenças de cerca de dois pontos percentuais estão a indicar que se trata do uso de instrumentos avaliação diferenciados. Importa, contudo, avaliar que mais de 50% da população do Ceará vive em estado de pobreza.

<sup>106</sup> Essas referências foram obtidas, pessoalmente, na Secretaria de Saúde do Estado do Ceará e Conselho Anti-Drogas.

A violência doméstica aparece ocupando o terceiro lugar entre as *vulnerabilidades*, tanto na zona rural como na urbana. A violência causa danos tanto às suas vítimas como aos opressores e é considerada um problema social para o Estado. Ocorre em todas as classes sociais, embora esteja mais enraizada na classe pobre. As drogas são apontadas como causa da violência doméstica. A Delegacia das Mulheres do Estado do Ceará observou que elas são responsáveis pelas agressões tanto em mulheres como filhos e outros membros da família: o álcool (7%); drogas ilícitas (11%).

O trabalho infantil aparece em quarto lugar na zona rural e sétimo na zona urbana. A zona rural mantém cerca de 35,5% no trabalho e a zona urbana 8,6% da população infantil (PNAD/IBGE, 2006). É reconhecido o chamamento de crianças para as colheitas das lavouras e prestação de serviços, inclusive domésticos. Além do trabalho ilegal, muitas crianças ainda são exploradas, não recebem nenhum salário e trocam seu trabalho por comida, roupas ou necessidades outras. O trabalho retirou, precocemente, milhões de crianças da escola para o labor infantil:

Crianças ajudando os pais a catar lixo, a fabricar tijolos, nas oficinas mecânicas, na agricultura e na pecuária, no comércio ambulante e até pedindo esmolas na beira das estradas. São casos comuns no interior do Estado. A maioria das crianças de 7 a 14 anos está na escola, mesmo aquelas que os pais estão cadastrados no Bolsa Família, programa do Governo federal, que beneficiou as famílias de baixa renda, mas que exige frequência escolar das crianças nas salas de aula (FAHEINA, O POVO, 2006).

Em 2006, o IBGE registrou 165.267 crianças entre 5 e 14 anos em situação de trabalho no Estado. O trabalho infantil suscita a urgência de políticas destinadas ao seu combate. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI é desenvolvido em 133 municípios, mantendo 25.671 crianças com atividades socioeducativas. Considerando o percentual de crianças registradas como trabalhadoras, as metas alcançadas pelo PETI estão muito longe de deter o trabalho dessas crianças, no Estado, pois atingem pouco mais de 15% do total de famílias no programa, o que acena para medidas de expansão urgentes (CEARÁ, SAS, Relatório Gestão, 2005).

A estiagem prolongada foi retratada como uma das dificuldades sociais que atinge mais a área rural. Apesar de novos programas de combate à seca, incluindo oito mil barragens e açudes públicos e privados com capacidade para 98 bilhões de

metros cúbicos, em 2006, somente 54% das metas foram alcançadas por falta de chuvas. O tipo de solo do Ceará é cristalino, impermeável e, segundo os estudos realizados<sup>107</sup>, isso dificulta o armazenamento.

A estiagem afeta a agricultura, a pecuária e o cotidiano das famílias, que se vêem forçadas a largar suas casas e pertences, provocando o êxodo rural, que passa a constituir problema para as áreas urbanas das grandes cidades. A cidade de Fortaleza absorve em sua periferia milhares de famílias que residem nas cento e quatro áreas de risco, onde vivem em condições subumanas. É comum encontrar grupos familiares oriundos de um mesmo município residindo nessas áreas da periferia, numa tentativa de defender-se da cidade grande e preservar os laços afetivos de solidariedade e ajuda mútua que os unia quando residiam em outro município.

O Ceará é pioneiro na implantação de uma legislação específica para gestão dos recursos hídricos – Lei 11.946/1992. Os comitês de bacias unem as três instâncias governamentais e a sociedade civil, a fim de juntos adotarem medidas para a preservação das águas como forma de deter as conseqüências da estiagem. Apesar dos esforços de combate à seca, a população do Ceará padece com o problema d'água. *“Um total de 41,3% municípios cearenses estão em estado de emergência por escassez de água. Há localidades com cacimba, mas a água é salgada e suja. A má qualidade, também, é característica da água distribuída nos carros pipa, pagos pelas prefeituras, segundo os moradores”* (O POVO, Clipping, nov. 2006).

O abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes ocupa o quinto lugar na área urbana e o oitavo na área rural, entre os problemas sociais apontados pelos conselheiros e delegados das conferências municipais e regionais do Ceará. Essa situação não é específica do Estado, mas do País. O Governo federal adotou políticas de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, envolvendo seis ministérios, cujo objetivo era reduzir à metade os casos até 2006.

---

<sup>107</sup> Inúmeros estudos sobre o solo do Ceará foram realizados. Entre eles o de José Wilson Bezerra Campos, professor da UFC em 1997, intitulado “Vulnerabilidades Hidrológicas do Semi-Árido às Secas (www.nilsoncampos.eng.br.).

A exploração sexual a esse segmento foi identificada em 41 cidades do Ceará, segundo informe da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. O turismo, que se expandiu no Ceará, nesses últimos dez anos, contribui para maior incidência dos casos de registro de prostituição de crianças e adolescentes e tráfico de mulheres. A prostituição de crianças e adolescentes ocupa o terceiro lugar no Brasil, estando relacionada à pobreza e à miséria, o que implica a necessidade de promoção de políticas especiais no Estado. As denúncias são constantes nas páginas dos noticiários da Capital, noticiando meninas que se entregam aos turistas brasileiros e estrangeiros, aliciadas em casas situadas em locais elegantes, uso abusivo da rede hoteleira local, organizações de taxistas que intermedeiam a rede de prostituição sexual na Capital do Estado. Somente em Fortaleza, foram denunciados em 2005, 350 casos de crianças abusadas e exploradas sexualmente, e até maio de 2006, já havia 96 casos de denúncia<sup>108</sup>.

A prostituição de crianças e adolescentes é motivada pelo desejo de uma vida melhor, deixando-se envolver pelos “gringos”, esperando que eles possam lhes oferecer comida, roupas, passeios e até um casamento. Assim, o investimento nas políticas públicas direcionadas a esses segmentos se faz urgente. As conferências indicam a necessidade de investimentos em capacitação para os envolvidos e as demandas chegam à assistência para ocupar jovens em programas de cultura, esporte, lazer, focando a frequência escolar. Um dos projetos que trata dessa vulnerabilidade do Estado é o ‘Projeto Sentinela’, que em 2006 chegou a 38 cidades e atendeu 2.110 crianças e adolescentes (CEARÁ, SAS Relatório Gestão, 2006). Este projeto visa ao atendimento e acompanhamento sistemático a crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual e comercial, assim como às suas famílias, fortalecendo a cidadania mediante articulação entre as políticas de assistência social e outras políticas públicas.

Já o desemprego e a desqualificação profissional aparecem como demandas sociais da área rural em sexto e sétimo lugares, respectivamente, enquanto o primeiro ocupa o oitavo lugar na área urbana. A taxa de ocupação no Estado do Ceará é de 57,8%, maior do que a do Brasil que é de 57,2% e do Nordeste, de 56,7%. A taxa de desocupação aumentou em função da abertura econômica, do

---

<sup>108</sup> Informações obtidas no Núcleo Estadual de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes - SAS-CE.

incentivo tecnológico e reduções do papel do Estado. Houve uma rotatividade no movimento de mão-de-obra entre os jovens empregados, e, a partir de 60 anos, o índice de aposentadoria cresceu, provocando o decréscimo de ocupados a partir dessa faixa etária, o que reflete no fechamento do ciclo de participação desses indivíduos no mercado de trabalho formal.

Entre 2002 e 2005, aumentou o percentual de pessoas ocupadas auferindo até dois salários mínimos, apontando uma elevação de 4,5% para a região metropolitana e 9,2% para Fortaleza (PNAD/IBGE, 2005).

Segundo pesquisa do Sistema Nacional de Emprego (SINE-2006), a População Economicamente Ativa (PEA), em novembro de 2006, era de 1.063.377, sendo que a ocupação informal é de 55,41%; o desemprego aberto 13,68% e não cessante 10,68% (SINE, 2006).

A diminuição de pessoas na absorção pelo mercado de trabalho tem reflexo na política de assistência social, quando usuários buscam projetos para manutenção da vida e inclusão produtiva. O problema, entretanto, é grave, porquanto até hoje jovens e adultos em idade produtiva continuam sem atendimento suficiente, junto às políticas de emprego e renda. O desemprego e a desqualificação profissional andam juntos, pois as exigências postas pelo mercado quanto ao grau de instrução e a formação exigida para determinados empregos, muitas vezes, deixam vagas ociosas, pois os candidatos não apresentam as condições intelectuais ou habilidades exigidas. Por outro lado, pessoas com nível educacional e cultural elevados submetem-se a empregos inferiores para não ficar sem o sustento do lar.

O governo do Ceará criou a Secretaria de Ciência e Tecnologia, para, entre outras funções, coordenar a educação profissional, alicerçada na idéia da qualificação profissional. Hoje, no Ceará, existem 117 instituições cadastradas que oferecem cursos de educação profissional, incluindo 76 cursos básicos e 51 técnicos<sup>109</sup>.

Durante a VI Conferência Municipal de Assistência Social de Fortaleza, debateu-se a importância de tratar a questão do desemprego de forma prioritária, considerando que a falta de emprego provoca a violência em todos os níveis de convivência humana: doméstica, comunitária, mulheres e crianças.

---

<sup>109</sup> Informações sobre o assunto podem ser obtidas no site: <http://educacaoprofissional.pct.ce.gov.br>

A repercussão da questão do desemprego na área rural decorre, também, do aumento da tecnologia, pois, com a utilização dos novos instrumentos, diminuiu o trabalho humano. O desemprego origina a migração:

[...] Somente em 2005, conforme a Delegacia Regional do Trabalho no Ceará (DRT), 446 pessoas migraram para o interior paulista para trabalhar no corte de cana [...] Porém esse fluxo de migração é muito maior [...] A maioria dos viajantes e agricultores é da cidade de Ererê, Pereiro, Iracema, Alto Santo e Potirema [...] Alguns têm o ensino médio, mas a maior parte sequer concluiu o antigo primeiro grau. Vários são analfabetos [...] São 400 homens que passarão sete meses cortando toneladas de cana-de-açúcar por dia [...] havia lista de espera em caso de desistências (SIMÕES. A, Jornal DN, 2005, p. 14).

Essas famílias sofrem perdas afetivas e psicológicas com a ausência do “chefe”. Muitos interrompem os estudos iniciados e a oportunidade de aumentar a escolaridade; alimentam sonhos de poder construir casas próprias e sustentar suas famílias com o dinheiro obtido do corte da cana.

O desemprego na área urbana e rural do Estado implica demandas por programas sociais que possibilitem garantir direitos básicos a essas famílias.

A negligência em relação ao idoso e às pessoas portadoras de deficiência ocupa o nono lugar entre aos problemas da área rural. Interessante é notar que não foi mencionada na área urbana, embora a imprensa relate denúncias de maus-tratos a estes segmentos, principalmente na Capital.

Os idosos são vítimas de insultos, agressões físicas, maus-tratos sofridos em casa ou na comunidade. Os conflitos intrafamiliares são às vezes despercebidos na convivência. Os preconceitos de que são vítimas, na maioria das vezes, estão associados à incapacidade de produzir ou de contribuir para a renda familiar.

O Governo do Estado do Ceará possui uma rede em execução direta e conveniada com projetos direcionados a esse segmento: em levantamento documental junto à SAS, detectamos 150 municípios realizando atividades com idosos – Projeto 3ª idade cidadã, grupos de convivência, entre outros.

O *clipping* eletrônico da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (SESA) anunciou em junho de 2006 que, entre 300 ligações ao “Alô Idoso”, 90% estão relacionadas a denúncias de agressões físicas, psicológicas e negligência. No restante do Estado, as agressões dizem respeito a membros familiares que se apossam das aposentadorias rurais ou benefícios assistenciais – BPC e RMV.

A população idosa do Ceará já ultrapassou os 600 mil e a violência existe em todas as classes sociais: *“Quanto melhor a situação financeira da família, maior a dificuldade das autoridades intervirem junto ao problema”* (CEARÁ, SESA, 2006).

Os idosos são encaminhados para os abrigos somente em casos graves, pois a institucionalização só é justificada por abandono e maus tratos; a falta de pessoas para cuidar deles, receio de deixá-los sozinhos em apartamentos ou casas e medo da violência são razões que levam os idosos ao internamento.

Os programas de idosos no Estado envolvem cerca de 21.850 assistidos em centros de convivência e abrigo, com ações associativas, laborais, culturais e de lazer, visando ao fortalecimento do idoso e de sua família, desenvolvidas tanto na Capital quanto no resto do Estado (CEARÁ, SAS, Relat. Gestão, 2006).

Aos idosos pobres são destinados cestas básicas, orteses, próteses, suplemento alimentar para casos especiais, vales-transporte, entre outros (CEARÁ, SAS, Relat. Gestão 2004). O BPC destinado a idosos, alcançou 48.544 indivíduos, com um investimento anual de 187.154.225 milhões (BRASIL/MDS/SNAS/Dep. Benefícios, 2007).

Em relação ao grupo de pessoas portadoras de deficiência, o relatório de gestão de 2005 anunciou 2.400 pessoas atendidas em 20 municípios com ações de capacitação e doação de kits, e o recebimento de 1.227.128 vales-transporte, concedidos a 4.345 PPD's para acesso a tratamentos e frequência escolar.

A rede destinada aos PPD's é pequena para a demanda, se atentarmos para o fato de que cerca de 10% da população pode ser considerada portadora de algum tipo de deficiência. O BPC no Ceará atingiu, até dezembro de 2006, 76.686 portadores de deficiência, implicando 308.025.328 (trezentos e oito milhões, vinte e cinco mil, trezentos e vinte e oito reais), investimento do período.

A violência rural apontada como situação de risco merece a atenção dos órgãos do Estado e da Pastoral da Terra. Os conflitos de terra envolvem, também, a luta dos índios:

[...] A ganância destruiu a maior parte da aldeia. Nossas praias e manguezais de onde tirávamos nossa sobrevivência foram sendo invadidos

por casas e hotéis e não sobrou quase nada de nossa terra. Não existe fiscalização da FUNAI para impedir a especulação<sup>110</sup>.

O problema não diz respeito apenas às terras indígenas, pois a Comissão da CPI da Terra no Senado ouviu do representante da Pastoral da Terra (CPT) o relato de casos de conflitos agrários no Ceará: de 1996 a 2001, o INCRA no Ceará desapropriou 658.830 hectares de terra e registrou 285 processos de assentamento. Só em 2004 foram registrados 16 conflitos de posse de terra, envolvendo 1.453 famílias<sup>111</sup>.

O MST mantém a politização dos ruralistas em prol da reforma agrária: afirmam que as violências no campo só vão acabar quando houver uma reforma agrária de qualidade, com assistência técnica. A violência rural, mencionada como risco social nas conferências, diz respeito às invasões de terra, lideradas ou não pelo MST, ou aquelas decorrentes do uso da força, tanto por parte dos donos da terra como da população carente de terra e trabalho.

Em Fortaleza, principalmente, aumentou a população em situação de rua e moradores de rua. Este estado de risco social, segundo a última pesquisa realizada em 2000 pelo Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos, detectou a existência de 2.040 moradores de rua.

Moradores de rua constituem uma população errante, que somente pode ser identificada à noite, pois, durante o dia, se confundem com pedintes, flanelinhas, descuidistas e até assaltantes. São pessoas abandonadas, descrentes da vida, sem a atenção devida do Poder público, muitas vezes acolhidas pelas ONG's que não suprem as necessidades demandadas desses seres "invisíveis". Normalmente, os moradores de rua vivem da caridade pública, de pequenos delitos e utilizam o álcool como forma de esquecer as agruras em que vivem.

A Prefeitura de Fortaleza realizou um estudo, em conjunto com outras organizações públicas e privadas, para analisar o perfil desse agrupamento humano (2006-2007). Vários seminários e grupos de estudo indicam a urgência de ações públicas no âmbito da assistência que devem ser a eles destinadas. O estudo<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Depoimento de índio Tremembé na CPI da Terra em maio de 2005 (BRASIL.Senado Federal) acesso em 11 de janeiro de 2007.

<sup>111</sup> Dados obtidos junto à Pastoral da Terra-Ceará em janeiro de 2007.

<sup>112</sup> O estudo ainda não está publicado; encontra-se em fase final visando à edição.

sobre o assunto indica que 90% dos moradores de rua colocam o trabalho como condição para ausentar-se da situação de rua; de doze mulheres de rua abrigadas pela Prefeitura, onze sofrem de transtornos mentais, já em atendimento nos CAPS; a moradia errante e a miséria nas ruas debilitam as forças físicas e emocionais dos indivíduos, levando-os ao alcoolismo e às doenças mentais<sup>113</sup>. Ao lado disso, uma população flutuante vive do lixo colhido nas residências, apartamentos, repartições públicas, postos de gasolina, entre outros espaços. São os catadores que invadem a cena, instituindo novas formas de trabalho:

É meritório que no contexto de severa crise econômica, os catadores invadam a cena, instituindo nova forma de trabalho. Eles não pedem nada a ninguém, não são mendigos. Suas mãos selecionam materiais em condições extremamente precárias. Junto aos depósitos de lixo dos edifícios e casas eles se distribuem pondo-se a uma árdua tarefa. Nas ruas, eles raramente atrapalham o trânsito e escancaram nossas contradições (SILVA, O POVO, 2005).

Um risco social apontado pelos participantes das últimas conferências municipais e estadual de assistência social do Ceará é o porte de arma, provocando assassinatos, dizimando vidas. Cerca de 79% dos crimes praticados no Estado do Ceará são lesões corporais seguidas de morte, registradas, principalmente, na Região Metropolitana de Fortaleza: entre 913 crimes praticados em 2006, 722 pessoas foram atingidas por tiros de assaltantes, latrocínios, discussões banais, brigas de gangues, pistolagem, “acerto de contas” ou erros de execução.

As disputas de gangues na Capital do Estado são, diariamente, relatadas na imprensa de Fortaleza havendo incidência nos municípios de Maracanaú e Caucaia. A situação tem se agravado em Fortaleza ao ponto das famílias se unirem em defesa de seus membros, contratando guardas especiais, pagos por elas, a fim de resguardarem-se na entrada e saída dos seus lares. A fama de cidade pacata vem pouco a pouco sendo substituída pela de violência. Segundo o PNAD/IBGE, as mortes por acidente de trânsito e homicídios em jovens entre 15 e 19 anos alcançou em 2006 o índice de 40% de indivíduos, a maioria dos quais utilizava álcool.

Fortaleza possui, atualmente, cento e quatro áreas de risco, expondo cerca de 22.933 famílias a alagamentos, inundações, radiação, desabamentos,

---

<sup>116</sup> O documento da Prefeitura Municipal se encontra no prelo e foi elaborado com a Secretaria de Educação e Assistência Social (SEDAS) e ONG's e será divulgado em breve; contudo, depoimentos de moradores de rua indicam a precarização, o pauperismo e a miséria em que vivem.

deslizamentos de terras, desmoronamentos e outros riscos inerentes à situação de pobreza já abordadas<sup>114</sup>.

A Defesa Civil de Fortaleza é posta em ação, principalmente quando se anuncia a quadra invernososa, e busca intervir de forma preventiva, evitando afogamentos, mortes por asfixia e outros acidentes que possam causar lesões definitivas e até mortes. As famílias, em sua maioria, não desejam se afastar dos locais onde residem. Por outro lado, os governos não realizam políticas continuadas destinadas aos moradores dessas áreas, o que requer ações que envolvem várias secretarias municipais e estadual das políticas públicas.

A realidade do Ceará deve ser pensada mediante um esforço conjunto entre os poderes das três instâncias governamentais no sentido de promover políticas públicas que desenvolvam ações intersetoriais capazes de, efetivamente, elevar a qualidade de vida da população, consignando-lhes direitos de cidadãos. A importância da Política de Assistência Social nessa luta pela dignidade humana é imprescindível, já que essa política possibilita articular programas, projetos, benefícios e ações àqueles que se encontram em completo abandono.

O esforço de levantar os problemas sociais que atingem a população do Ceará, envolvendo aqueles que trabalham os programas e os projetos da assistência, constituiu um momento de reflexão, estudo e análise nunca antes experimentado pelos protagonistas da assistência social; procuramos enriquecer com os dados oficiais dos institutos de pesquisas para que pudéssemos obter o mapa atualizado da realidade do Estado. Tem-se, assim, um ponto de partida para planejar ações que devem constar nos planos de assistência social dos municípios e do Estado do Ceará nos próximos anos.

#### ***4.3.1 As protoformas da descentralização - o legado da Legião Brasileira de Assistência no Ceará***

As práticas da assistência social no Estado do Ceará guardam íntima relação com os trabalhos desenvolvidos pela Legião Brasileira de Assistência, desde que essa instituição foi criada em 1942 e ao longo dos seus 53 anos de existência.

---

<sup>114</sup> Esses dados foram fornecidos, pessoalmente, pelo órgão da Guarda Municipal, Defesa Civil e Cidadania de Fortaleza.

A LBA trouxe para dentro do Estado do Ceará, para o âmbito dos governos Estadual e Municipal, a necessidade de encampar a diversidade das ações assistenciais mesmo que de caráter compensatório, essa é uma realidade histórica (L 01)<sup>115</sup>.

A LBA, Superintendência do Ceará contribuiu para a ampliação de programas e projetos assistenciais realizados por instituições do Governo do Estado e dos municípios, das senhoras da caridade, de obras filantrópicas, movimentos promocionais das primeiras-damas, Igreja, entre outras, identificadas, primordialmente, como ações beneméritas e/ou meritocráticas, num Estado reconhecidamente pobre, atingido pelas intempéries climáticas, fome, miséria e clientelismos. A pobreza, porém, em vez de ceder, evidenciava curvas ascendentes nas estatísticas da fome, da miséria e da desigualdade, indicando a inoperância do Estado no trato da questão social.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, proliferaram no Estado e municípios do Ceará os movimentos promocionais das primeiras-damas, que funcionavam ao lado e em apoio às prefeituras, ou melhor, aos prefeitos, desenvolvendo projetos, com nítidos traços assistencialistas, de caráter temporário, instituídos como projetos para uma legislatura específica e de sustentação política do governo no poder. Assim, a produção de benefícios e serviços sociais atendia ao mérito e ao favor, *“desprezando os direitos dos cidadãos, enquanto as necessidades definidas pela população e os mecanismos de controle democrático sempre cederam lugar a interesses particularistas e privados de toda ordem”* (HENRIQUE, 1993, p. 276).

As atividades finalísticas da LBA tinham orientação e direção centralizada no órgão nacional, com delegação para executar ações administrativas e técnicas nos estados por meio de suas superintendências, cuja estrutura permitia realizar convênios, repassar recursos para entidades assistenciais, acompanhar a prestação de serviços e avaliar.

Ao ser alçada à condição de Fundação em 1979, a LBA passou a pertencer ao Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social - SINPAS tendo como finalidade promover, planejar e executar a Política de Assistência, bem como

---

<sup>115</sup> Estamos usando a legenda L 01, L 02, L 03 para designar entrevistados da Legião Brasileira de Assistência. (O roteiro de entrevista encontra-se no Apêndice B).

orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política social (PINTO, 2002).

As superintendências estaduais da LBA eram estruturadas em divisões<sup>116</sup>, cada uma com sua unidade orçamentária, desenvolvendo seus trabalhos com metas alicerçadas em orçamentos-programa. As ações dessas divisões se distribuíam em vários municípios, a maioria das vezes, dispersas e desarticuladas, porém assentadas em objetivos claros de prestar serviços àqueles desprovidos de condições dignas de vida.

A LBA do Ceará enfrentou nos anos 1980 situações dramáticas vivenciadas pela população, decorrentes da seca, e, posteriormente, das enchentes, realizando ações emergenciais de expansão para o restante do Estado, obrigando a Instituição a trabalhar num ritmo acelerado, em conjunto com várias organizações da sociedade, como igrejas, sindicatos, prefeituras, entre outros. A Instituição, na condição de provedora de recursos materiais e financeiros, foi alicerçando e estabelecendo no decorrer desses anos espaços organizados que constituíram base para estabelecimento de convênios, projetos, programas e atividades locais e que, posteriormente, passaram a fazer parte da rede conveniada de prestação de serviços socioassistenciais para a população de baixa renda.

A LBA Ceará mantinha na execução direta projetos para mães em pré-natal e nutrizes, reforçando a alimentação desses contingentes; programas de alimentação de crianças de 0 a 6 anos; assistência aos excepcionais e amparo à velhice. Desenvolvia, ainda, ações destinadas aos adolescentes e creches comunitárias, lares e creches emergenciais. Essas últimas realizadas no interior das comunidades pobres, assentando-se em dois eixos: o primeiro visava a prover as crianças de alimentação e atividades que as estimulassem do ponto de vista físico-motor, prevenindo o nanismo, o dano ao cérebro e ao físico; o segundo era uma tentativa de prevenir o êxodo rural, pois essas creches funcionavam nas proximidades das frentes de trabalho desenvolvidas na época da seca de 1980. Na verdade, de início, a preocupação era não deixar crianças morrerem de fome e de desidratação; pouco

---

<sup>116</sup> A LBA Ceará organizou-se seguindo o padrão: Divisão de Serviço Social como a divisão finalística; a Divisão de Educação para o Trabalho; Divisão de Medicina; Divisão de Serviços Jurídicos e Divisão Administrativa.

a pouco foram sendo introduzidas medidas preventivas de saúde e educativas, mudando a característica meramente assistencialista.

No período entre 1980-1985, foram atendidas em creches emergenciais em todo o Estado cerca de 195 mil crianças, com duas alimentações diárias, acrescentando-se atividades lúdicas e de desenvolvimento motor, realizadas pelas mães ou por professoras cedidas pelas prefeituras, após capacitação promovida pela Divisão de Serviço Social da LBA, com a organização local articulada entre prefeituras, entidades de assistência social e voluntários<sup>117</sup>.

Essa política de interiorização envolvia a colaboração e compromisso das mães com o desenvolvimento motor e físico das crianças, despertando-as a reivindicarem a permanência das creches<sup>118</sup>. Dessa experiência inédita, até então, surgiram iniciativas junto aos órgãos governamentais para manter e aperfeiçoar os serviços de creches comunitárias nos distritos rurais; provocaram, também, o surgimento de associações que assumiram vários encargos na prestação dos serviços assistenciais conveniados. É inegável que “pedaços” da sociedade civil despertaram para o sentido organizativo, e coletivo, realizando e prestando serviços exigidos pelas necessidades da população, necessidade de sobrevivência e de manutenção da vida biológica e humana.

A execução indireta (convênios) foi controlada, sistematicamente, por supervisões, expandindo, assim, a interiorização e o conseqüente controle institucional. Para isso, a LBA fundou, no início dos anos 1980, cinco centros regionais<sup>119</sup> para acompanhar os programas e projetos, buscando aumentar a qualidade e a quantidade do atendimento. Essas ações objetivavam assegurar que os investimentos nos programas sociais fossem bem utilizados localmente, atingindo as metas programadas, sendo uma forma de controle regionalizado do Estado.

Os projetos e programas eram calculados em *per capita*, geralmente, abaixo das despesas exigidas para sua manutenção, com as instituições conveniadas e/ou contratadas realizando ações de captação de recursos complementares no sentido

---

<sup>117</sup> Nesse período (1980-1985), assumimos a Chefia de Divisão de Serviço Social da LBA-CE ará, o que nos permite afirmar tais ocorrências.

<sup>118</sup> Muitas creches emergenciais funcionaram em locais pouco acessíveis, em pequenos povoados, em alpendres de casas de fazendas, anexos de escolas públicas, residências cedidas e até mesmo sob árvores frondosas.

<sup>119</sup> Os cinco centros regionais estavam localizados nas cidades de Juazeiro do Norte, Sobral, Quixadá, Ipu e Itapipoca.

de cumprir as metas propostas. Assim, ao mesmo tempo em que a LBA mantinha essa capilaridade de serviços e ações em todo o Estado, não dispunha dos recursos necessários e suficientes ao desenvolvimento qualitativo de projetos e serviços.

É verdade que a instituição sempre se ressentiu da falta de um orçamento digno, capaz de dar conta das demandas da população. O acompanhamento dos programas e serviços estava sempre subordinado a essas condições, pois refletia de certa forma, a idéia de que projetos para pobres poderiam ser desenvolvidos com poucos recursos, precisando da colaboração de pessoas sensíveis que estavam à frente das entidades conveniadas, ou por parte do voluntariado.

A LBA – CE, além dos programas mencionados desenvolvia: educação para o trabalho, oferecendo cursos profissionalizantes, formando cooperativas e micro-unidades de produção, dando oportunidade à geração de renda; assistência médica aos usuários com acompanhamento nutricional a crianças, mães nutrizes, distribuição de medicamentos e alimentos prontos, campanhas de vacinação, entre outras; assistência jurídica, desenvolvida junto às entidades conveniadas requerida para adequação legal dos convênios, bem como aos usuários, concedendo-lhes registros de nascimento, atestado de óbito e orientações.

A interiorização atendeu, também, às pretensões dos governantes do período militar, que usaram a expansão dos programas assistenciais como forma de manter-se no poder. Tal expansão abrangeu projetos de massa, como creches-casulo, complementação alimentar, concessão de registros civis e iniciação ocupacional, entre outros (PINTO, 2002).

A LBA (Ceará) introduziu o "cartão-de-crescimento"<sup>120</sup> da criança em articulação com o UNICEF, o soro caseiro e o incentivo ao aleitamento materno expandindo essas ações por meio dos centros regionais e sociais e mobilizando as entidades conveniadas governamentais e não governamentais para se alinhar em ações conjuntas.

Essas ações foram assumidas com muito empenho, criando-se um clima de compromisso social que se expandia para além da LBA. A instituição passou a ser referência na área da saúde do menor, bem como, no que diz respeito ao trabalho com creches. (L 01)

---

<sup>120</sup> O "cartão-de-crescimento" obedece a uma lógica de acompanhamento do crescimento-desenvolvimento da criança sob os parâmetros idade, peso e altura. A criança que apresentava níveis baixos de nutrição ou crescimento em relação à média prevista passava a receber cuidados especiais até alcançar o ritmo considerado normal.

A participação da comunidade, muitas vezes requisitada nos trabalhos voluntários das mães, significava somar mão-de-obra para colaborar na operacionalização dos serviços, não lhes dando o poder de influir, muito menos, de decidir. Os projetos e programas eram ofertados de cima para baixo, em “pacotes” elaborados, geralmente, pela direção nacional da LBA, com exigências que, muitas vezes, não se coadunavam com a realidade e demandas locais. Assim, as equipes locais da LBA ajustaram medidas, alteraram metodologias e realizaram ações visando a compatibilizá-las à realidade local, pois havia na Instituição uma unidade de pensamento de não deixar voltar recurso destinado ao Ceará, dada a prevalência da pobreza e da miséria da população. Inúmeras ações criativas locais surgiram, o que denotava uma ‘reação silenciosa’ às formas prontas emanadas do Poder central, provocando uma abertura no modo de administrar os projetos. Algumas foram aceitas pela administração superior e apoiadas com recursos financeiros, como no caso das creches comunitárias emergenciais e dos grupos produtivos, que chegaram a exportar seus produtos para fora do País.

No Estado do Ceará, as ações desenvolvidas pela LBA guardavam preocupações com a qualidade dos trabalhos, com o aproveitamento dos recursos em benefício da comunidade e, principalmente, na “década perdida”, a instituição realizou enorme esforço para minorar a situação de miséria do povo, verificado pelo dinamismo que suas equipes profissionais assumiram no combate à fome e à desnutrição no Estado.

A interiorização dos serviços não suscitava a autonomia nem a decisão local; e a inexistência de uma coordenação municipal provocava a sobreposição de projetos e ações, fazendo com que usuários fossem atendidos em várias entidades de assistência no município, enquanto outros não tinham acesso. Não existia um trabalho político que despertasse para o direito; que suscitasse uma vigilância das ações por parte dos usuários. Entretanto, entendemos que o trabalho da LBA, ao lado de outras organizações governamentais e não governamentais, estabeleceu os primeiros alicerces que possibilitaram a desconcentração das ações, de modo que os benefícios e serviços chegassem mais próximos da população.

#### 4.3.1.1 Contribuições da LBA à descentralização da assistência social: uma elaboração baseada na fala dos servidores

Buscamos nesse estudo apreender a participação da LBA na descentralização por meio das entrevistas semi-estruturadas com servidores e dos documentos, como planos operacionais e regionais, no período de 1993 até sua extinção completa em 1996:

A participação da LBA na descentralização inicialmente, deu-se através das Associação Nacional dos Servidores da LBA e Associação dos Servidores da LBA (ANASSELBA e ASSELBA) na organização e participação em seminários nacionais, regionais e estaduais divulgando a LOAS. (L 02)

A LBA adotou um plano de capacitação com três estratégias básicas: preparação dos municípios para criação dos Conselhos Estadual e Municipal; divulgação da LOAS; e implementação do BPC. (L 01)

A LBA participou de vários eventos tais como treinamentos, reuniões com entidades assistenciais promovendo a divulgação da nova política – a LOAS. (L 01 e 02)

Esses depoimentos dos servidores da LBA correspondem aos conteúdos identificados nos planos de ação (nacional) da LBA (1994) e Plano de Ação da LBA Ceará (1994):

Planejar e utilizar instrumentos pedagógicos e técnicos para fazer a LOAS ser reconhecida e assim realizar a transferência de competências e atribuições para o governo do Estado e governos municipais em respeito à municipalização, e, obedecendo aos princípios da “flexibilidade”, gradualidade, respeitando a heterogeneidade, a participação e o controle (BRASIL, MPAS, LBA, 1994).

O papel fundamental da LBA foi aproximar-se das entidades com as quais mantinha convênios e contratos a fim de prepará-las para as mudanças que se aproximavam com a assistência elevada à categoria de política pública. “*Prestar cooperação técnica para implementação do sistema descentralizado e participativo da assistência social*” (BRASIL, MPAS/SAS Ofício 846/95).

Inventariamos, a seguir, as ações pró-descentralização nos documentos e nas ‘falas’ dos servidores, que expressam os esforços da Instituição em cumprir a proposta da LOAS:

- mobilização de lideranças comunitárias nos municípios para divulgar a LOAS;

- realização de encontros envolvendo o Poder Legislativo municipal, os movimentos populares e entidades representativas dos usuários;
- visitas a instituições para divulgar a LOAS;
- articulação com as secretarias do Estado e dos municípios, com vistas à descentralização das ações;
- encontros regionalizados, com o objetivo de propagar e instruir acerca do novo desenho proposto na LOAS;
- estudos realizados junto aos órgãos municipais para adequá-los à municipalização da assistência social;
- treinamentos para elaboração de instrumentos para prestação de assessoramento aos municípios na elaboração de planos, lei de criação de conselhos e dos fundos de assistência social; e
- divulgação da LOAS junto às entidades e organizações não governamentais visando à participação social.

A LBA, por orientação nacional, integrava-se aos órgãos do Governo do Estado para desenvolver ações conjuntas, que visavam a fortalecer a concepção da LOAS, subsidiando os municípios e capacitando-os para assumir a descentralização da política. Desse modo, aderiu à mudança proposta na LOAS no que diz respeito à municipalização da Política de Assistência Social, contribuindo para uma passagem gradual, formando e informando a rede de atendimento. Contraditoriamente, porém, desenvolvia e acentuava ações diretas, que asseguravam a sua manutenção como órgão governamental da assistência, como se não tivesse tomado conhecimento da necessidade de sua própria reestruturação, necessária a partir da LOAS, o que pode ser observado nos objetivos do Plano de Ação da LBA do Ceará (1994, item 53):

Promover a interiorização das ações através da implantação de unidades simplificadas de atendimento a áreas de risco, gestantes e de reabilitação às pessoas portadoras de deficiência no âmbito da comunidade...[...]... Atender a pessoa portadora de deficiência na concessão de cadeiras de rodas e carrinho ZEUS, favorecendo a sua locomoção e integração social...[...]..Estimular projetos que contribuam para a melhoria das condições de vida de famílias de baixa renda...[...] ... Celebrar convênios de cooperação técnica e financeira com Ogs e Ong's para desenvolvimento de projetos de construção e melhorias de equipamentos destinados prioritariamente ao atendimento do Idoso e do deficiente - LBA.

Sobre a passagem das ações da LBA para as instâncias governamentais, os entrevistados assim se manifestaram:

A passagem dos programas, projetos e serviços da LBA para o Estado e municípios foi um processo cheio de dificuldades, foi muito dolorosa, difícil e complexa do ponto de vista administrativo e político. (L 01)

Formalizada através de protocolo entre a LBA - Nacional com os Secretários dos Estados e depois com as Prefeituras. (L 02)

Foi um processo extremamente doloroso, um sentimento de perda muito forte, maltratando a todos, funcionários e entidades. (L 03)

O estabelecimento de um protocolo administrativo obedecia aos critérios da descentralização encaminhada pelo governo FHC: divisão de bens imóveis, redistribuição de pessoal e até mesmo a disponibilidade de alguns servidores estava prevista.

Em relação aos bens imóveis, a sede central do prédio da LBA ficaria com o Governo do Estado e os centros sociais, em número de dez, foram transferidos para a Prefeitura de Fortaleza, enquanto os centros regionais próprios foram entregues ao Poder municipal. Prevaleceu a lógica de que o Estado seria o órgão coordenador o que corresponderia à sede da Superintendência Estadual da LBA e os centros sociais e regionais órgãos executores da política, portanto, caberia ao Poder municipal recebê-los.

O quadro de pessoal foi pouco a pouco lotado em órgãos federais, ficando cerca de 20 servidores entre técnicos e administrativos para finalizar o processo de extinção, no prazo de um ano, sob pena de serem administrativamente punidos. Entre os próprios órgãos federais, havia resistências para aceitação dos servidores da LBA, na descrença de que esses servidores fossem competentes para outro tipo de trabalho que não o assistencialismo; foi *“preciso provar que eles eram competentes e tinham valor”* (L01). Esse depoimento é revelador da desvalorização da assistência, desqualificando até mesmo aqueles que trabalham nessa política.

Os dirigentes de entidades, surpreendidos e amedrontados com as mudanças em função da municipalização, em virtude das divergências políticas locais, temiam ser apenados com a suspensão e ou perseguição aos seus trabalhos. Os excessos partidários (clientelismos, defesa dos filiados aos partidos), típicos do Ceará causavam esses receios.

A agressividade do Governo Federal para com os servidores da LBA foi tamanha que alguns foram postos na lista de “disponibilidade”, mesmo realizando todas as exigências do Governo FHC. Assim, o sentimento de dor dos servidores da LBA adveio da perda, não somente produzida pelo desmonte da Instituição, mas também do tratamento ao qual foram submetidos.

A Medida Provisória nº813/95 marcou a estréia de FHC na Presidência da República e com ela o desmonte da assistência social, avaliada como:

Reprovável. Toda medida de força se opõe à democracia. Como toda MP autoritária não deu atenção ao que já havia sido construído, pois extinguiu abruptamente o MEBES, a LBA, o CBIA e a CORDE, desmontando a assistência social do País, entregando à primeira-dama, uma assistência social de base solidária, interrompendo a conquista da LOAS, o direito conquistado. (L 01)

Essa Medida Provisória atingiu a Política de Assistência Social, impedindo sua passagem e/ou transferência gradual para estados e municípios, pois, como visto anteriormente, a ênfase do Governo recai no Programa Comunidade Solidária (PCS). Na tentativa de assegurar o trabalho, a SAS cria nos estados os Escritórios Regionais da Secretaria de Assistência Social (ERSAS):

No Ceará, o ERSAS assumiu a missão de contribuir para a descentralização da política participando da elaboração do “Projeto Capacitar para Descentralizar” em articulação com a Secretaria de Ação Social do Ceará; estruturou um conteúdo básico de repasse de informações para ser ministrado aos conselheiros (em potencial) e aos gestores municipais. (L 01)

O ERSAS trabalhou durante quatro anos no processo de descentralização através de treinamentos em parceria com o Estado e em encontros regionais com as prefeituras. (L 02)

A contribuição do ERSAS ocorreu em parceria com o governo do Estado do Ceará e foi difícil. Havia disputas entre técnicos e administração do Estado. (L 03)

Essas afirmações mostram a tenacidade dos técnicos da LBA, a responsabilidade de instruir a comunidade e não abandonar seus propósitos. Foi, de fato, uma participação ativa nesse processo inicial da descentralização político-administrativa, porém, difícil, pois sabiam que o trabalho edificado em décadas seria repassado para outrem; e, mesmo, na consciência de que esse era o caminho certo, alimentavam a vontade de permanência na trincheira da assistência social no Estado. As disputas ocorreram entre essas instituições e os técnicos: a LBA, que sempre cedeu recursos para a assistência social do Estado, viu-se sem poder. A

SAS-CE se colocava acima da LBA, com a competência político-administrativa no Estado, e com isso secundarizava a participação da LBA. Por outro lado, os servidores da LBA se ressentiam dessa nova relação de poder com um secretário disposto a fazer valer sua força.

Os documentos produzidos nesse período dão à impressão de que pairava entre os servidores a esperança de que a Política de Assistência Social seria coordenada pelo ERSAS nos estados, em razão do acúmulo de conhecimentos adquiridos pelos técnicos, como pode ser visto:

Dentro das novas funções atribuídas à LBA, consubstanciadas na vertente da descentralização administrativa, via municipalização, processo participativo e interativo, envolvendo instituições e segmentos da população, a Fundação LBA se prepara para atuar nas ações de acompanhamento e assessoramento técnico (BRASIL, LBA, Relatório, 1994, p.11).

No âmbito do Estado do Ceará, identifica-se a existência de uma certa disputa com o governo do Estado, uma nova correlação de forças entre a LBA e Secretaria da Ação Social, com esta provocando o isolamento da LBA, o que foi constatado na I Conferência Estadual de Assistência Social, ocorrida em 1995:

O então Superintendente da LBA não foi chamado para compor a mesa de abertura, nem sequer foi mencionada sua presença, o que foi reclamado pelo público presente, obrigando o Secretário a convidá-lo. (L 01)

A situação prosseguiu quando:

Os técnicos da LBA foram abordados, pelo então secretário, a não disputarem espaços de delegados à Conferência para que os técnicos do governo estadual fossem os escolhidos; a LBA do Ceará participou da I Conferência Nacional de Assistência Social com pouquíssimos servidores. (L 03)

Analisando os documentos mencionados e as afirmações dos entrevistados, entendemos que a LBA se posicionou por meio de sua equipe técnica a favor do novo formato da assistência social previsto na LOAS; colaborou no sentido de implantar e implementar a descentralização prevista; cumpriu as determinações relacionadas à extinção enfrentado pelos servidores da LBA com muito sofrimento, por assistirem à derrocada da Instituição, sem que pudessem continuar na luta da assistência social; nutriu a esperança de ocupar um lugar de destaque na Política Nacional no estado.

Em verdade, a LBA deixou um legado para a assistência social do Ceará no que diz respeito à descentralização, uma vez que o trabalho realizado junto às instituições e órgãos locais foi organizado por meio de ações desenvolvidas por ela, sozinha, ou, em conjunto com os órgãos do Estado; muitas dessas instituições e organizações que faziam parte do conjunto de entidades conveniadas, contratadas e voluntárias, hoje, ocupam espaços nos órgãos gestores e conselhos municipais de assistência social.

Analisando a situação decorrente do desmonte abrupto da assistência, há de se refletir que, tanto no plano nacional como no Ceará, ocorreu um alinhamento de programas, projetos e ações no âmbito do Governo Federal que visavam a diminuir o investimento em projetos continuados, embora o discurso governamental não indicasse isso. Entende-se que essa situação decorria do compromisso governamental (FHC) com o ideário neoliberal do Estado Mínimo. As transferências de encargos dos trabalhos da LBA ocorreram para o governo do Estado e dos municípios e para as entidades assistenciais.

#### *4.3.2 A descentralização da assistência social sob a coordenação da instância estadual*

A assistência social no Estado do Ceará tem uma história repleta de clientelismos e favorecimentos dos grupos no poder. Isso decorre do atrelamento às oligarquias e do coronelismo que, na verdade, ainda hoje tem influências, principalmente fora da capital, onde às relações de dependência se sedimentaram com maior força.

Em 1986, um grupo de jovens empresários adentrou a política partidária sob a sigla do PMDB, formando uma aliança de centro-esquerda, elegendo um dos líderes do Centro Industrial Cearense (CIC). O grupo se apresentava como “redentor” do Ceará, desprezando tudo o que havia sido feito, pelos coronéis. Iniciava-se “A Era Tasso”.

O primeiro Governo Tasso Jereissati (1986-1989) se identifica como “Governo das Mudanças”. Seu ponto básico foi a modernização da máquina administrativa do

Estado. O Governador impôs o desenho empresarial, visando ao equilíbrio do orçamento, à eficiência da máquina e à probidade no trato da coisa pública.

Em 1987, o Governador cria a SAS<sup>121</sup>, com a missão de coordenar todas as ações do campo social, abrigando a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (FUNSESCE), a Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana (PROAFA) e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEMCE), e, nesse ano, a Defesa Civil passa a integrar a Secretaria.

O segundo governo da “Era Tasso” para o período de 1990-1994, o “Ceará Melhor”, teve Ciro Gomes como continuador das mudanças: adotou medidas administrativas e fiscais enérgicas, bem como prosseguiu em busca da consolidação do modelo de industrialização planejado pelo CIC.

O secretariado do Jovem governador foi constituído de 71% de técnicos e 17% de políticos, enquanto os cargos-chaves, na maioria, foram ocupados por técnicos. Diferente de Tasso, manteve um relacionamento mais próximo, tanto dos políticos como dos movimentos sociais, sendo seu próprio coordenador político, centralizando ainda mais o poder (BONFIM, 2002).

Ciro pretendia criar uma cultura, nova concepção de sociedade, em acordo com o pensamento dos idealizadores do projeto mudancista. Assim, institui o ‘Pacto de Cooperação’ para defender uma nova organização, um partilhamento entre as forças que o compõem, inclusive não desprezando a participação social. Deveria, portanto, produzir mudanças, dinamizar as organizações da sociedade, como as universidades, as entidades de classe entre outros. Na verdade, o pacto favorece o capitalismo, a indústria. Em síntese, *“a economia cearense se transforma numa economia moderna, numa sociedade dominada por relações verdadeiramente capitalistas”* (TEIXEIRA, 1999, p.11).

A Secretaria de Ação Social<sup>122</sup> passou a chamar-se Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS), com a missão de realizar a assistência social no Estado e ocasionar oportunidades de emprego e renda, vinculando a Fundação da Ação Social (FAS), que englobava a PROAFA, a FUNSESCE e a FEBEMCE. A Primeira-

---

<sup>121</sup> A criação da SAS ocorreu pela Lei 11.306, de 1º de abril de 1987.

<sup>122</sup> A Secretaria do Trabalho e Ação Social foi criada pela Lei 11.809/1991, já no fim do mandato de Ciro Gomes; por Decreto, essa Secretaria passou a ser responsável pela operacionalização do Sistema Nacional de Emprego-SINE. (Decreto 23.378/1994)

Dama<sup>123</sup> do Estado teve forte influência, apoiando e privilegiando o trabalho de creches e outros projetos de apoio a crianças e adolescentes; mais tarde, obteve vantagens no caminho da política: tornou-se a vereadora mais votada de Fortaleza nas eleições municipais de 1996.

No que diz respeito aos programas e projetos sociais, foram enfatizados: as Creches Comunitárias, Criança Feliz (0 a 6 anos); Vivendo e Aprendendo (7 a 17 anos); Aprender, Brincar e Crescer (ABC); Respeitável Turma (arte circense); criou o Pólo Central de Atendimento à Criança e Adolescente; Casa do Menino Trabalhador, Programa de Proteção Especial; SOS Criança, entre outros, tendo como objetivo promover o bem-estar social, na perspectiva dos direitos dos cidadãos (CEARÁ, PPA, 1992-1995).

Com a aprovação da LOAS em 1993, a demanda emergente era a divulgação e a complementação das propostas dela advindas, que significam mudanças substanciais do ponto de vista político e administrativo.

As dificuldades e atraso na implementação do novo modelo de assistência social levou o CRESS, ainda em 1993, a aglutinar várias instituições em torno do movimento PRO-LOAS, efetivando encontros e seminários sobre assistência social, tendo a participação da sociedade civil, técnicos e dos assistentes sociais.

Instala-se, em 1994, a Comissão Interinstitucional, composta por membros da esfera federal, estadual e municipal e da sociedade civil, com a participação da LBA, CBIA, SETAS e suas vinculadas FAS e FEBEMCE; Associação dos Municípios do Ceará (AMECE), CRESS, Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará (SASEC), Universidade Estadual do Ceará (UECE), Federação Brasileira de Excepcionais (FBIEEX) e Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Ceará (FECECE).

Entre os objetivos dessa Comissão, estava assegurar para os municípios a participação na descentralização político-administrativa, devendo ajudá-los na formulação do diagnóstico social local, prestar orientações para elaboração do plano municipal e criação dos conselhos e fundos municipais de assistência social.

Os técnicos se depararam nos municípios com o desconhecimento da LOAS e implicações políticas e administrativas com vários interesses partidários e

---

<sup>123</sup> A Sra. Patrícia Sabóia ocupa, hoje, uma cadeira no Senado Federal.

clientelistas em jogo; e com a falta de estrutura para implantar a descentralização e a participação social. Por isso, os encontros promovidos visavam a alcançar governos municipais e sociedade organizada para, juntos, desencadearem a implantação e a implementação da LOAS. Foram elaboradas, em conjunto com a LBA, cartilhas, *folders*, apostilas, álbuns seriados, utilizando uma linguagem popular sobre a assistência social e a LOAS, na tentativa de alcançar melhor assimilação durante os encontros. Ao todo, foram realizados 07 encontros regionalizados, entre maio e novembro de 1994, com a participação de 140 municípios entre os 184. Todos obedeceram a um programa comum constando das temáticas: A Assistência que Temos, e a Assistência que Queremos; Competências das três esferas de governo quanto à Operacionalização do financiamento e da descentralização; operacionalização dos Planos, Conselhos e Fundos. Todos visavam à capacitação técnica e política dos sujeitos, principalmente gestores e conselheiros (LOPES, 1996).

Ao final de 1994, a Secretaria do Trabalho e Ação Social passa a operacionalizar o Sistema Nacional de Emprego (SINE)<sup>124</sup>, quando a assistência se diluiu entre as ações do novo sistema, pois a ênfase seria dada ao trabalho.

Em 1995, Tasso Jereissati volta a governar o Estado por dois períodos legislativos (1995-1998; 1999-2002): “Avançando nas Mudanças” e “Consolidando o Novo Ceará”, lemas indicativos de que o Governador estava convicto sobre a continuidade de sua administração modernizadora-mudancista, acentuando o discurso nos compromissos quanto ao crescimento econômico, justiça social, redução da pobreza, oferta de mais saúde e mais educação. O equilíbrio fiscal, os investimentos públicos, a atração de investimentos, a interiorização das cadeias produtivas, a industrialização por meio dos pólos industriais, estímulo aos ajustes modernizantes dos setores competitivos, o incentivo às microempresas, como fonte geradora de renda e emprego, são as “imagens” do novo Ceará, sem esquecer o turismo, que passou a ter peso nos afazeres do governo (BONFIM, 2002).

O Governo do Estado do Ceará identificou-se de imediato com o de FHC (1995 – 1998), provocando um esfriamento na Política de Assistência Social; deu-se, então, uma ruptura no processo que vinha se desenhando. Assim, diante desse esfriamento, a sociedade civil reage, se organiza e reativa a Comissão

---

<sup>124</sup> Este ato decorreu do Decreto nº23.318 de 02/09/1994.

Interinstitucional, passando a agir em torno das entidades assistenciais, buscando alcançar os parlamentares dos vários partidos políticos, trazendo a categoria dos assistentes sociais e os movimentos sociais para fortalecer a Política de Assistência Social Pública. Vários eventos ocorreram: audiência pública na Assembléia Legislativa do Ceará; treinamento de técnicos da LBA, CBIA, FAS, FEBEMCE, para participar nas conferências regionais de assistência social; teleconferência intitulada Assistência Social Direito do Cidadão, Dever do Estado; encontros com primeiras-damas e secretários(as) de assistência social dos municípios, com o objetivo de interpretar e sedimentar a concepção de assistência social como dever público e direito do cidadão; criação do Núcleo Técnico de Informação, Assessoramento e Implementação da LOAS, formado pelo MPAS/SAS/FAS e FEBEMCE.

A SAS-CE provoca a discussão em torno da assistência social, centrada,, principalmente, no direito, no engajamento da sociedade civil no entendimento dessa nova forma de ver a política na perspectiva do Direito do Cidadão e do Dever do Estado. Foi na perspectiva do direito que a ação das entidades da sociedade civil foi direcionada – a grande preocupação era o tratamento especial que o Governo do Ceará vinha dando ao Programa Comunidade Solidária, que contrariava, radicalmente, as intenções da LOAS e realizava o retorno ao passado, com a assistência social solidária e liderada pelas primeiras-damas. O Governo do Estado do Ceará alinhava-se, assim, ao Governo federal, realizando verdadeira contraposição à LOAS. Com isso, as ações previstas na política assumiram uma visão restrita e focalista, apelando às parcerias, transferindo para a sociedade civil a responsabilidade de financiar programas destinados aos mais miseráveis dentre os pobres. (CARVALHO, 1997)

A sociedade civil, fortalecida com a criação do Fórum Estadual de Assistência Social (FOEAS), em maio de 1995, e com o apoio do Conselho Regional de Serviço Social, reuniu um número de entidades assistenciais, sindicatos e associações para defesa da LOAS. O FOEAS passou a ter um papel importante na política, tornando-se referência no debate público, denunciando medidas constrangedoras à LOAS e se esforçando na formação técnica e política dos futuros conselheiros do CEAS. Para garantir a representação da sociedade no CEAS, o Fórum conseguiu, com um trabalho político junto aos parlamentares da Assembléia Legislativa, que a Lei de

criação do Conselho contemplasse a representação dos filiados ao FOEAS a serem eleitos em assembléia geral nesse Fórum.

O Órgão Estadual de Assistência Social, graças ao trabalho dos técnicos e observando a necessidade imperiosa de realizar as ações previstas na LOAS, teve que enfrentar áreas contrárias ao desenvolvimento da assistência social como a política do próprio governo. No interior da SAS, entretanto, um grupo insistia na continuidade dos treinamentos e capacitações, visando à concretização da assistência social como política pública. Era o confronto do novo com o velho modo de fazer assistência contingencial, seletiva e compensatória, enquanto o novo encarnava a assistência como política de proteção social, direito do cidadão, dever do Estado.

Merece destaque especial na assistência social o projeto “Capacitar para Descentralizar”, onde se distingue um esforço maior dos técnicos do que do governo realizado em conjunto com o MPAS/ERSAS na forma de oficinas: um instrumento de preparação para que os municípios cearenses se tornassem aptos a assumir a descentralização das políticas do trabalho e assistência social (CEARÁ, SETAS, Relatório de Gestão, 1997).

Em um curto período de dois meses – agosto e setembro de 1997 – foram realizados dez eventos nas regiões administrativas, agrupando 124 municípios, com uma participação de 451 pessoas, entre gestores, conselheiros e servidores municipais. Nesses eventos as dificuldades emergiram, e, entre elas, mais uma vez, foram detectados o despreparo administrativo e técnico nos municípios; o desconhecimento do papel do Conselho de Assistência Social e uma compreensão distorcida acerca do financiamento, do funcionamento do fundo, da prestação de contas; ao lado disso, uma enorme desmotivação dos gestores que recebiam partilhar o poder com a sociedade, portanto, pretendiam continuar centralizados, exercendo o domínio sobre os projetos e ações.

O projeto é considerado o marco da descentralização da Política de Assistência Social no Estado Ceará, e atendia também às exigências postas pela SAS/MPAS, que já vinha anunciando a suspensão de recursos para os municípios que não operacionalizassem os conselhos e os fundos. No “Plano de Desenvolvimento Sustentável” do Governo do Ceará (1995 – 1998, p. 37) a descentralização passa a ser considerada:

Uma forma de aumentar a capacidade de ação do governo, visto que permite o aproveitamento da capacidade de iniciativa dos níveis mais descentralizados da administração pública, em outros níveis, (nas prefeituras, por exemplo) e nas comunidades, com a evidente vantagem de aumentar a capacidade de realização do setor público estatal, de promover a motivação e o interesse dos níveis descentralizados e, freqüentemente, de reduzir custos operacionais [...] com base em regras democraticamente estabelecidas, o governo atuará de forma descentralizada, em particular no tocante à política social que deve ser coordenada em nível do município e das comunidades... [...] ... será também, instrumento para alavancar recursos de outras esferas de governo e da própria comunidade em benefício aos objetivos sociais.

Como se observa, a idéia de transferência de “poderes” para as esferas municipais foi vista como instrumento de mudança de encargos para obter ganhos sociais com o esforço de todos, com o Governo usando estratégias de partilhamento, porém apreende-se como desvencilhar-se de suas responsabilidades maiores. Nesse sentido, o Projeto Capacitar para Descentralizar passou a ter importância como preparação para a transferência das ações.

Na verdade, o Governo do Estado buscava a descentralização, mas não expressou qual seria sua participação efetiva na descentralização das políticas sociais. Do ponto de vista da sustentabilidade por ele apregoada, porém, as finanças públicas se assentavam na administração fiscal austera, capaz de originar poupança pública para, só, então, financiar as ações do Estado, perseguindo assim, o superávit orçamentário. *“Quanto aos gastos sociais será buscada a efetividade de tal forma que os resultados possam ser alcançados com o menor custo possível, comparativamente a parâmetros nacionais e internacionais”* (CEARÁ, Plano Desenvolvimento Sustentável, 1995, p.36).

A ideologia da sustentabilidade do Governo<sup>125</sup>, sem dúvidas, prioriza o mercado e secundariza o investimento social, portanto, afirma o “menor custo possível” para efetivar a diminuição do atendimento daqueles que mais necessitam e nega o atendimento ao contingente mais necessitado, que abrange mais de 55% da população cearense.

---

<sup>125</sup> O discurso do desenvolvimento sustentável do Governo do Ceará visava a uma sociedade em harmonia com a natureza espacialmente equilibrada, democrática, justa e economicamente sustentável, avançada quanto à cultura, ciência e tecnologia – um Estado a Serviço da Sociedade “capaz de mobilizar o potencial produtivo da sociedade, sem a ela substituir; que seja capaz de alavancar as iniciativas do setor privado, das comunidades e dos indivíduos; que tenha um papel de viabilizador e prestador eficiente de serviços públicos essenciais” (CEARÁ, Plano Desenvolvimento Sustentável, 1995, p. 07).

Por outro lado, mesmo diante dessa orientação ideológica do menor custo social, a equipe da SAS não relegou os objetivos em busca da municipalização da assistência social, propondo e realizando as orientações emanadas da LOAS, PNAS e NOB 97, contando com o trabalho dos articuladores regionais, que estenderam o trabalho de disseminação das idéias descentralizadoras nos municípios do Ceará.

O Governo Tasso, nesse período, conveniou com o BID a realização de projetos especiais a serem executados de forma descentralizada no Estado. Assim, surge o Programa de Apoio as Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes (PROARES), envolvendo um empréstimo de 42 milhões de dólares. O convênio iniciado em 1997, com duração até o ano 2000, pretendia abranger inicialmente 19 municípios, em ações estratégicas para melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes em situação de risco social. Na verdade, nesse período, ocorreu uma expansão para mais 33 municípios, bem como ampliações em outros, decorrentes de aditivo na relação convencional. Com isso, também, estendeu-se o prazo de pagamento do empréstimo previsto seu término para o ano de 2007.

Entre as ações desenvolvidas pelo PROARES, estão a construção de Centros de Educação Infantil, Abrigos Domiciliares, Escola VIVA, Habilitação de Educadores Infantís, núcleos de Arte, Educação e Cultura, Pólos de Atendimento (lazer, cultura e esporte), Fortalecimento do Programa Saúde da Família (PSF), Unidade de Semi-Liberdade, SOS Criança, Aceleração da Aprendizagem de Adolescentes (ANEXO E). No desenvolvimento dessas ações, o investimento<sup>126</sup> foi direcionado para edificação de equipamentos e atendimentos continuados, objetivando modificar o panorama físico com instalações de boa qualidade e com capacidade para atendimentos múltiplos.

Observamos que o PROARES é enfatizado pelos gestores e técnicos como o programa mais descentralizado da SAS e é operacionalizado com base na diretriz da intersetorialidade. Essa se dá via articulação com a Secretaria de Educação Básica (SEDUC), Secretaria de Saúde (SESA), Secretaria de Cultura (SECULT), Esporte e Juventude (SEJUV) e Secretaria de Planejamento (SEPLAN).

---

<sup>126</sup> O investimento total do PROARES foi de 70 milhões de dólares, sendo 42 milhões como empréstimo do BID e os 28 milhões divididos entre o governo do Estado do Ceará e os governos municipais.

O PROARES durante os governos Tasso, e mesmo no atual, aparece como o carro-chefe da SAS, “*capaz de assegurar direitos, capaz de descentralizar ações co-financiadas, capaz de transformar a paisagem física e social das populações*”<sup>127</sup> (CEARÁ, SAS, Relatório do PROARES, 2006).

Não se pode negar a importância do PROARES para os municípios, mas há que se fazer uma observação crítica: o Programa funciona como uma mini-secretaria dentro da estrutura da SAS. Possui uma equipe especial, com um comando competente e seus recursos para atividades fins não são alocados no FEAS, caracterizando um tratamento distinto, especial, dentro da Secretaria. Considerando a abrangência do convênio, seu significado social com ações consideradas estruturantes, uma preocupação para em nossas reflexões levando-nos a questionar: qual será o destino das edificações de obras importantes construídas e mantidas nesses municípios por meio desse convênio, quando os recursos do PROARES chegarem ao fim? Os municípios vão ter condições de sustentabilidade de programas e projetos? Como esses municípios, em geral, dependentes dos recursos do Governo federal prosseguirão com seus próprios recursos para sustentar a estrutura do PROARES<sup>128</sup>, mantendo a qualidade do atendimento a jovens e crianças.

Entre 1995-1997, aconteceram duas conferências<sup>129</sup> estaduais de Assistência Social no Estado, precedidas de conferências municipais e regionais. Essas conferências traduzem avanços e recuos. Os empecilhos apontados em relação à implementação da LOAS no Ceará foram relacionados:

- a - às dificuldades quanto à elaboração dos planos de assistência social, inexistência de garantias de execução em virtude da carência de recursos humanos, materiais e financeiros locais;

---

<sup>127</sup> É discurso do Governador Lúcio Alcântara, quando apresenta o resultado do PROARES 1997 – 2005.

<sup>128</sup> O governo Lúcio Alcântara está em busca de estender o convênio para um novo PROARES II, porém, ainda não há nada acertado com o BID. Em reunião realizada em início de dezembro de 2006 nenhum acordo foi finalizado. Observamos a preocupação dos técnicos da SAS em relação à sustentação dessa estrutura somente com recursos da Prefeitura, o que inviabilizaria a continuidade das ações.

<sup>129</sup> A Primeira Conferência Estadual de Assistência abordou a temática: Assistência Social, Direito de Todos e Dever do Estado, enquanto os painéis trataram da importância do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, das condições locais para o desenvolvimento da política e operacionalização do sistema de assistência social. Participaram dessa Conferência 395 pessoas: 227 delegados e 168 convidados.

b - à necessidade de assessoramento técnico do órgão estadual de coordenação da assistência junto ao Poder municipal; e

c - à falta de regulamentação dos benefícios eventuais, suscitando a idéia de benemerência do município, indicando urgência na solução.

A descentralização da assistência social foi tratada em painel especial na II Conferência Estadual (1997) e nos oferece um panorama do conjunto dos municípios. Identificamos no relatório o desconhecimento da descentralização da Política; a fragilidade das ações dos conselhos, com uma baixa representatividade dos usuários no processo; o despreparo da sociedade para participar do planejamento conjunto e o controle social da assistência; reduzida capacidade do FOEAS para expandir-se e poder influir no Estado; desarticulação entre os órgãos governamentais, impedindo ações intersetoriais. A SAS-CE, entretanto, fortaleceu um viés técnico à descentralização, ou seja, priorizou o aspecto formal: plano, conselho e fundo municipal, chegando a ocupar lugar de destaque no País.

As conferências de 1997, 1999, 2001, em relação à descentralização da política, registraram que:

O Estado, através da SAS, colocou sob a responsabilidade dos municípios programas e projetos que eram da sua própria responsabilidade, sem transferir os recursos financeiros; e

Os Municípios obrigaram-se a receber os programas sem os respectivos recursos, refletindo negativamente, no orçamento municipal.

Apreendemos que o Estado se amparava na descentralização não para partilhar poder decisório, nem participar do co-financiamento, mas repassar mais rapidamente a responsabilidade para os municípios, sem obedecer ao gradualismo que um processo dessa natureza requer.

A descentralização envolve medidas políticas, administrativas e financeiras. O governo do Estado, apesar do discurso descentralizador-participativo, deixou de lado um dos aspectos fundamentais do processo - o financiamento. O município nem sempre decidia sobre suas possibilidades e disponibilidades de receber a totalidade dos encargos a serem atribuídos pela SAS. Seguindo, porém, critérios próprios, o Estado transferia os projetos e os encargos relativos aos programas, projetos e serviços para os municípios.

Apesar dos treinamentos e dos debates a descentralização da assistência no Estado não foi devidamente compreendida, visando a uma negociação democrática. A descentralização seguiu orientações que nos levam ao entendimento de que o Governo do Ceará tencionava se desobrigar de ações e serviços por ele prestados e os treinamentos e capacitações justificavam as transferências de encargos; com isso modernizavam a máquina governamental.

Os planos Governamentais (1995-1998) reforçavam a idéia de parcerias e da descentralização, cabendo à Secretaria de Trabalho e Ação Social desenvolver, de forma intersetorializada, a capacitação e organização social; a geração de ocupação e renda; a valorização da família, da criança e do adolescente; a assistência devida e a defesa civil. (CEARÁ. Plano Desenvolvimento Sustentável, 1995, p. 69)

Jereissati sempre pautou suas ações, em consonância com a racionalidade administrativa, de modo a fortalecer o desenvolvimento econômico do Estado, incentivando a indústria, não abandonando, contudo, o discurso da participação, da parceria, da descentralização:

Sozinho, o governo não pode cumprir toda a tarefa de construção do desenvolvimento do Estado...[...] só pode ser alcançado através de um esforço conjunto ...[...] o governo respeitará o processo de decisão democraticamente escolhido. (CEARÁ, Plano Desenvolvimento Sustentável, 1995-1998)

Reconhecido pela imprensa e pela sociedade como um governador autoritário, teve dificuldades de lidar com os movimentos sociais, mas, quando lhe foi útil, rapidamente buscou aliar-se a eles para obter resultados políticos favoráveis, fazendo concessões.

A idéia fundamental era descentralizar as políticas sociais para serem executadas e coordenadas nos municípios pela prefeitura e/ou comunidade.

Acrescente-se a delegação de poderes que se fará no interior da administração Estadual, com o objetivo de estimular a motivação e o compromisso de diversos níveis administrativos com as metas estabelecidas (CEARÁ, Plano Desenvolvimento Sustentável, 1995-1998).

A prioridade do Governo do Ceará, no que diz respeito à descentralização, foi direcionada à Política de Saúde, orientada para levar os serviços para mais perto do povo, permitindo a participação comunitária na gestão. Essa descentralização apareceu conectada com as leis federais 8080/90 e 8141/90, que prevêm a descentralização da saúde.

O II Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Ceará 1999-2002 “Consolidando O Novo Ceará” contém em seu interior a idéia do desenvolvimento nas mesmas bases do anterior referindo a sustentabilidade como:

[...] a possibilidade de obtenção de resultados permanentes no processo de desenvolvimento, preservando a capacidade produtiva dos recursos naturais, maximizando seus efeitos sobre a criação e a distribuição de renda e de ocupação e assegurando apoio político capaz de garantir a continuidade das ações e de seus trabalhos sobre o bem-estar da população (p. 24)

O plano enfatiza que o desenvolvimento do Ceará só poderá ser alcançado mediante um esforço conjunto do Governo e iniciativa privada com vistas à sustentabilidade ambiental, econômica, social e política, o que requer o fortalecimento dos mecanismos de descentralização da ação pública. Referido documento evidencia a descentralização como:

[...] princípio básico da atuação do governo, em particular, no tocante à política social, com a gestão fortalecida em nível do município e das comunidades. O processo de descentralização é considerado, também, instrumento potencializador de recursos das outras esferas de governo e da própria comunidade, em benefício do alcance dos objetivos sociais (CEARÁ, II Plano Governamental Sustentável, 1999-2002, p. 25).

A gestão da assistência social, nesse documento, tem como parâmetro a LOAS; centra-se no eixo da descentralização político-administrativa, enfatizando a participação popular e o reordenamento institucional. Em seu discurso, objetiva mudanças na cultura política dos grupos sociais e o compartilhamento de responsabilidades nas decisões políticas; apóia-se na organização da população e na capacitação, visando a ampliar o espaço de poder da sociedade e de fortalecer o município e as ações básicas da assistência social.

Verificamos, nos relatórios da gestão desse período, que o Governo realizou a passagem de parte dos programas e projetos para os municípios, entretanto, permaneceu como órgão gestor-executor da política, manteve a modalidade convencional, principalmente na Capital do Estado. O órgão estadual gestor é renomeado, passando a Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS)<sup>130</sup>. A reestruturação absorvia a estrutura e o quadro de servidores da FAS, passando a coordenar ações da Política de Trabalho e Assistência Social do Ceará.

---

<sup>130</sup> A FAS e a FEBEMCE foram extintas pelos decretos de nº 25.696 e 25.697 ambos de 29/11/1999. A SETAS foi reestruturada pelo decreto 25.706 de 15/12/1999 (fonte: <[www.sas.ce.gov.br](http://www.sas.ce.gov.br)> acessado em 01.12.2006)

O discurso da descentralização do Estado, no que se refere à assistência social, nos permite acentuar que, no segundo governo Jereissati, consistiu em continuar o repasse gradativo dos encargos administrativos e técnicos dos programas assistenciais, sem uma participação efetiva no co-financiamento das ações<sup>131</sup>. Identificamos, assim, uma desconcentração da máquina do Estado, apenando, financeiramente os municípios que se obrigaram a constituir equipes técnicas, investir em recursos materiais e financeiros próprios para sustentar os programas sociais.

O governo Lúcio Alcântara (2003-2006) foi o quinto e último da chamada “Era Tasso”. O Governador difere das idéias do seu antecessor, sendo mais conciliador. Pertenceu a vários partidos políticos e, apesar de escolher técnicos para seu governo, sua preferência foi político-partidária. Possui forte ligação com os chefes políticos do restante do Estado, tendo uma agenda política repleta de compromissos partidários com seus aliados. As divergências entre Tasso e Lúcio se acentuaram no último ano de Governo, refletindo-se sobre a última eleição (2006), quando o primeiro se declarou contrário à reeleição de Lúcio, provocando uma cisão no PSDB. Essa atitude, a influência do ex-governador Ciro Gomes na política cearense e o apoio do presidente Lula da Silva contribuíram para a vitória de Cid Gomes<sup>132</sup> e a derrota do Governador, mesmo com um índice alto de aprovação do governo superior a 60%.

O Plano do Governo Lúcio Alcântara (2003-2006) teve em sua elaboração a participação de mais de 900 pessoas, entre técnicos, populares, políticos e outros: “O Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social” embutia perspectivas e promessas de conquistas de melhoria de vida para a população. O plano tem 04 eixos básicos: 1) Ceará Empreendedor; 2) Ceará Vida Melhor; 3) Ceará Integração; 4) Ceará, Estado a Serviço do Cidadão (CEARÁ, Plano Plurianual, 2003-2006).

O primeiro eixo volta-se para o estímulo à indústria exportadora e comércio de produtos populares, turismo, desenvolvimento do meio rural, fortalecimento da infraestrutura e *visa o desenvolvimento do Estado para colocá-lo em situação de competição produtiva.*

---

<sup>131</sup> Essa afirmação é embasada no estudo que fizemos sobre financiamento da assistência social, que será exposto posteriormente.

<sup>132</sup> Cid Gomes é irmão do ex-ministro da Integração Social do primeiro governo Lula e ex-governador do Ceará, Ciro Gomes.

O segundo eixo envolve 14 objetivos estratégicos relacionados a: qualidade da educação, assistência integral à saúde, capacitação e qualificação da população; assegurar direitos à proteção do cidadão, acesso à justiça, segurança pública, melhoria do sistema penitenciário; promoção de ações preventivas de combate à violência e combate à impunidade; identificar, preservar e fomentar a cultura na perspectiva da inclusão social; promover o lazer e o esporte, priorizando a juventude, proteger o meio ambiente, melhorar o nível de habitação da população e ensejar maior oferta de infra-estrutura.

Desse eixo, interessa-nos particularmente, para fins deste trabalho, a estratégia “Assegurar Direitos de Proteção Social”, pois nele se inclui a Política de Assistência Social, assim posta:

O objetivo da assistência social é permitir que tenham acesso a bens, serviços e riquezas societárias os grupos vulnerabilizados pela condição de pobreza, de risco social, dentre eles crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiências ou de necessidades especiais, famílias em extrema pobreza, idosos, desempregados, e outros (CEARÁ, PPA, 2003-2006, p.112).

A proposta da assistência social se delinea nas ações para o período 2003-2006:

1. articulação da assistência social com as demais políticas sociais e econômicas;
2. redesenho da assistência social como política pública; e
3. ampliação do acesso aos direitos sociais para crianças de 0 a 6 anos, crianças e adolescentes de 7 a 17 anos, pessoas portadoras de deficiência, idosos e grupos vulneráveis.

Os programas da assistência social previstos no plano de governo abrangem vários campos da área assistencial:

- Segurança Alimentar: restaurantes populares; Banco de Alimentos; Programa Multisopa; ampliação da rede de distribuição de alimentos;
- Proteção aos direitos das crianças e adolescentes tendo o ECA como marco a ser perseguido;
- Assistência e proteção integral aos adolescentes em conflito com a Lei que, também, tem relação com os objetivos do ECA;
- Apoio ao Poder Municipal e à Sociedade Civil Organizada visando desenvolver os princípios postos na Norma Operacional Básica da assistência social com a finalidade de municipalizar a assistência social nas formas da gestão exigidas: gestão inicial, básica e plena. O Governo

Estadual preste assessoramento, oferece o apoio à execução, monitoramento e controle da Política de Assistência nos Municípios;

- Desenvolver o PROARES através de ações de fortalecimentos intersetoriais, participação comunitária, descentralização governamental e a potencialização do uso dos recursos públicos tendo em vista a melhoria das condições de vida das crianças, adolescentes e famílias;

- Assistência aos grupos vulneráveis que necessitam de proteção social para administrarem com dignidade suas vidas, mantendo seu sustento: mendigos, migrantes, população de rua, idosos sem família, portadores de deficiência, famílias residentes em áreas de risco;

- Defesa Civil Permanente para desenvolver ações junto às populações atingidas pelas secas, enchentes, abalos sísmicos e situações de calamidade pública. As ações da defesa civil são preventivas, recuperativas e emergenciais e realizadas em integração com os órgãos governamentais e sociedade civil.

O eixo três “Ceará Integração” busca com suas estratégias promover: a desconcentração espacial do desenvolvimento, o potencial endógeno para a autonomia local e a gestão integrada e compartilhada no território. Observa-se, assim, que o Governo pretende transferir para o local ações que permitam manter o cidadão em seu habitat e de certa forma realizar a integração de medidas governamentais para inserir o cidadão na região. Esse eixo está perfeitamente coadunado à idéia do desenvolvimento sustentável e reforça a proposta do eixo “Ceará Empreendedor”.

Adentrando as estratégias do eixo “Estado a Serviço do Cidadão”, o governo propõe reestruturar e modernizar a máquina estatal, estabelecer meios de acompanhar e avaliar as metas de inclusão social, efetivar uma gestão compartilhada, participativa, descentralizada com controle social. Para realizar tais estratégias, deverá *aperfeiçoar o planejamento, as finanças e o controle social além de promover a valorização do Servidor Público* (CEARÁ, PPA, 2003-2006).

A partir de março de 2003, o governo Lúcio desmembra a SETAS<sup>133</sup>, que passa a se chamar Secretaria de Ação Social (SAS), com a competência de planejar, coordenar, executar, acompanhar e avaliar a Política de Assistência Social e da criança e adolescente, e cria a Secretaria do Trabalho.

A SAS teve que se ajustar às mudanças trazidas pela PNAS/2004 e NOB/SUAS 2005 tendo que alinhá-las à gestão de resultados do Governo estadual. A proposta do SUAS para uma gestão descentralizadora e inclusiva apontava para a necessidade de reorganização do sistema estadual e municipal:

<sup>133</sup> A lei de reestruturação recebeu o nº 13.297 de março de 2003.

[...] a Secretaria de Ação Social (SAS) uniu-se aos esforços do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, implementando a proposta de redesenho de sua estrutura organizacional e operacional (CEARÁ, SAS-CE/ Relatório da Gestão, 2004).

O Relatório da gestão 2004 assevera que foram observadas as diretrizes da descentralização político-administrativa para os municípios e o comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população ocorreu em todos os níveis, bem como a primazia do Estado na responsabilidade na condução da política. A SAS, também, afirma o reconhecimento da centralidade da família na política. Na verdade, porém, a SAS não realizou a descentralização total de suas ações, pois a execução direta no Município de Fortaleza constituiu o grande peso de sua programática nesse período, o que pode ser observado pelo próprio relatório e na análise do financiamento. Também não participou do co-financiamento das ações da assistência que deveriam ser transferidas do FEAS para os CMAS dos municípios cearenses.

Em relação aos recursos para a assistência e outras políticas públicas, o Governo criou o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP - 2003), regulamentando-o por decreto em março de 2004<sup>134</sup>:

O propósito do FECOP é promover transformações estruturais que possibilitem às famílias que estão abaixo da linha da pobreza o atendimento integral, proporcionando condições de ingresso no mercado de trabalho e de acesso à renda e aos bens de serviços essenciais através da ampliação de investimentos em capital social, físico-financeiro e humano (CEARÁ - LEI COMPLEMENTAR 37, do Estado do Ceará, 2003).

Inicialmente a pretensão do FECOP era atender os 10 municípios de menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)<sup>135</sup>: Salitre, Aiuaba, Granja, Tarrafas, Quiteranópolis, Cariús, Parambú, Moraújo, Catarina e Irauçuba. O Município de Fortaleza, também, foi relacionado, direcionando suas ações para 10 bairros de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: Curió, Dunas Pedras, Siqueira, Parque Presidente Vargas, Genibaú, Autran Nunes, Cais do Porto, Pirambu e Granja Portugal.

---

<sup>134</sup> FECOP, instituído pela Lei Complementar n° 37, de 26/11/2003, foi regulamentado pelo Decreto 27.379, de 1° de março de 2004. Os recursos são originários do ICMS sobre produtos e serviços relativos a bebidas alcoólicas, cigarros, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação e outras receitas.

<sup>135</sup> O IDM é um indicador que procura definir o nível geral de desenvolvimento dos municípios do Ceará, incorporando aspectos geográficos, econômicos e sociais <[www.ipece.ce](http://www.ipece.ce)>.

Os recursos do FECOP devem ser empregados em planos e projetos que envolvam ocupação e renda, infra-estrutura e administração financeira. Aqueles destinados à assistência são repassados para o Fundo Estadual de Assistência (FEAS), mas já entram determinados para projetos aprovados por aquele Conselho. Nesse sentido, os projetos e os recursos do FECOP não passam pela aprovação do CEAS<sup>136</sup>. Estudando o mapa-planilha do FECOP, observamos que ele relaciona Região/ Município/ Programa-Projeto-Equipamento/ Meta/ Recursos e Fontes destinados à cada ação. Em 2006, o FECOP não direcionou suas ações para aqueles municípios mais vulneráveis, mas, para 60 municípios, destinando recursos para aqueles Grupos de Apoio a Pessoa com Deficiência, Terceira Idade Cidadã e Bolsa Cidadã (esse projeto complementa o Bolsa-Família). Com essas medidas, o Governo desviou o destino original do FECOP de assistir com maior intensidade os municípios mais vulneráveis do Estado, perdendo a oportunidade de elevá-los a uma situação de equidade com outros. Optou por pulverizar recursos com pequenos projetos em vários municípios, atendendo as reivindicações políticas.

Uma mudança significativa no âmbito da assistência social diz respeito às subvenções sociais. Essas sempre acarretaram controvérsias na área social, decorrentes do uso político-partidário e caráter clientelista. Assim, em decorrência das orientações da Controladoria Geral do Estado do Ceará, as subvenções tomaram um novo rumo. Iniciaram em 2004, com a apresentação e concorrência de projetos, priorizando as ações assistenciais de caráter continuado, possibilitando maior visão pública e mais democracia no uso dos recursos.

As áreas alcançadas pelas subvenções do Estado são: Assistência Social, Saúde, Cultura e Educação. A Lei estadual nº 13.553/2004 define o destino dos recursos públicos para entidades do setor privado, sem fins lucrativos. O Decreto-lei 27.953, de outubro de 2005, regulamentou a Lei das Subvenções. Desse modo, passaram a ser geridas conforme o decreto, que prevê a publicação de um edital público que permite a qualquer entidade pleitear esses recursos, desde que esteja juridicamente legalizada, devendo ser reconhecida de utilidade pública por lei estadual, municipal ou federal.

---

<sup>136</sup> A movimentação do FECOP será analisada no item Financiamento.

A modalidade Subvenção Social na Assistência Social exige a elaboração de projetos compatíveis com os objetivos do Plano Estadual de Assistência Social e se estabelece na modalidade de convênio. Os projetos apresentados pelas entidades são aprovados por analistas da SAS e seguem os critérios do Decreto. O CEAS, até o governo Lúcio Alcântara, participou da abertura das propostas das entidades com a participação de um conselheiro<sup>137</sup>. Coube à equipe da SAS escolher as entidades, seguindo a normatização estabelecida.

Os gestores da SAS avaliam que essa sistemática é uma forma de superar o apadrinhamento na concessão de subvenções, permitindo dar publicidade ao trabalho da Secretaria, das entidades e o uso de recursos o que permite maior controle social por parte da comunidade. O modelo de escolhas de entidades para receber as subvenções sociais, entretanto, ainda guarda a idéia de apadrinhamento, porquanto as entidades não aprovadas, insatisfeitas, interpõem recursos jurídicos ou buscam amparo político junto às autoridades mandatárias do Estado para não perder os recursos. O peso das oligarquias ainda está presente em todos os âmbitos da política, inclusive das políticas públicas, o que demonstra a necessidade de insistência nos procedimentos e nas práticas democráticas, no controle da sociedade, para que se supere a ideologia do favor e da troca.

O estabelecimento de critérios objetivos e a transparência da concessão das subvenções produzirão, certamente, em futuro próximo, um avanço democrático, e, nesse sentido, a lei e o decreto são passos importantes para um salto qualitativo que só poderá ser obtido com a participação da sociedade no sentido de defender os interesses comunitários, que devem estar, sempre, acima de privilégios individuais.

Os recursos destinados às subvenções são aprovados pelo CEAS, geridos financeiramente pelo FEAS. No ano de 2006, foram destinados à área da assistência social recursos da ordem 2.315.846,17 (dois milhões, trezentos e quinze mil, oitocentos e quarenta e seis reais e dezessete centavos) para 277 entidades filantrópicas e privadas do Ceará.

---

<sup>137</sup> Na última escolha do Governo em foco, houve desrespeito às normas, pois o então Secretário da SAS ultrapassou os limites do decreto-lei, escolhendo entidades seguindo interesses subjetivos. Essa questão foi denunciada. O posicionamento do CEAS foi levado à nova administração da SAS, ensejando nova seleção.

Os dois últimos anos da gestão da SAS assinalam a proposta de alinhamento de suas ações à PNAS/SUAS; a elaboração da nova arquitetura da SAS para potencializar o novo modelo organizacional e técnico da gestão descentralizada; elaboração do regulamento da SAS (ainda não aprovado), definindo sua área finalística; implantação da Coordenadoria de Formulação e Gestão da Política; implantação do Núcleo Regional de Baturité, para fortalecer o trabalho de monitoramento e avaliação da Política nos municípios dessa região (CEARÁ/SAS, Relatório de Gestão, 2005).

A SAS procurou se organizar em 2005 e 2006 segundo as linhas de atuação: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade I, II; do Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento da Criança e do Adolescente (PROARES)<sup>138</sup>; e do Programa de Defesa Civil Permanente.

Em relação à Proteção Social Básica, a SAS continua executando em suas unidades próprias os projetos “Atendimento à Primeira Infância” (creche); Ceará Espaço e Vida, Arte e Educação; Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola<sup>139</sup>; Inclusão com Arte, Esporte e Educação (Projeto Viva a Gente); Programa de Capacitação (PROARES); Projeto SOMAR; Famílias: Desafio e Inclusão Social; Bolsa Cidadã; Restaurante Popular; Investimento Cidadão, Terceira Idade Cidadã; Fortalecimento da Rede de Assistência Social – Parceria da SAS; Fortalecimento da Segurança Alimentar. As ações da proteção social especial estão sendo executadas pelos Programas: Idoso: Um Sujeito Pleno; Proteção e Profissionalização de Mulheres Vítimas de Violência; Acesso de Pessoas Portadoras de Deficiência e Inclusão Social (concessão de Vale-Transporte); Abrigamento de Crianças e Adolescentes em Situação de Abandono; Assistência Emergencial a Pessoas ou Grupos em Situação de Extrema Pobreza.

Os recursos do Estado destinados em 2006 para esses programas foram oriundos, em sua maioria, do FECOP. Com exceção do Programa Bolsa Cidadã, Terceira Idade Cidadã e Investimento Cidadão, os demais recursos foram geridos

---

<sup>138</sup> O PROARES é um programa em fase de extinção, porquanto seus recursos já foram quase todos absorvidos pelos municípios. As obras construídas e os programas que restaram devem passar a ser geridos pelas estruturas administrativas e financeiras dos municípios. O governo busca reeditar o PROARES através de um novo financiamento.

<sup>139</sup> Esse programa pode, também, ser parcialmente integrado à proteção social especial, se houver rompimento de vínculos das crianças em suas famílias.

pela SAS na Capital do Estado. Assim, a SAS vem desenvolvendo ações por meio de suas unidades próprias tais como centros de educação infantil, centros comunitários, casas-abrigo. Atualmente, uma das medidas tomadas pela SAS é a utilização de ONG's para administrar essas unidades, enquanto a Secretaria capacita, monitora e avalia.

O apoio à Gestão Descentralizada da Política de Assistência Social engloba quatro frentes de trabalho: 1) Capacitação da População e Lideranças Comunitárias – visa a capacitar lideranças para o planejamento participativo, de modo a ampliar os canais de participação popular na efetividade das políticas públicas; no ano de 2006, até outubro, ocorreram 205 eventos de capacitação, com a participação de 788 entidades e 13.802 participantes; 2) O projeto Apoio às Organizações Sociais visa ao fortalecimento das organizações populares, prestando assessoria, apoio técnico e financeiro ao processo de legalização das entidades comunitárias/filantrópicas; até outubro de 2006 prestou 1.319 assessoramentos a entidades; cadastrou e legalizou 1.341 entidades e expediu 540 atestados de funcionamento; 3) O Programa Sua Nota Vale Dinheiro busca fortalecer alianças entre o Estado e a sociedade, mediante financiamento de projetos, ampliando a capacidade de investimento do Estado. Esse programa envolve a SAS, A Secretaria de Inclusão e Mobilização Social (SIM), a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), a sociedade civil e empresas privadas. Em 2006 foram analisados 157 projetos, aprovados 120, e monitorados 101; 4) É, no entanto, o Projeto de Implementação do Sistema Único de Assistência Social, cujo objetivo é *assessorar o Poder Municipal e as Organizações da Sociedade Civil na Gestão e Implementação da Política de Assistência Social* que nos interessa, particularmente, pela ampla abrangência em todo o Estado no sentido de assessorar gestores, conselheiros, lideranças e técnicos dos municípios. As ações envolvem o MDS, a SAS, as prefeituras e as entidades comunitárias. O projeto visa a reforçar o Sistema Descentralizado de Assistência Social. Até outubro de 2006, prestou assessoramento aos 184 municípios do Estado; realizou eventos cobrindo 10.864 pessoas. Essas atividades buscam sedimentar o processo de descentralização das ações do Estado, ampliando a descentralização político-administrativa.

Analisando a documentação e efetuando o estudo do financiamento, é possível inferir que a SAS mantém enorme volume de programas em execução direta, por intermédio de suas unidades próprias, não rompendo com sua estrutura

anterior de órgão executor. Não se pode negar que houve, ao longo desses anos, iniciativas concretas de passagem de programas, projetos e ações, organizando os municípios para realizá-los por conta própria. Identificamos o fato de que a assistência social passou a fazer parte do ideário do desenvolvimento local dos últimos governos do Ceará. Inferimos, também, que a sociedade ainda não está politicamente fortalecida ao ponto de confrontar-se com as medidas governamentais, principalmente aquelas relacionadas ao co-financiamento das ações nos municípios.

Entendemos que o Governo do Ceará descentralizou as ações na perspectiva da “Reforma do Estado”, o que implica diminuição dos custos da assistência social; utilizou a transferência de responsabilidade, transportando as soluções dos problemas para os municípios. Assim, a “transferência de poder” para o município foi realizada para administrar aqueles programas e projetos que o Estado executava, retirando-se, assim, de cena, principalmente, do co-financiamento. O governo se responsabiliza, apenas, por projetos conveniados por meio da SAS, que tem início, meio e fim, não originando compromissos continuados, que podem fazer a diferença na perspectiva de acesso capaz de provocar mudanças na vida dos usuários e suas famílias.

Por outro lado, a ênfase nesse tipo de descentralização oferece possibilidades a ações clientelistas, alimentando as velhas oligarquias, em vez de sedimentar relações democráticas no município. Vive-se um dilema: a descentralização desejável com o compartilhamento de poder enfrenta a ação interventora do Estado, demonstrando que não se operaram transferências de forma democrática; ou seja, o Governo do Estado, por intermédio da SAS, detém o poder político, administrativo e financeiro da assistência social, enquanto os municípios ainda esperam que se cumpram as determinações da lei.

No início de 2007, Cid Gomes assumiu o Governo do Ceará para administrá-lo no período de 2007-2010. Na reestruturação institucional empreendida pelo novo governo, a SAS desaparece e em seu lugar surge a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), para desenvolver as ações relacionadas ao trabalho e à assistência social. A assistência social como política, mais uma vez, perdeu visibilidade, ocultada na retórica do trabalho e do desenvolvimento social. Certamente, continuará vivendo sua “saga”, o que exigirá uma sociedade politicamente preparada e atenta para forçar a democracia, enquanto a

descentralização da política deve se tornar uma mediação importante na radicalização democrática.

## 5 DESVENDANDO A DESCENTRALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE OS ARTICULADORES REGIONAIS, GESTORES, CONSELHEIROS E EQUIPES DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)

Apreender a descentralização político-administrativa e financeira, desvendando-a segundo as conexões realizadas pelos sujeitos partícipes em diferentes níveis da política de assistência social no Ceará, eis o objetivo deste capítulo.

### **5.1 A descentralização da Política de Assistência Social na visão dos articuladores regionais**

Em meados da década de 1990, mais precisamente em 1995, o Ceará foi dividido em vinte regiões administrativas, que segundo o Governo, tinha em vista a economicidade, a eficiência e a descentralização das ações, as potencialidades naturais e a solidariedade social, objetivando o desenvolvimento, a melhoria de vida e a polaridade em torno de um centro urbano de fácil acesso, em função da rede viária para efeito de organização, planejamento e gestão integrada.

Esses territórios administrativos de desenvolvimento visam a dinamizar ações conjuntas entre os municípios e o Estado, para identificar prioridades, mecanismos e estratégias de desenvolvimento de cada região, alinhando-se à concepção desenvolvimentista do Governo de Tasso Jereissati, prosseguindo nos seguintes da chamada “Era Tasso”.<sup>140</sup>

As políticas e ações do Governo do Ceará foram consubstanciadas no discurso de mobilização das comunidades locais, do setor privado e organizações não governamentais, no sentido de abrir espaços para a realização de iniciativas em parceria com as associações de bairros e organizações ligadas ao movimento

---

<sup>140</sup> A Era Tasso refere-se aos Governos do período de 1986-2006, que seguiram rumos políticos, administrativos e econômicos semelhantes àqueles instituídos pelo primeiro Governador do bloco das mudanças.

popular para realizar trabalhos de creches comunitárias e projetos habitacionais, entre outros. Trata-se de uma ênfase ao terceiro setor, dando continuidade à política do favor.

Essa idéia de regionalização estava circunscrita à discussão de desenvolver economicamente o Estado, pois debitava-se o atraso do Ceará ao pouco desenvolvimento econômico. Essa tese do “governo das mudanças” era sustentada na reestruturação administrativa e visava a conceder benefícios, dispensa de impostos, doação de terras, financiamento à indústria, entre outros, para induzir o desenvolvimento interiorizado implementando “*ilhas de prosperidade*”. Os mecanismos geradores da Questão Social, entretanto, não foram concretamente alcançados, pois persistiram a situação de pobreza e a desigualdade social do Ceará.

Em nome da descentralização e da democratização, o Governo estadual transferiu para os municípios responsabilidades antes assumidas por ele, e que estavam distantes da instância local. Os deslocamentos de ações administrativas, e o repasse de encargos para a sociedade, transmitiam a idéia de que a participação no processo decisório na solução dos problemas locais estava ocorrendo articulado entre Governo e sociedade.

A Secretaria da Ação Social espelhou-se nessa divisão administrativa para adequar suas ações em consonância com a gestão regionalizada e descentralizada. Ao assumir essa posição, articulam-se dois fatos concretos: o Estado do Ceará, que se queria descentralizado, e a política de assistência social, cujo desenho tinha como diretriz a descentralização e a participação da sociedade. Nasce, assim, a figura dos ‘assessores técnicos’ da SAS-CE, para realizar o elo entre o Estado e o Poder municipal, no que diz respeito à descentralização da assistência social. Essa designação institucional muda em 2000, passando à denominação de “articuladores regionais”, um segmento constituído por um total de vinte profissionais de nível superior para exercer funções específicas na Secretaria de Ação Social (ANEXO C). Coube a esses profissionais elaborar o diagnóstico social das regiões, otimizar os recursos destinados à interiorização das ações e buscar a qualidade da ação governamental por meio do assessoramento ao Poder municipal, do apoio técnico, do monitoramento e qualificação da política.

Essas ações são propulsoras da coordenação da política de assistência no contexto estadual; requer um profissional com competência política e técnica para o exercício da função. O volume de conhecimentos exigidos desse profissional abrange o domínio de vários campos do conhecimento, tais como planejamento, orçamento e financiamento. O articulador regional, como expressão institucional da SAS na região, estabelece relações profissionais com as representações das demais políticas setoriais de Governo, visando a necessária e imprescindível integração da política de assistência social com outras políticas públicas. A SAS, ao designar esses profissionais, o faz na certeza de que suas ações contribuem para o desenvolvimento do seu plano de governo. Adentrando as especificidades do trabalho realizado por esses sujeitos na política, cumpre demarcar, de início, o perfil desse grupo.

Quando da aplicação do questionário junto a esse segmento, constatamos a existência de uma equipe reduzida a 16 profissionais para realizar o trabalho nas vinte regiões administrativas do Estado, distribuídos em 06 categorias profissionais: 08 assistentes sociais, 02 sociólogos, 02 pedagogos, 02 filósofos, 01 historiador e 01 geógrafo. Desses, 11 participaram desta pesquisa, porém, nem todos se identificaram<sup>141</sup>.

A prevalência dos profissionais do Serviço Social entre os articuladores denota a primazia do assistente social na política de assistência social. Esse indicador é confirmado em outros estudos e levantamentos no Estado. O campo da assistência social é o segundo maior empregador dos profissionais do Serviço Social no Estado do Ceará, perdendo apenas para a Saúde<sup>142</sup>.

O trabalho dos articuladores nos 184 municípios não obedece à simetria prevista, em termos de um profissional exercer, permanentemente, sua função numa determinada região, com um número certo de municípios. Na prática, verificam-se

---

<sup>141</sup> Deixamos o grupo livre na identificação: quatro manifestaram nome e região; isso limitou algumas análises comparativas entre regiões, mas não impediu a percepção da totalidade. O questionário foi aplicado em novembro de 2006.

<sup>142</sup> A última pesquisa realizada pelo CRESS/CRESS/UECE “O Perfil dos Assistentes Sociais frente às exigências do mercado de trabalho nos anos 90: uma análise da realidade cearense” aponta a política de assistência como o segundo campo de emprego para os profissionais. Embora inexista pesquisa sobre a distribuição dos assistentes sociais nas diversas políticas públicas nos últimos cinco anos, constatamos que, em virtude da implementação do SUAS, tem aumentado, sensivelmente, o número de assistentes sociais trabalhando em todo o interior do Estado, principalmente, nos CRAS e CREAS. Os encontros de capacitação dos CRAS em 2006 retrataram, mais uma vez, a prevalência do assistente social na política..

profissionais realizando seu trabalho em mais de uma região, com um número bem maior de municípios do que o previsto. Destacamos o fato de que a menor região abrange seis e a maior vinte municípios. Para determinadas regiões, considerando o grande número de municípios, a forma de orientação exigida e o monitoramento, um só articulador é insuficiente para executar as funções que lhe são designadas.

Para o presente estudo, elaboramos, a partir dos elementos de realidade apresentados pelos articuladores, dois eixos para análise: o primeiro abrange o trabalho desenvolvido e as dificuldades a ele relacionadas, envolvendo a percepção dos articuladores sobre a descentralização da assistência social no Ceará; e o segundo, os posicionamentos desses profissionais acerca da participação, dos direitos e da descentralização administrativa da política.

### *5.1.1 O trabalho dos articuladores regionais: desenvolvimento e dificuldades*

O trabalho desenvolvido pelos articuladores consiste no acompanhamento sistemático e direto à política de assistência social junto ao Poder municipal, mais precisamente, próximo às secretarias municipais de assistência social, ou órgão executor local da política.

No exercício prático de suas atribuições, os articuladores mantêm contatos, entrevistas e reuniões com as equipes profissionais municipais, para prestar orientações acerca da política e das diretrizes, das mudanças ocorridas no sistema e outras; discutem as formas de monitoramento das ações sócio-assistenciais; prestam assessoramento técnico, orientando e avaliando, em conjunto com os técnicos locais, os trabalhos desenvolvidos no município. Entre as preocupações dos articuladores, identificamos aquelas relacionadas ao desempenho técnico e administrativo dos que trabalham na política municipal, por se relacionarem à qualidade do trabalho prestado.

As ações profissionais dos articuladores não se limitam ao âmbito do Governo municipal, mas alcançam a sociedade e as entidades assistenciais na orientação e assessoramento de projetos para possível viabilização de ações complementares no campo da assistência. Transmitem, assim, as exigências governamentais

relacionadas à política enquanto conhecem as demandas locais; organizam e promovem encontros, seminários e reuniões ampliadas na região, visando à capacitação dos técnicos, dos gestores das entidades, com a participação dos conselheiros entendendo que, mediante esses sujeitos, é possível atingir patamares qualitativos no desempenho da política.

Os articuladores elaboram relatórios e pareceres que orientam a direção da SAS em relação às medidas a serem executadas nos municípios, o que exige deles conhecimento da realidade, capacidade de avaliar suas possibilidades e limites de cada município. Ainda como representantes da SAS, estimulam a articulação dos trabalhos da assistência social local com aqueles desenvolvidos pelas demais políticas públicas no horizonte da intersectorialidade das ações e vêem nisso abertura para acesso dos usuários às políticas de saúde, à habitação, entre outras.

Os articuladores regionais demonstram interesse pela qualidade dos recursos humanos, pelo funcionamento local do sistema, pela qualificação da rede de atendimento, das estruturas do conselho e dos fundos e elaboração dos planos de assistência social. Essa inserção denota preocupações com a efetivação da política do Estado, entretanto, não podemos dispensar a possibilidade de, mediante tais ações, os articuladores imporem a orientação do Governo, expressa, na maioria das vezes, via autoritarismo e manutenção do poder político centralizado.

Para o exercício das atribuições que lhes são consignadas, esses profissionais são submetidos a uma sobrecarga de trabalho que impede maior dinâmica no monitoramento e na avaliação da política; inexistente uma base administrativa operacional nas regiões, como um escritório estruturado e equipado, que possibilite melhores condições para o exercício do trabalho; detectamos o fato de que a mobilidade/rotatividade dos técnicos dos municípios assessorados inviabiliza a efetivação e a continuidade de propostas; são limitados os recursos financeiros para capacitação dos gestores locais.

Essas dificuldades e outras, certamente, põem em risco a efetividade da Política de Assistência Social coordenada pela SAS. A defasagem no número de articuladores impede o pleno exercício das atribuições a eles pertinentes, repercutindo sobre o trabalho.

A natureza do assessoramento que prestam aos municípios requer dos articuladores conhecimentos interdisciplinares relacionados à política e outros complementares, uma constante preparação técnica e reflexão teórico-metodológica acerca das ações desenvolvidas. As exigências que se colocam para os articuladores são de um “super técnico”, e se, de fato, o Governo quer um trabalho de coordenação consistente, deveria também, se preocupar com a divisão simétrica das regiões.

Como a SAS é o órgão coordenador da política no Estado, os articuladores regionais são uma criação importante e estratégica para acompanhar, monitorar e avaliar, podendo agir na perspectiva de deter possíveis distorções da política, contribuindo para a consolidação do sistema descentralizado e participativo da assistência social.

Entendemos que esses profissionais ocupam na estrutura da SAS um lugar de destaque para garantir o trabalho de coordenação da política inerente ao Estado, naquilo que diz respeito a “*estimular e apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local*”. (LOAS, art. 13). Por outro lado, devem assumir posicionamentos democráticos, entendendo que embora o Estado seja o agente principal – (os articuladores representam o Estado) – não se podem esquecer de que os conselhos são parte integrante da política e têm um papel a desempenhar no controle e na vigilância das ações.

Na visão dos articuladores a descentralização do Ceará começa a ser desenvolvida por meio do projeto:

- “Capacitar” para Descentralizar” (1997) desencadeador da reestruturação dos órgãos gestores para habilitação à gestão municipalizada. (Entr. 01)<sup>143</sup>
- A descentralização dependeu da criação do órgão gestor, entretanto, o repasse de encargos para os municípios deu-se sem os devidos recursos que possibilitasse garantir a efetivação da política no município numa articulação entre os três níveis governamentais. (Entr. 04)(Grifos nossos)

Analisando as respostas, entendemos que os municípios passaram por uma preparação teórica, visando a apreender o significado da mudança proposta na LOAS, no que diz respeito à concepção do sistema descentralizado da política de

---

<sup>143</sup> Utilizamos a numeração Entr. 01 a Entr. 11 para referir aos articuladores respondentes do questionário.

assistência social. A tomada de consciência acerca da municipalização da assistência social ocorreu por meio do “*Projeto Capacitar para Descentralizar*”, quando os municípios despertaram para a necessidade da gestão municipalizada com um comando político-administrativo e financeiro da política.

Para os articuladores, a descentralização foi constituída por meio das ações governamentais, que tomaram para si tal responsabilidade; não mencionaram o trabalho da LBA nem dos demais órgãos envolvidos na capacitação de gestores e conselheiros, desencadeado logo após a aprovação da LOAS. Reconheceram, por unanimidade, o esforço despendido pela SAS na qualificação dos vários segmentos profissionais na assistência social.

Os articuladores afirmaram que a descentralização da Política de Assistência Social no Estado ocorreu “*gradativamente*”, de “*forma lenta*”, principalmente naqueles municípios que não tinham se estruturado administrativamente. Esses precisaram de algum tempo para assimilar a proposta e investir em recursos humanos e administrativos, o que significava investir financeiramente para arcar com os custos advindos da descentralização.

De modo geral, os articuladores consideram que a descentralização foi dificultada por obstáculos de ordem técnica, administrativa e financeira, bem como de assimilação dos princípios e diretrizes, que contribuíram para retardar a ultrapassagem do caráter beneficente da política.

Um dado significativo à análise foi mencionado, por um entrevistado: “*houve repasse de encargos sem os devidos recursos*”. Na nossa análise, essa forma de agir do Estado para com os municípios determinou que esses abrigassem projetos sem estarem suficientemente habilitados, principalmente em relação aos recursos, e, nesse sentido, as esferas governamentais não realizaram os acordos previstos em lei (co-financiamento de projetos e ações), pois o Governo do Ceará, ao transferi-los, passa a esquivar-se de suas responsabilidades.

Quatro articuladores justificaram o Governo do Estado do Ceará, ao considerarem que as transferências se efetivaram sem recursos, mas porque o “*Estado não possui recursos suficientes para atender às demandas dos municípios.*” Entendemos que esse posicionamento denota concordância com o processo de repasse de encargos sem recursos, pois, em nenhum momento questionam a

obrigatoriedade do co-financiamento. Outros quatro articuladores, porém, acreditam que o Estado co-financia a proteção social, embora com poucos recursos. Isso nos leva à reflexão de que os articuladores ainda não estão suficientemente habilitados para analisar o financiamento da política, ou não foram instruídos pela direção da SAS acerca dessa questão. Tratar de recursos financeiros, sempre ocasiona dúvidas dos técnicos e crescem as resistências ao desvendamento dessa face importante da política. Na percepção de duas entrevistadas *“descentralização financeira é uma ‘caixa preta’, difícil de desvendar, e quase ninguém domina o assunto”*. Essa é a justificativa, alimentada por gestores e conselheiros que trabalham na política, denotando a fragilidade desses protagonistas no domínio dos processos que envolvem recursos.

Consideramos importante o domínio do conhecimento acerca do financiamento, para que esse segmento possa assessorar os envolvidos na política, contribuindo para fortalecer a inserção dos sujeitos no controle e na vigilância das ações do Estado, principalmente quando esse Estado encontra formas e meios de justificar sua ausência do co-financiamento, secundarizando o direito social de cidadania, implícito na concepção da política.

A maioria dos articuladores tem conhecimento de que a maior fonte de recursos da assistência social, atualmente, tem origem no FECOP e no PROARES, mas não emitem o teor dessa participação financeira; não mencionaram a relação conveniente que persiste na política de assistência do Estado estimulada pelos dois.

Um articulador afirma a continuidade da centralização, ao dizer: *“os programas mais significativos estão centralizados no município de Fortaleza, cuja responsabilidade da execução fica com o Estado”*. (Entr. 05). Reconhece que o Governo do Estado empregou mais recursos financeiros e humanos em Fortaleza em suas obras próprias (centros comunitários, núcleos e centros educativos) do que no resto do Ceará. É verdade que a execução direta está presente na SAS, constituindo-se ainda o “peso” do seu trabalho. Isso é confirmado nos relatórios de gestão e no estudo realizado dos recursos autorizados e empenhados via FEAS.

Constatamos, por exemplo, que o trabalho de educação infantil, como as creches de 03 meses a 6 anos, foi gradativamente, repassado aos municípios, sem que esses recebessem os recursos financeiros equivalentes. As creches da Capital, porém, continuam sob a responsabilidade da SAS, em regime de co-gestão com

entidades assistenciais, cabendo ao órgão governamental o repasse de recursos, o monitoramento, a capacitação e a avaliação pedagógica.

Os depoimentos denotam que os articuladores admitem que a SAS permanece à frente de muitos programas, projetos e ações, e, no caso do Município de Fortaleza, praticamente, não houve descentralização, indicando fortes interesses de ordem política.

O PROARES é, para a maioria dos articuladores, o programa que, de fato, se identifica com os princípios da descentralização. Esse programa é a “menina dos olhos” dos governos das mudanças e se assenta numa relação conveniada com a participação financeira (empréstimo de 42 milhões de dólares) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e mais 28 milhões de dólares divididos entre o Estado e os municípios<sup>144</sup>. O programa é considerado, desde sua criação em 1997, propulsor da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento local, tendo contribuído para a construção de centros de educação infantil, construção de salões de arte e cultura para crianças e adolescentes, entre outros. A relação com a descentralização ocorre na articulação com outras políticas públicas, principalmente a saúde, assistência e cultura, integração com órgãos responsáveis pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, e com a rede de educação pública.

Os articuladores tecem uma correlação entre a descentralização e a capacitação: “*só a qualificação técnica e política dos vários atores poderá contribuir para a descentralização da política nos municípios*”. Essa crença se embasa na idéia de que essas capacitações contribuem para transformar e solidificar a concepção da assistência social como política de Direito.

Há unanimidade entre os articuladores, quando mencionam que a maior contribuição do Governo do Estado por meio da SAS diz respeito às “*capacitações e assessoramento técnico aos municípios*”. Em relação aos recursos humanos, o Estado não os transferiu, justificando pelos impedimentos relacionados aos vínculos empregatícios originados na relação de trabalho, principalmente pelos servidores do regime jurídico único.

---

<sup>144</sup> O total do investimento é de 70 milhões de dólares destinados a 53 municípios. Os recursos do Estado e dos municípios são provenientes dos respectivos tesouros.

Para os articuladores, um dado positivo para o município é o crescimento do número de técnicos envolvidos na política, em decorrência da implementação da LOAS e, ultimamente, do SUAS desde que houve um deslocamento de profissionais recém formados de nível superior para constituir os quadros profissionais de muitos municípios, com o privilegiamento na contratação de assistentes sociais, sociólogos, educadores, e, mais recentemente, psicólogos. Analisando essa situação, vemos que a maioria dos municípios não realizou concursos públicos, contratando profissionais de forma precária sem vínculo empregatício, por tempo determinado, com baixos salários e excessiva carga de trabalho. Tal condição contribui para a insatisfação profissional e a rotatividade. Isso configura o fato de que, no campo da assistência há uma baixa valorização do trabalho profissional.

Sobre a relação entre capacitação e rotatividade dos técnicos nas secretarias municipais de assistência, os articuladores mencionam que, freqüentemente, se deparam com novos profissionais; a cada retorno ao município, novas orientações, novos planejamentos e novas capacitações se fazem necessários – *“Parece que estamos sempre começando.”*

A maioria dos articuladores considera como determinantes dessa rotatividade as questões político-partidárias locais, pois, se o profissional não realiza os interesses dos governantes municipais, são dispensados; a precariedade do trabalho é outro fator significativo: contratos temporários, sem auferir direitos trabalhistas e previdenciários, baixos salários e poucas condições técnicas fazem com que esses profissionais renunciem aos seus postos de trabalho. Essa conjunção de rotatividade *versus* capacitação provoca alterações no trabalho: são novas relações, novos treinamentos e orientações que retardam a aproximação das ações, programas e projetos dos usuários.

Os articuladores almejam um Programa Nacional de Capacitação, reivindicação antiga entre os vários segmentos profissionais que trabalham na assistência social. Tal reivindicação vem sendo posta nas conferências e outros eventos. A IV Conferência Nacional deliberou sobre o programa permanente de capacitação, envolvendo conselhos, lideranças, entidades assistenciais, Ministério Público, técnicos da área, gestores e legislativos (CEARÁ, CEAS, Relatório Deliberações, 2003). Reconhecem os articuladores a necessidade de qualificar

técnica e politicamente gestores, conselheiros e técnicos do campo assistencial, profissionalizando-os.<sup>145</sup>

Entendemos que a qualificação traz como conseqüência uma maior capacidade político-técnica possibilitando contribuir para uma representatividade mais crítica diante do Poder municipal. Assim, se esse poder persiste em atrelar os conselhos aos seus interesses particularistas e político-partidários, a descentralização política se constitui tão-somente como instrumento de poder, um mecanismo de estabilização das relações sociais. Se o Poder municipal insiste em prestar serviços, possibilitar acessos sem que isso seja reconhecido como direito; se os usuários buscam apenas a satisfação de suas necessidades básicas, sem reconhecer que são cidadãos de direito; se os técnicos não assumirem a responsabilidade com a mudança mediante a implementação de ações sócio-educativas; se os usuários não entenderem o que se oculta por baixo do manto da benesse, da dádiva e da troca de favores; se a assistência permanece atrelada a essas questões, mais distante a política está de efetivar os direitos socioassistenciais (ANEXO B).

Em relação ao desenvolvimento do SUAS, os articuladores demonstram ser a capacitação indispensável à compreensão e efetivação do sistema, contribuindo para consolidar e ampliar a participação da sociedade nas instâncias de formulação e deliberação da política.

### *5.1.2 Os articuladores regionais em face da participação e da descentralização administrativa e o direito*

Para os articuladores regionais, *a participação da sociedade civil organizada ocorreu, gradualmente, implicando em certa lentidão na constituição dos Conselhos Municipais. Hoje, com o SUAS o processo vêm fluindo melhor.* (Entr. 8, 10).

A participação democrática na política permite que a sociedade acompanhe, por meio de seus conselhos os planos, as metas e os fluxos de caixa e exerça a

---

<sup>145</sup> Há por parte do CNAS interesse em profissionalizar o campo assistencial. Após discussão da NOB-RH em várias instâncias de Governo do País, essa foi aprovada em dezembro de 2006 (Portaria CNAS 269 de 13/12/2006; publicada no DOU em 26/12/2006).

vigilância sobre as ações pertinentes à assistência social. Esse acompanhamento, porém, realizado pelos conselhos é considerado insuficiente. Muitos não observam a importância política de acompanhar, dominar o orçamento e a proposta do plano, exercendo um papel meramente cartorial: aprovam planos, orçamentos e relatórios da gestão para cumprir as determinações da lei.

A descentralização supõe que o poder decisório se opere na dinâmica das relações governo-sociedade, com a democratização das relações sociais, enquanto a política deve ser desenvolvida com procedimentos técnicos, administrativos e financeiros partilhados entre as três instâncias de Governo.

A participação da sociedade civil nos destinos da política de assistência social enfrenta dificuldades no Ceará, como foi demonstrado pelos articuladores:

- o executivo municipal é limitado no entendimento da participação social e *mantém-se centralizador*. (Entr. 1)
- há um *atrelamento dos conselheiros da sociedade civil ao executivo*, influenciando no controle social. (Entr. 2 e 4)
- *os conselheiros desconhecem, ou não tem consciência do seu papel*. (Entr. 2, 8 e 9)
- *resistência dos gestores quanto ao processo de participação*. (Entr. 9) (Grifos nossos).

Tais afirmações denotam que, em muitos municípios, as decisões são tomadas autoritariamente pelo Poder Executivo, o que é agravado por uma deficiente ação do controle social, com atrelamento dos conselheiros da sociedade civil aos prefeitos e as primeiras damas, influenciando as decisões do Conselho.

A falta de vontade política dos gestores e a desinformação indicam que a descentralização participativa enfrenta problemas que, em verdade, manifesta uma cultura de resistência à mudança dos grupos no poder e da própria sociedade despolitizada.

Os governantes entendem a descentralização como perda de poder para outros grupos políticos ou para a sociedade, enquanto alimentam velhas práticas da elite política, identificada com o coronelismo e as oligarquias do Estado. Destacamos aqui o fato de que esse “comportamento” relacionado à participação não é um fato isolado no Ceará, pois, segundo Teixeira (2001, p. 32):

A “participação popular” também tem sido usada por Governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população

em seus projetos e políticas como estratégia de redução de custos (mutirões, parcerias) e com objetivos de manipulação ideológica, *pretendendo-se conferir legitimidade a Governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural.* (Grifos nossos)

Os entrevistados nos levam a considerar que o desconhecimento do papel sociopolítico do Conselho e uma inserção politicamente desqualificada por parte dos conselheiros ensejam representações fragilizadas, facilmente manipuláveis e submissas ao Poder municipal. Essa submissão ao Executivo nos municípios cearenses distorce a representatividade e a idéia da paridade, pois os conselhos se tornam órgãos ‘prefeiturizados’. É comum ouvir nos eventos que muitas decisões são previamente articuladas fora do Conselho, para facilitar deliberações favoráveis ao Governo municipal: alimenta-se, pois, a prática da cooptação, desferindo um golpe político no processo democrático. Isso ocorre, principalmente, quando as entidades que representam os segmentos da sociedade civil nos conselhos são dependentes dos recursos governamentais para exercerem suas atividades e receiam não auferir “benefícios” para dar continuidade a projetos de seu interesse. O Poder municipal utiliza esse ‘comportamento’ como forma de resistir à participação social, e, nesse sentido, o Conselho decide sobre uma agenda favorável ao Governo. Duas conselheiras entrevistadas relataram que, mesmo quando a sociedade civil representada no CEAS se articula em torno de uma posição a ser tomada em conjunto, *“alguns conselheiros mudam na hora da decisão”*. (C 02, C 03)

Se vamos à essência dessa questão, podemos inferir que a descentralização não conseguiu, até o momento, romper com as relações de dependência e submissão política. A sociedade civil representada nos colegiados é, muitas vezes, seduzida pelo Executivo, já que esse usa do seu poder para determinar recursos e privilégios para entidades identificadas com seu bloco político. A dificuldade no exercício do controle social, certamente, invalida a participação social efetiva, culminando em menor democracia, portanto, menos direitos.

Há, pois, uma relação conflituosa, muitas vezes imperceptível, entre gestores e conselheiros que impede a sociedade de exercer a diretriz política da participação e a vigilância das ações governamentais na assistência social pública. Essas relações, também, refletem pouco entendimento político de que o Estado tem por finalidade o bem comum e que suas instituições tem deveres para com a sociedade e a ela devem servir.

Essas reflexões nos levam, novamente, a Teixeira (2001, p.32 ), quando se refere a “participação social”:

Primeiro o ‘fazer ou tomar parte’, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderia se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos”.

Os articuladores manifestaram que a descentralização de programas, projetos e serviços do Governo Estadual para o municipal se depara com a cultura da centralização, cujas decisões partem do executivo, e também das primeiras-damas; a fragilidade técnica das equipes acrescidas da rotatividade são apontadas como empecilhos à descentralização administrativa. *E, “mesmo, recentemente, em relação a NOB/SUAS essas influências permanecem”.* (Entr. 9 e 10). Essa última observação denota que, mesmo com o advento da NOB/SUAS, a operacionalização da política enfrenta dificuldades nas estruturas administrativas do Poder municipal. São acordados arranjos administrativos do órgão gestor da assistência com entidades assistenciais para execução do trabalho - gestão operacional - enquanto o município detém o comando técnico, a coordenação, o monitoramento e a avaliação.

O Governo do Ceará, ao transferir programas, projetos e serviços para os municípios a fim de serem operacionalizados no contexto local, orientou por meio de eventos e da ação dos articuladores para a instituição do comando único, visando à organização local da assistência social e a coordenação dos serviços da rede, bem como a execução, monitoramento e avaliação dos trabalhos do campo socioassistencial.

Fatores como a inexistência de um sistema informatizado, de treinamentos constantes, ausência de transporte, poucas equipes técnicas, rotatividade e recursos financeiros incertos para atendimento das demandas locais são mencionados pelos articuladores, entre as dificuldades para uma gestão descentralizada.

É preciso considerar, ainda, que, no Estado do Ceará, onde a maioria dos municípios é de pequeno porte em 115 dos 184, os Governos municipais não dispõem de recursos próprios para uma organização que privilegie e garanta a

descentralização plena. Trata-se, portanto, de um processo de mudança de projeto político, de fortalecimento da sociedade civil, requerendo do órgão do Estado, isto é, da SAS, ações de apoio constantes e não somente repasses de encargos.

Eis aqui um elenco das principais observações dos articuladores acerca da descentralização via SUAS:

- avalio positivamente, haja vista o avanço nas questões relacionadas à organização e a operacionalização da política, como a transformação dos per capita em pisos, os serviços territorializados, os critérios e partilha pautada nas condições objetivas e técnicas. (Entr.4)
- a descentralização pela via dos CRAS tem permitido a aproximação dos serviços da população e uma maior participação dos usuários. (Entr. 5)
- a habilitação de todos os municípios em gestão básica denota compromisso dos gestores com a implementação do sistema SUAS. (Entr. 6)
- embora mudanças tenham ocorrido, identificamos nos municípios da região que a *descentralização continua apresentando traços clientelistas*. (Entr. 7).(Grifos nossos)

A descentralização administrativa da assistência social no Estado do Ceará, nas vozes dos articuladores, atesta que os caminhos da descentralização das políticas de assistência social são contraditórios:

a) para alguns, o SUAS amplia possibilidades para efetivação de práticas democráticas no interior da política, traduzidas em maior participação da sociedade, no avanço de critérios mais objetivos de partilha de recursos, o que permite menos clientelismo;

b) os articuladores vêem os CRAS como propulsores da descentralização, uma vez que aproximam a prestação de serviços e os projetos da população, e, com isso, dinamizam a rede socioassistencial, possibilitando a integração dos serviços e o acesso dos usuários;

c) a permanência de traços clientelistas na política apontados pelo entrevistado nº 7 denota que é preciso criar caminhos de superação, pois a tradição benemerente está presente na assistência como em outras políticas, sendo traduzida em ações emergenciais, prática sem “*status*” de política, lógica do favor ou da compaixão. O depoimento desse entrevistado contraria aquele do entrevistado 06, porquanto este considera haver compromisso dos gestores com a política. Esses posicionamentos nos remetem a pensar que os articuladores vêem de modos diferentes o processo a descentralização: enquanto um reconhece que a política é

operada com compromissos dos gestores, outro considera a permanência dos arranjos clientelistas que pautaram a prática da assistência historicamente, o que não a caracteriza como direito.

Podemos, então, compreender que a gestão da política de assistência social ainda é fragilizada pela resistência dos indivíduos e grupos no poder, receosos de perdê-lo. Temem o controle social da sociedade sobre a política. Muitos prefeitos insistem em manter o poder centralizado: *todo poder ao prefeito*. Essa dominância se acentua porque a assistência é uma política centrada nas necessidades primárias dos indivíduos, implicando, muitas vezes, sobrevivência, o que leva seus usuários a se submeterem e a aceitarem a troca de favores com gratidão. Por outro lado, as “*políticas sociais, ao regularem as relações sociais, não só favorecem a acumulação e oferecem bases para legitimação do Estado, como reproduzem a dominação*” (YAZBEK, 1993, p.20).

Segundo os articuladores, falta conhecimento aprofundado acerca do funcionamento do SUAS, o que dificulta a implementação do novo sistema; há falhas de informação e pouco acesso às orientações do MDS. Isso nos leva a pensar que o novo modelo há de ser estudado não apenas através de Cursos, mas de forma mais sistemática em que cada profissional, individualmente ou em grupo, possa acessar informações, orientações e textos que abordem os conceitos, princípios éticos e os aspectos teóricos e metodológicos demandados no trabalho. Faz-se necessário nutrir o conhecimento numa dimensão coletiva, de forma que a elaboração da política se amplie, unificando a linguagem e possibilitando ações criativas e críticas para que se processem as demandas dirigidas à política.

Os articuladores destacaram a territorialização como espaço de favorecimento à descentralização:

- A territorialização proporciona o conhecimento das áreas de vulnerabilidades e risco social – quem são, quais são e onde estão os usuários da política, bem como, oportuniza não só perceber as fraquezas, mas também, as potencialidades das famílias, além de proporcionar a articulação com a rede de proteção social. (Entr. 1 e 9)
- (...) o território, na realidade facilita o desenvolvimento das ações haja vista, ser este, o “locus” das vulnerabilidades e riscos sociais, possibilitando assim abordagens contextualizadas e com amplas perspectivas de retorno social exitoso. Por isso, os CRAS são referências da Assistência Social no município. (Entr. 2 e 10).

A maioria dos articuladores considerou o território como espaço para além do geográfico; capaz de evidenciar a realidade e as vulnerabilidades sociais locais, indicar os tipos de programas e projetos que podem ser articulados através da rede de proteção social, proporcionando, assim, o acesso dos usuários às ações em busca da inclusão social; a territorialização da política foi considerada uma conquista capaz de aproximar os serviços dos cidadãos, propiciando medidas que ampliam a participação dos indivíduos, bem como uma utilização melhor da rede pública de serviços sociais.

O mapeamento da rede socioassistencial vem sendo realizado em vários municípios e visa a facilitar o atendimento de indivíduos e famílias, permitindo direcionar o trabalho social para as potencialidades dos segmentos atendidos pela política; contribui para que os programas e projetos sejam direcionados às famílias referenciadas no CADÚNICO<sup>146</sup>, realizando a integração das ações assistenciais com outras políticas públicas.

Os articuladores expressaram a necessidade do Governo municipal conhecer e fortalecer a rede pública de serviços sociais para além da rede específica da assistência social, como forma de alterar o quadro de realidade da pobreza e miséria dos usuários da assistência social. O entendimento é de que a assistência por si mesma não será capaz de solucionar os problemas sociais dos usuários, necessitando da intersetorialidade com rede pública para ampliar os direitos. Urge, assim, a necessidade de articular saberes e práticas a fim de se obter caminhos mais sólidos para os usuários dessas políticas sociais. Colhemos algumas preocupações entre alguns articuladores quanto ao trabalho dos técnicos do SUAS relacionado ao compromisso ético e técnico para com a sociedade, o que, na opinião deles “*implica em capacitação contínua para estar sempre bem informados e em condições de prestar serviços mais qualitativos*”. (Ent. 6, 7)

A territorialização confronta-se com as medidas que “obrigam” os municípios a adotarem as ofertas de programas e projetos que nem sempre se adaptam à realidade local, e, nesse sentido, entendemos que a descentralização não atendeu

---

<sup>146</sup> CADÚNICO – Cadastro Único, tem como objetivo identificar as famílias em situação de pobreza no País: os dados coletados fazem parte de um banco de dados do Governo federal e devem ser usados nos municípios e Estados para que planejem e executem programas e projetos que atendam a esse contingente. São inscritas famílias do Bolsa Família, do PETI, Agente Jovens de Desenvolvimento Social e Humano e das antigas Bolsas Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Cartão Gás.

aos reclamos locais, reduzindo-se à (re)distribuição de projetos e recursos, colocando em risco o atendimento às expectativas e anseios da população. Valemos da reflexão acerca do território que incorpora no espaço geográfico uma comunidade humano-social; possui uma história regional própria e uma identidade cultural; exerce um conjunto de atividades econômicas e sociais. Há, pois, uma integração entre esses e outros elementos que devem ser coordenados para que os indivíduos e os grupos superem suas fragilidades e se tornem cidadãos de direito. O território, o local, também produz clientelismos, oligarquias e até tiranias. Para Vieira (1998, p.13), *“quando no Brasil se fala de descentralização, depende de como a sociedade pode controlá-la ...[...] os grandes avanços em geral não ocorrem por meio direto local, mas por pressão social sobre o Estado”*.

A questão dos direitos na assistência social mereceu por parte dos articuladores as seguintes reflexões:

- Um horizonte na perspectiva da justiça social e da equidade. (Entr. 1)
- Ainda permanece a benemerência, negando o direito. (Entr. 4)
- Estamos sempre buscando e sensibilizando os gestores e técnicos na perspectiva desta construção de cidadania. (Entr. 5)
- Precisam ser objetivados e desdobrados em ações efetivas. (Entr. 6)
- O SUAS deve propiciar os direitos dos cidadãos. (Entr. 11)

Os direitos socioassistenciais são vistos pelos articuladores como possibilidade de conquista de cidadania e de justiça social. Admitem que a força da benemerência e do favor ainda permeiam as relações entre aqueles que concedem (Governo e instituições) e os que recebem criando relações de dependência e submissão. Por isso, há necessidade de demarcar o direito em todos os momentos, no cotidiano dos profissionais e dos usuários como forma de superar o clientelismo.

Há entre os articuladores aqueles que demonstram interesse em difundir junto aos gestores a dimensão dos direitos dos indivíduos, na tentativa de superar as relações clientelistas que perduram impedindo, sua ampliação.

A busca de concretizar o direito é objeto de inúmeras restrições no Estado do Ceará:

- o conjunto de programas apresentados pelo MDS é uma quantidade de ofertas que pode desviar o município da sua real necessidade e/ou demanda, impedindo o acesso ao direito;

- o co-financiamento do Governo do Ceará é problemático e a SAS continua mantendo a relação convenial, como nos casos do FECOP e do PROARES;
- a descentralização na perspectiva de transferência de encargos e decisão do poder local não se completa, denotando mais uma desconcentração das ações do Governo do Estado; e
- os quadros técnicos dos municípios sofrem a precariedade das formas de trabalho, sendo a rotatividade causadora de descontinuidade do planejamento, reduzindo as possibilidades de êxito das práticas descentralizadas.

Entre os articuladores, há diferentes modos de compreender a descentralização político-administrativa e o financiamento: uns acreditam que a descentralização da assistência ainda está se fazendo, outros consideram que avançou bastante; uns se posicionam a favor do Governo estadual, justificando a inexistência do co-financiamento por falta de recursos.

A importância desses profissionais na máquina administrativa da SAS para realizar a relação com vários agentes da política exige informações criteriosas e estabelecimento de uma relação pedagógica (de aprendizagem e troca) entre protagonistas na constituição do sistema descentralizado.

À vista desses posicionamentos, podemos reconhecer as dificuldades da descentralização da Política de Assistência Social no Estado do Ceará, indicando que há muito a ser elaborado e a superar.

Entendemos que a descentralização deve afiançar direitos, mas, para alargá-los e garanti-los, fazem-se necessárias articulações, pactos e decisões, envolvendo Governos e sociedade:

[...] a diretriz da descentralização é, em si mesma, complexa e, por isso, transfere ainda mais complexidade para os sistemas. Trata-se de uma diretriz que inova e promete democratização sobretudo porque vem acompanhado de mudanças institucionais que implicam efetivamente a participação social (como os conselhos e, eventualmente, outros colegiados paritários). A diretriz inovadora, porém, sobretudo no curto prazo (isto é, enquanto ainda não se formou uma nova cultura política, organizacional e gerencial), acirra bastante o acesso de disputas fazendo com que o mundo dos interesses venha à tona, quase sempre de forma bruta, isto é, como “interesses particulares”, autocentrados, refratários a geração de efeitos coletivos integradores (NOGUEIRA, 2004, p. 12).

As ações descentralizadoras da assistência dispõem, agora, do decálogo dos direitos socioassistenciais, constituídas a partir da base local e que é, hoje, o horizonte de todos os que trabalham no campo assistencial.

## **5.2 A descentralização da política de assistência social no Estado do Ceará na visão dos gestores e conselheiros**

Os gestores e conselheiros da Política de Assistência Social são protagonistas indispensáveis de serem ouvidos no entendimento da descentralização: os primeiros, planejando, coordenando, executando, monitorando e avaliando programas, projetos e ações; os conselheiros, participando do controle e vigilância das ações governamentais nas três instâncias do Estado. Por meio deles, podemos observar avanços, conflitos e contradições ocorridos na trajetória da assistência social no Ceará, desde o início da implantação da política aos dias atuais, quando do desenvolvimento do SUAS. Mediada por esses dois agentes, pretendemos ampliar a compreensão do campo público da Política de Assistência Social, retratando o movimento que envolve as várias tendências presentes na política.

Os conselheiros entrevistados da sociedade civil têm uma trajetória de militância na Política de Assistência Social por intermédio do Fórum Estadual de Assistência Social. Das três entrevistadas, duas são assistentes sociais e uma é filósofa; uma participou de duas gestões, ocupando, também, a função de vice-presidente do CEAS; outra tem participação na luta sindical e já está há três gestões no CEAS; a terceira participou de vários eventos da assistência social, e na gestão atual representa uma entidade do estado (fora da capital)<sup>147</sup>, membro do FOEAS.

Os gestores ouvidos nesta pesquisa são assistentes sociais, servidoras da SAS-CE há mais de 20 anos; participaram de todos os eventos relacionados à implantação-implementação da LOAS e das medidas descentralizadoras; ocuparam diferentes cargos na instituição em diversas gestões e, atualmente, estão inseridas na coordenação da Política de Assistência Social no Estado; duas tiveram, também,

---

<sup>147</sup> Ressaltamos que todos os conselheiros da sociedade civil só podem participar do CEAS se suas entidades forem filiadas ao Fórum Estadual de Assistência Social (FOEAS - Lei 12.531/95).

participação no CEAS, representando a SAS, enquanto uma ocupou a Presidência e outra a Secretaria Executiva do CEAS em períodos distintos.

As entrevistas semi-estruturadas realizadas junto aos gestores e conselheiros nos levam a desvendar a descentralização segundo os parâmetros: 1) marcos da descentralização da Política de Assistência Social no Estado do Ceará; 2) dificuldades de formulação do processo descentralizado da assistência social; 3) participação da sociedade na descentralização e as medidas descentralizadoras da Política de Assistência Social; 4) o poder decisório: do Estado ou do CEAS? 5) o SUAS como possibilidade de concretização da descentralização.

### *5.2.1 Marcos do processo de descentralização da assistência social no Estado do Ceará.*

Para conselheiros e gestores, a descentralização da assistência social no Ceará teve o envolvimento do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS),<sup>148</sup> Universidade Estadual do Ceará (UECE), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), Secretaria do Trabalho e Assistência Social (SAS) e suas vinculadas.

Para eles, esses órgãos articularam e conduziram a divulgação da LOAS nos encontros, seminários, fóruns e conferências. Esses eventos<sup>149</sup> propiciaram a orientação e organização da municipalização da assistência social.

O processo que vinha se instalando segundo os gestores, desde 1994, foi alvo de rupturas que repercutiram na implementação da LOAS decorrentes das medidas restritivas, tanto do Governo Federal como do Governo do Ceará, já tratadas em capítulo anterior. As medidas restritivas tomadas pela União repercutiram no Ceará, já que o governante estadual se alinhava às idéias do

---

<sup>148</sup> O CFESS participou no processo do Ceará por meio de uma de suas conselheiras, que também era professora da Universidade e militante da política de assistência social.

<sup>149</sup> Em levantamento feito por Lopes (1996) os eventos orientados pelo CRESS foram: seminários: assistência social, Verso e Reverso (1991), grupos de estudo visando à organização da categoria dos assistentes sociais. Outros eventos realizados em conjunto com o governo e sociedade: Fórum sobre o Projeto da Lei Orgânica da Assistência Social (1993); seminários para subsidiar a divulgação e implantação da Política; fóruns com as administrações municipais, primeiras-damas e técnicos para divulgar a LOAS; capacitação dos municípios para compreensão da nova concepção da assistência social.

Presidente da República. O Ceará tornou-se verdadeiro laboratório político-administrativo do Governo federal, pois se antecipava às medidas de restrição do Estado, ou estava sempre pronto para atender às ordens que emanavam da União.

As considerações dos conselheiros e gestores nos levam a corroborar o que já constatamos, anteriormente, acerca da descentralização com a análise documental e de outros entrevistados,<sup>150</sup> o projeto “Capacitar para Descentralizar” é o marco desencadeador da descentralização no Ceará desenvolvido quatro anos após a LOAS.

Gestores e conselheiros concordam com a idéia de que a descentralização só voltou a se organizar e se efetivar a partir de 1997, pois foram interrompidos os esforços descentralizadores anteriores, realizados pela Comissão Interinstitucional. *“Evidenciou-se a necessidade de recomeçar já que novos gestores entraram em cena nos municípios”*. (G 03 e C 03)

É importante assinalar que gestores e conselheiros constataram, tanto em 1994 como na retomada de 1997, resistências à descentralização da política, assemelhando-se àquelas apontadas anteriormente em capítulo anterior.

Investigando sobre o assunto, encontramos no trabalho de Lopes (1996) uma sistematização acerca dos eventos ocorridos na implementação da assistência social, que merecem destaque e que nos levam a inferir que a I Conferência Estadual de Assistência Social, ocorrida em 1995, muito contribuiu para deslanchar o processo que desemboca no projeto Capacitar para Descentralizar. Senão vejamos: 1995 foi um período difícil para a política de assistência social, mas o CNAS realizou a I Conferência Nacional de Assistência Social com muito esforço e, praticamente, sem grande apoio governamental; até mesmo o discurso do Presidente da República na abertura daquela conferência sinalizava que dias ainda mais difíceis estavam por vir. Muitos representantes de conselhos e gestores participaram das conferências regionais, estadual e nacional e, após essa Conferência, passaram a exigir medidas de obediência à LOAS. Portanto, foi a partir daí que a equipe técnica da SAS procurou, mesmo com dificuldades políticas internas, programar e executar medidas para efetivar a descentralização,

---

<sup>150</sup> Utilizamos para esses entrevistados: G para gestores da política e C para os conselheiros do CEAS-Ceará.

obedecendo às deliberações das Conferências, conseguindo em 1997 realizar a II Conferência Estadual de Assistência Social e reiniciar o processo da descentralização, visando a dar continuidade à criação de conselhos e fundos municipais de assistência social, bem como orientar a elaboração dos planos municipais dessa política.

### *5.2.2 Dificuldades de constituir a descentralização da assistência social no Ceará*

Os gestores entrevistados consideram que houve avanço do sistema descentralizado, *“pois em 2000 já estavam instituídos no Ceará 183 CMAS, 174 Fundos Municipais e entregues ao CEAS 164 planos municipais de assistência social, aprovados pelos conselhos da gestão local da política”*. (G 03)

A Gestão descentralizada da assistência social para esses gestores:

- foi dificultada pela falta de demarcação de um horizonte de atuação, carência de definições, imprecisões sobre as tarefas que competiam as três instâncias. (G 01)
- o processo da gestão descentralizada vem se aperfeiçoando, há muitas dificuldades operacionais nos municípios. (G 03)
- a descentralização vem sendo construída com dificuldade; houve avanço técnico operacional com a criação dos instrumentos legais, mas no que diz respeito ao co-financiamento não vem sendo cumprida. (G 02)

Para os conselheiros o sistema enfrenta *“a manipulação do executivo, mantendo recursos carimbados e a relação convenial, não há respeito às deliberações das conferências nem do CEAS”*. (C 02 e C 03)

Analisando esses posicionamentos dos conselheiros, podemos perceber que o sistema, embora tenha avançado do ponto de vista formal com a elaboração de planos, fundos e conselhos, ainda enfrenta obstáculos à sua efetivação, entre eles, a indefinição, ou a imprecisão do trabalho que cada instância deve desempenhar em seu interior. E, nesse sentido, os gestores e conselheiros entrevistados confirmam o desconhecimento, por parte dos diversos sujeitos da assistência sobre o funcionamento do sistema. Isso sugere que o pacto federativo embutido na arquitetura da política de assistência social, onde cada esfera governamental tem

responsabilidades para com a política, encontra resistência na execução do modelo partilhado da gestão.

Os conselheiros revelam que, na formulação do sistema, e, na atualidade, há permanências de práticas anteriores, isto é, centralizadas e clientelistas, pois o Governo do Estado do Ceará vem “*mantendo a relação convenial e os recursos carimbados*”, como no caso do FECOP que exige a relação convenial, determinando para quem o recurso vai e como será usado, e, isso passa ao largo do CEAS”. (C 02 e C 03). Esses conselheiros demonstram um posicionamento crítico ao Governo Lúcio Alcântara, ao instituir esse fundo contábil, que, embora repassado por meio do FEAS, denota ‘desconhecimento’ do papel deliberativo do CEAS, já que é o Conselho do FECOP que decide para quais projetos e municípios os recursos se destinam; entretanto, “*quando surgem problemas nos convênios, o CEAS é chamado para agir do ponto de vista da vigilância e da fiscalização*”. (C 03)

Na concepção dos gestores, as maiores dificuldades para constituir a descentralização estão ligadas:

- à falta de conhecimento e interesse dos gestores municipais acerca da política de assistência social; falta de orçamento adequado, de pessoal qualificado, de infra-estrutura e resultado da rotatividade de profissionais além da influência do primeiro-damismo. (G 03)
- ao desconhecimento da base legal, dos papéis das três instâncias, a não qualificação de gestores e equipes, desintegração com outras políticas (intersectorialidade) e pelos recursos indefinidos para a assistência social. (G 01)

Os conselheiros guardam identidade com esses gestores, nesse item, mas apontam a falta do diálogo do Governo com a sociedade e o uso das ONG’s, para executarem tarefas que competem ao Poder público. Compreendem que o papel da sociedade é de colaboração, embora, muitas vezes, as entidades assistenciais sejam responsabilizadas pela realização de tarefas da competência do Poder municipal.

Observamos, nesses depoimentos, empecilhos na formação do processo descentralizado da assistência social, o que envolve muitas variações que dizem respeito a qualificação-capacitação e desconhecimento jurídico legal. É significativo, porém, considerar: a) o desconhecimento das tarefas que competem às instâncias de governo, denotando haver pouco diálogo entre os poderes estadual e municipal ; b) o não compartilhamento de idéias e ações para melhor implementação da política,

o que nem mesmo as “*capacitações constantes*” resolvem. Entendemos: primeiro, que gestores e conselheiros querem afirmar que as relações entre as esferas governamentais ainda precisam ser trabalhadas concretamente, pois as capacitações são insuficientes e as instruções normativas, também, não são claras; segundo, após treze anos de LOAS, ainda se identifica o desconhecimento acerca da política, dificultando o diálogo entre conselheiros e gestores e entre eles e as entidades; terceiro, o co-financiamento e/ou a falta de financiamento adequado ao desenvolvimento da política mostra que, no caso do Ceará, ainda, está longe a possibilidade de se concretizar a descentralização, necessitando que a sociedade civil, por suas representações, invista mais no sentido de forçar o Estado a efetivar as diretrizes da descentralização; quarto, a intersetorialidade apontada pelos gestores nos leva a entender que a assistência social permanece em seu círculo de giz, sem a interlocução de saberes e práticas com outras políticas públicas – essa permanência em seu interior dificulta o acesso dos usuários às demais políticas, e, portanto, não se pode esperar que os usuários consigam alcançar patamares de cidadania tão somente pela via da política de assistência, que, sozinha, não tem condições de contribuir para elevar a qualidade de vida da população. A busca da cidadania não é tarefa de uma única política. Inclusive, a política econômica deve ser acionada em conjunto com outras políticas para realizar a “*supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica*”. (LOAS, 1993)

O cumprimento do elenco de serviços e projetos da programática nacional ou estadual, segundo se percebe, nesses depoimentos, limitam a possibilidade de mudanças efetivas no território, porquanto as reais necessidades e demandas dos usuários não são levadas em consideração, o que enfraquece a organização e o direito.

### ***5.2.3 Participação da sociedade civil na descentralização e as medidas descentralizadas da política de assistência social***

Os gestores entrevistados assim compreendem a participação da sociedade civil na descentralização:

- como atores políticos alguns grupos participaram ativamente, enquanto os usuários não chegaram à participação nos conselhos. Merece destaque o papel do FOEAS que ao lado do CRESS e do SASEC alavancaram a participação da sociedade. (G 01)
- A maior participação deve-se à categoria dos assistentes sociais através das entidades representativas e junto aos segmentos vulnerabilizados. Destaque para o CRESS e o FOEAS como participação. (G 02)

Para os conselheiros, a participação da sociedade civil, na descentralização foi repleta de dificuldades:

- foi insuficiente! O CEAS buscou participar do processo através de comissões, das conferências e de reuniões, mas a descentralização foi pouco tratada nas reuniões, como se fosse tarefa específica do órgão gestor. (C 01)
- a participação deu-se nas conferências descentralizadas, reuniões ampliadas, porém, para a maioria dos participantes da sociedade era difícil por conta de uma linguagem muito técnica. (C 02)
- a participação da sociedade civil através do CEAS deu-se na base de pressões, de negociações; não era uma participação sistemática. A descentralização enfrentou resistências do Governo que temia perder o poder e das entidades que receavam perder os convênios. (C 03)

Na verdade os posicionamentos dos gestores e conselheiros, quando confrontados, nos levam a algumas reflexões:

- 1) dificuldades de consolidar o Conselho como espaço público, espaços livres para discutir, democraticamente, as questões da política na defesa dos direitos dos usuários;
- 2) os usuários da política não chegam aos conselhos, continuam longe da discussão e do embate; a representatividade dos segmentos populares, das associações e das entidades são respaldadas pelo FOEAS, mas, na verdade, o usuário não participa, ativamente, da luta pelo direito nem do controle social. Essa exclusão dificulta o alargamento da cidadania; e
- 3) a participação do CEAS na descentralização, pelos depoimentos dos conselheiros, não foi sistemática. Prendeu-se às exigências para que os eventos, tais como reuniões ampliadas, ocorressem nos municípios. Considerando os depoimentos dos conselheiros da sociedade civil, a descentralização foi deixada à responsabilidade dos técnicos da SAS, com poucas discussões no âmbito do CEAS. A SAS, ao agir assim, certamente,

demonstra pouca atenção na ação do conselho, não compartilhando decisões, com isso continua não cumprindo o que reza a LOAS<sup>151</sup>.

Os gestores de certa forma justificam o Estado que, por intermédio da SAS, passou os encargos da assistência social para os municípios, e, para efetivar a descentralização, a Secretaria antes realizou um planejamento conjunto com várias instituições e municípios; foi providenciada a capacitação dos gestores e das equipes técnicas; e as primeiras medidas descentralizadas foram as de ação continuada. Em relação à transferência de recursos, o gestor 01 se manifestou: *“vale ressaltar que o Estado nos municípios não co-financia ações, e sim, desenvolve programas e projetos custeando-os em sua totalidade”*. (G 01).

Ao realizar projetos no sentido aí exposto, entendemos que o Estado quer dar continuidade à centralização, mantendo seu domínio, ou melhor, o poder.

Para os conselheiros, as medidas descentralizadoras dizem respeito:

- à transferência de encargos mas sem financiamento. (C 01)
- o Estado usa medidas que responsabilizam os municípios, mas não co-financia. (C 03)

Como se observa pelos posicionamentos dos gestores, o Governo do Ceará realizou medidas de capacitação, planejamento conjunto, como a preparação técnica para descentralizar; entretanto, a transferência dos encargos para as subunidades ocorreu sem o acompanhamento dos respectivos recursos financeiros. O município, ao receber esses encargos, assume a execução da política e, praticamente sozinho, realiza os programas/projetos. O Governo do Ceará fere o pacto de partilha que a LOAS e a PNAS indicam quando trata das competências e organização do sistema. Esquece, assim, as bases do pacto federativo.

As falas denotam contradições acerca do financiamento da assistência social no Estado do Ceará: o Estado não co-financia via FEAS e, quando desenvolve projetos sociais fora de Fortaleza o faz na totalidade. São projetos com início, meio e fim, o que propicia ações descontínuas e temporárias no combate à pobreza nos

---

<sup>151</sup> Como participante de duas gestões do CEAS (1997 – 1999) confirmamos que o assunto “descentralização” não foi um debate ativo nas reuniões naquele período. As discussões ocorreram em reuniões ampliadas e conferências, sempre alertando para o fato de que o Governo estadual procedia às transferências de projetos e ações sem que os municípios estivessem preparados administrativa, política e financeiramente.

municípios; por outro lado, ao executar ações que, normalmente, seriam da competência do município, principalmente, na Capital, o Estado mantém controle dos projetos.<sup>152</sup>

Um dos conselheiros completa, dizendo “o CEAS entre 1999-2002 se pronunciou e avaliou algumas vezes sobre a centralização das ações da SAS”(C 03), a exemplo dos centros sociais que, ainda, não foram transferidos para os municípios. Uma das conselheiras admite: “*manter esses centros e o volume de execução direta é uma estratégia política para manutenção do poder do Estado sobre o município, principalmente no caso do município de Fortaleza*”. (C 01)

A fala da conselheira revela que o CEAS tem consciência de que problemas de ordem política impedem a transferência das ações do Estado para o Município de Fortaleza. Prefeitura e Governo do Estado, nesses últimos 10 anos, são de partidos opostos, e, para o Governo do Estado repassar equipamentos e recursos, significa perda de poder na Capital, onde o volume de atendimentos é significativo, portanto, passível de cooptação, de trocas, pois envolve o trabalho com entidades, Ong’s, inclusive, em co-gestão. Com os demais municípios, a ação do Governo difere: a maioria deles pertence a partidos aliados. A Capital, também, oferece mais resultados políticos.

Uma das gestoras, entretanto, aponta como causa do Estado permanecer na execução direta: “*a falta de estrutura da Prefeitura de Fortaleza e a pouca vontade política do prefeito anterior de assumir, alegando falta de pessoal e recursos para manutenção do volume de trabalho*”. (G 03)

Essa afirmação é confirmada por outros gestores, que expressam a falta de infra-estrutura da Prefeitura de Fortaleza como um dos motivos de o Governo do Estado não ter repassado para o Município os projetos que ainda executam em Fortaleza. Em recente reunião com gestores da Prefeitura, foi possível perceber que não é somente o gestor municipal que não deseja receber os serviços, mas são razões político-partidárias que impedem o Estado de transferir projetos para os municípios, permanecendo na execução. No ano de 2005 e 2006, na atual gestão da Prefeitura de Fortaleza, os gestores da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS) afirmam não ter havido nenhum protocolo de intenções

---

<sup>152</sup> Como visto anteriormente, a SAS realiza diretamente parte da proteção social básica na Capital e a proteção social especial.

do Governo do Estado para transferir programas, projetos ou serviços na área da assistência social. A prefeitura de Fortaleza, entretanto, está em gestão plena, o que contradiz o posicionamento do Governo do Estado, já que a gestão plena assegura condições de a Prefeitura assumir a descentralização do Município.

Os gestores e conselheiros avaliam a assistência social no Estado, com as seguintes manifestações:

- apesar de todos os avanços, a Assistência Social continua a ser desenvolvida de forma fragmentada, descontinuada com pouca qualidade nos serviços necessitando gerar transformações positivas para a vida dos cidadãos em situação de pobreza. (G 03)
- os conselheiros não parecem envolvidos com o processo de avaliação da Política. Não se faz avaliação da política, na verdade, só nos voltamos para avaliação quando lemos os relatórios da gestão. (C 03)
- não estamos avaliando a política no Conselho. Falta conhecimento do seu real papel. (C 02)

Essas afirmações denotam que a avaliação da política de assistência social não é uma prática constante no CEAS, já que só é avaliada por meio de relatórios, principalmente, o relatório de gestão; este é apresentado anualmente, e precisa obrigatoriamente, do parecer e aprovação do Conselho, portanto, essa avaliação é gerada por uma obrigação ou dever.

O CEAS adotou uma organização interna em forma de comissões para analisar questões relacionadas a finanças, administração e ética. Observamos, entretanto, haver pouco espaço para gestores e conselheiros refletirem, em conjunto, sobre o impacto dos programas, projetos e serviços. O “objetivo do parecer” em planos e relatórios não enseja uma real avaliação dos conselheiros acerca do sistema da assistência social no Estado.

Há consciência entre gestores e conselheiros de que a política ainda é executada de forma fragmentada e descontínua, influenciando sobre os resultados, não produzindo mudanças significativas na vida dos usuários da assistência social.

#### ***5.2.4. O poder decisório: do Governo do Ceará ou do CEAS?***

Os conselhos são, constitucionalmente, instituídos como espaços de decisões, onde gestores e conselheiros partilham propostas, propõem soluções, controlam e avaliam políticas. Espera-se que nesses espaços “se rompa com o

*distanciamento entre a esfera em que as decisões são tomadas e os locais onde ocorre a participação da população” (GOHN, 2003 p.57).*

Os conselheiros do CEAS suscitaram questões sobre o significado do poder decisório:

- O CEAS não tem uma agenda própria, somente responde às demandas do órgão gestor. (C 01)
- A maioria das decisões são tomadas apressadamente porque o órgão gestor envia materiais para decisão sempre de última hora, impede uma avaliação. (C 02)

É preocupante o depoimento de que há conselheiros que não conhecem o papel político do CEAS. Os conselheiros da sociedade civil são membros do FOEAS, onde recebem uma boa formação acerca do protagonismo político do Conselho. Os demais conselheiros são do Governo e muitos chegam ao Conselho sem conhecer sequer a política, assumem o encargo de conselheiro, mas não o poder de decidir, porque não são servidores capazes de decidir pela Instituição que representam. Alguns não entendem o significado social e político do CEAS como espaço público e privilegiado de debate e decisão. Isso indica que gestores e representantes da sociedade civil precisam compreender melhor as funções de controle e vigilância do CEAS na elaboração de uma política pública.

Os conselheiros levantaram questões sobre o poder decisório do CEAS, realizando uma autocrítica: *“há sempre choques, manobras e manipulações políticas em relação a alguns conselheiros, principalmente, junto aqueles que mantêm convênio com o Governo do Estado”*. (C 02 e 03)

As falas dos conselheiros denotam que o ‘peso’ da decisão nem sempre cabe ao Conselho. As decisões são quase sempre apressadas ou já vem filtradas, pois é no âmbito do Governo que elas de fato ocorrem; o Conselho é chamado para dar uma satisfação à sociedade, ou para votar matérias que, sem o seu aval, não podem ser encaminhadas tal como a aprovação do plano e do relatório anual de gestão. O Conselho vive dilemas para alargar a participação democrática, sempre enfrentando adversidades, pois o poder deliberativo não é sempre respeitado pelos órgãos gestores da política.

Os conselheiros admitem que o CEAS, em seu conjunto, enfrenta limites internos; dificuldades quanto ao enfrentamento do processo decisório com reduzida

influência na articulação de medidas que provoquem maior partilhamento decisório. Embora os conselhos sejam deliberativos, suas decisões nem sempre são garantidas, pois não possuem estruturas jurídicas que obriguem o Executivo a acatá-las, ainda mais se contrariarem os interesses do Governo.

Nesse sentido, seria necessário que gestores e conselheiros compreendessem que:

[...] a idéia de participação está relacionada a protagonismos como participar na condição de definidor de prioridades; de elaboração de políticas; de normatizador de critérios de acesso e, de fiscalizador das ações de Governo... Sem essa presença ativa da sociedade civil, a política de assistência social não se realiza em conformidade com os princípios e as diretrizes que a orientam (CAMPOS, 2003, p.95).

### 5.2.5 O SUAS: estratégia para materialização da descentralização

Como já vimos, o SUAS vem se operacionalizando no Ceará desde a fase de aprovação da nova PNAS (2004) e da NOB (2005). Nesse período, ocorreu intensa participação dos Governos municipais, conselheiros e entidades assistenciais na socialização de conhecimentos e sugestões, visando à concretização da política.

Para os gestores da assistência social, ainda é cedo para emitir qualquer avaliação acerca do SUAS, entretanto, consideram-no fruto das lutas históricas de formulação da assistência como política pública ao longo desses anos. O sistema

- privilegia o direito de cidadania a partir da universalização da proteção social, fazendo-se necessário investimento em capacitação para gestores e conselheiros; amplia a comunicação com os usuários; define estratégias para romper com as resistências das práticas conservadoras. (G 02)
- apesar do seu avanço legal, continua a ser desenvolvido pelo Poder público municipal através de projetos e serviços segmentados, descontinuados, pouco qualificados, incapazes de gerar transformações positivas na vida dos cidadãos. (G 03)

O SUAS, do ponto de vista dos gestores, apresenta possibilidades de universalização, e esse princípio na política consiste em tornar os usuários alcançáveis por outras políticas em suas necessidades e demandas. A territorialização constitui a possibilidade de os usuários serem mobilizados e atendidos no local, podendo interferir, diretamente, na elaboração da política. Por outro lado, a cultura clientelista ainda manifesta sua presença perpetuada por

gestores e sociedade, necessitando de superação pela via democrática. Compreendemos que, na assistência social, as velhas práticas conservadoras se confrontam com as novas, dificultando processos que poderiam contribuir para o avanço democrático da política. Desses depoimentos, podemos inferir que a SAS ainda protagoniza medidas que oscilam entre a participação democrática e plural àquelas de cunho clientelista - meritocrático, dificultando a consolidação do Sistema Descentralizado de Assistência Social. Queremos com isso considerar que o avanço legal, jurídico, não é suficiente, se o Poder público insistir em práticas fragmentadas, serviços desqualificados e admitir apenas uma pseudo participação social. Portanto, insistimos em que o investimento político é fundamental para transformar as vidas de indivíduos e famílias, historicamente, alijados da condição de cidadãos. Daí a importância da ação democrática do Conselho, exigindo suas prerrogativas de órgão de decisão. Pateman (1992) defende o argumento de que, na participação total cada grupo de indivíduo deve ter igual influência nas decisões.

Os conselheiros vêem o SUAS como possibilidade de a descentralização se materializar de forma democrática ao nível do território, mas apontam:

- faz-se necessário o Governo do Estado assumir seu papel no co-financiamento, qualificar seus recursos humanos, promover a intersetorialidade para inclusão social. Sem isso, o SUAS só terá 'porta de entrada', pois não vejo 'porta de saída'. (C 02)
- o Governo do Estado tem que adotar outra postura, pois continua centralizando suas ações. (C 03)

Os conselheiros entrevistados reconhecem que o Governo do Ceará não realizou o processo descentralizador como previsto; a ausência do co-financiamento constitui uma atitude de negação às propostas da descentralização. Os conselheiros se manifestam acerca da permanência de ações centralizadas no Ceará. Os Governos da "Era Tasso" não concretizaram a descentralização prevista enquanto o CEAS não usou todo o seu poder de força junto aos Governos desse período.

Em relação à observação da não existência de uma porta de saída no SUAS, na interpretação da conselheira, os usuários permanecem no âmbito da proteção social básica, limitados por não terem ofertas concretas para fora dela, que os façam superar seu estado de pobreza. É que são poucas as medidas concretas, estruturantes, que permitiriam ultrapassar o estado de necessidade de que são vítimas. A quantidade de indivíduos e famílias que necessitam de ajudas exige

investimentos públicos maiores. Entendem que compete ao Governo do Estado realizar sua parte por intermédio de outras políticas, como a de emprego e renda, a fim de que os usuários tenham acesso a direitos sociais mais amplos. É dever do Estado nas três instâncias patrocinar os meios para intensificar políticas articuladas para superação da pobreza e da desigualdade do País.

Gestores e conselheiros comungam de alguns pontos de vista comuns, mas apontam que estamos diante de caminhos que ora avançam, ora recuam, mas, também, de possibilidades; de outro lado, há disputas internas entre gestores e conselheiros, quando os primeiros (não todos) procuram justificar a ação governamental direta centralizada como alternativa de viabilização da política; os conselheiros tentam desconstruir esses posicionamentos demonstrando opções políticas, como a participação nas decisões administrativas; há indicativos de formas de trabalho governamentais menos burocratizadas; existem fragilidades políticas e técnicas decorrentes da formação diversificada dos conselheiros e da própria cultura, com significativas contribuições daqueles que militam na política e no FOEAS, enquanto outros têm dificuldades de se contrapor às medidas constrangedoras do Governo; outros se deixam influenciar por argumentos, nem sempre os melhores (tanto do Governo como da sociedade) para o conjunto da sociedade.

A relação entre Governo e sociedade nos conselhos carece de uma visão mais ampla da participação democrática, princípio e direito a ser conquistado pelos cidadãos. É preciso entender o que Tatajiba (2002, p. 53-54) tão bem exprime sobre os conselhos deliberativos da assistência social, e que também serve para outras políticas públicas:

- O Conselho tem competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão...[...] permite a diferentes atores envolvidos nos processos deliberativos, principalmente, aqueles em situação de desvantagem, expressar e sustentar publicamente sua diferença, de tal forma que todos tenham a expectativa de influenciar nos resultados da deliberação... [...] tem no processo dialógico o instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo. O cume dessa perspectiva liga-se à natureza pública dos acordos. A publicidade é o elemento que diferencia a construção dos acordos nos processos deliberativos no interior dos conselhos, distinguindo-os da troca de forças, das práticas clientelistas, da cooptação etc. os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente, a partir de princípios éticos elementares relacionados à vida pública.

Podemos, portanto, inferir sobre a necessidade de uma mobilização constante da sociedade, alicerçada em princípios democráticos, de visão pública, que seja capaz de suscitar a transparência das ações do Governo. O conselho é um lugar privilegiado de liberdade e autonomia, espaço de deliberação, com a competência legal para exigir resultados, capaz de unificar ações coletivas, afirmando a ampliação dos direitos e da justiça social.

O CEAS e outros conselhos de políticas no Ceará se defrontaram com as propostas dos governantes da “Era Tasso” de descentralizar com participação comunitária. Tomaram, porém, muitas medidas autoritárias, de cooptação dos movimentos sociais, nem sempre visíveis, porque acompanhadas do discurso da mudança, da eficiência e da competência em nome da transformação da gestão. O discurso favorecia o convencimento do Governo sobre a sociedade denotando um viés centralizador, um posicionamento político de partilhar só o juridicamente obrigatório. Alguns gestores da assistência nem sempre concordaram com a permanência dessas práticas, por isso procuraram mediar opções de debate para obter o melhor desempenho da política no Estado.

Gestores e conselheiros nos mostram a necessidade de viabilização do controle social e da vigilância sobre as ações do Estado. Isso exige o que Behring (2001, p. 114) sugere e que se relaciona com o que já discutimos sobre a necessidade da

[...] qualificação dos conselheiros nos três níveis de Governo, tendo em vista a apreensão da totalidade da política, e *maior capacidade de intervenção no processo decisório sobre as ações e os orçamentos; capacitação dos gestores*, tendo em vista maior competência na elaboração dos Planos e na proposição orçamentária, bem como na Gestão dos Fundos e na prestação de contas, o que muitas vezes acaba criando entraves burocráticos para repasses futuros.

A descentralização estimula o exercício democrático constante, a autonomia das subunidades governamentais e a participação da sociedade. É fundamental apreender os conselhos como espaços contraditórios, devendo ser ocupado por aqueles que entendam que, por meio deles, é possível fortalecer a pressão popular, o controle social, reivindicando soluções para os problemas e o atendimento às demandas dos usuários.

### **5.3 Os Centros de Referência da Assistência Social: o desafio da descentralização da rede socioassistencial do Estado do Ceará**

Os anos de 2005 e de 2006 foram repletos de investimentos na capacitação de gestores, conselheiros e representantes de entidades da Assistência Social, todos envolvidos na busca do desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social. A PNAS (2004) e a NOB (2005) foram discutidas e debatidas com vários segmentos da sociedade, na maioria dos municípios do Ceará, visando ao conhecimento do sistema como possibilidade e reconhecimento público para legitimar as demandas dos usuários e como espaço de ampliação do seu protagonismo (PNAS, 2004).

Como vimos em capítulos anteriores, o SUAS propõe a proteção social dos usuários e de suas famílias em dois subsistemas: proteção social básica e proteção social especial de média complexidade e alta complexidade. Pretendemos nos ater à proteção social básica, executada nos CRAS, por entendermos que essas unidades são fundamentais à materialização do SUAS.

Se a proteção social básica tem por objetivo prevenir situações de risco, desenvolvendo ações que visam o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, enfatizando vínculos familiares e comunitários, urge, então, que os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), como espaço de primeira acolhida, propiciem serviços, programas e projetos nos locais onde os usuários e as famílias convivem e se socializam. Essas unidades públicas têm como referência o território repleto de heterogeneidades e particularidades, devendo fortalecer a informação e a orientação do povo debatendo em sua área geográfica medidas socioassistenciais articuladas por intermédio da rede de proteção social para acessarem os direitos de cidadania, sem deslembrar sua conexão com outros territórios e outras políticas públicas (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

A proteção social básica, segundo as normas da Política, deve ser desenvolvida pelos três níveis de Governo, pactuados entre si, com responsabilidades mútuas, inclusive no co-financiamento das ações. Distingue-se, particularmente o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), cujas ações e

serviços continuados são direcionados às famílias residentes no território de abrangência do CRAS; e o Benefício da Prestação Continuada (BPC), destinado a deficientes e idosos com 65 anos em diante, com renda inferior a ¼ do salário mínimo, ou que não tenha alguém da família que possa prover sua manutenção<sup>153</sup>.

A PNAS sugere a necessidade de articulação entre as políticas públicas locais para realizar ações próximas dos usuários e famílias para:

[...] garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a suprir as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco em potencial (BRASIL, MDS,PNAS, 2004, p.28).

Os CRAS, como “porta de entrada” do sistema são identificados como unidades básicas público-estatal de base territorial, devem localizar-se em áreas de alta vulnerabilidade social, a fim de articular projetos e serviços, contando com uma equipe especial organizada segundo critérios: um coordenador, assistente social, psicólogo, auxiliar administrativo (apoio). Podem abrigar, porém, outros técnicos, como o educador, o antropólogo e outros que participam das equipes onde se encontram comunidades indígenas e quilombolas.

Essas entidades públicas mantêm um atendimento aproximado de 1000 famílias/ano; visam ao fortalecimento de vínculos internos e externos de solidariedade, mediante o protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais objetivando a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho. (BRASIL, MDS, PNAS, 2004). Ao trabalhar no território as vulnerabilidades sociais, compete aos CRAS: sistematizar e divulgar indicadores socioeconômicos de sua área de abrangência; realizar o mapeamento e organização da rede socioassistencial da proteção básica; inserir indivíduos e famílias nos serviços públicos; ou encaminhá-los para atendimento em outras políticas sociais; promover a intersetorialidade das ações, propostas, de projetos e serviços, visando ao acesso.

---

<sup>153</sup> Como já visto, o BPC, é o benefício que envolve a maior transferência de renda no âmbito da Assistência Social. Na verdade, ao ser constitucionalizado e regulamentado o BPC, por ser vinculado ao salário mínimo, garante um repasse acima da inflação e assegura o direito do cidadão.

Essas considerações nos permitem compreender que por meio dos CRAS, o SUAS pretende efetivar medidas de superação dos riscos e vulnerabilidades sociais, com ações executadas na proximidade da população socialmente fragilizada, realizando programas, projetos e serviços para grupos, tais como famílias, crianças, idosos, deficientes e outros. É nesse sentido que podemos pensar o CRAS como *locus* de materialização da descentralização do Sistema Único de Assistência Social.

Após essas considerações, passamos a apresentar o estudo obtido através de um questionário (APÊNDICE F), sobre os cinco CRAS do Município de Fortaleza e cinco dos municípios da região metropolitana, onde obtivemos apoio para proceder às visitas. O questionário foi aplicado tanto com profissionais do serviço social como psicólogos a maioria com os dois profissionais respondendo em conjunto, já que nos interessava identificar o trabalho realizado e se ele efetiva serviços, programas, projetos descentralizados próximos dos usuários. Nesse sentido, passamos a: 1. caracterizar as unidades visitadas de acordo com a localização, equipe técnica, estrutura, equipamentos e preparação da equipe para desenvolver o trabalho; e 2. Levantar o trabalho sócio-assistencial realizado nos CRAS.

### **5.3.1 Caracterização dos CRAS visitados**

Em Fortaleza existem 18 CRAS em funcionamento nas seis regiões administrativas. Escolhemos 05 unidades para estudo, utilizando o critério de antigüidade em dois deles e elegemos três dos mais novos. A formação profissional das equipes se envolve psicólogos, assistentes sociais, antropólogos, professores, artesãos e funcionários de apoio. Sobre a localização dos cinco CRAS<sup>154</sup>, encontramos todos situados em áreas consideradas de vulnerabilidade social exigindo serviços de proteção social básica como forma de prevenção a situações de risco social e de rompimentos dos vínculos familiares e comunitários.

Em relação à estrutura dos CRAS visitados, a maioria carece de espaços físicos ideais para adequarem suas ações: não dispõem de salas de reunião próprias, utilizando outras no próprio equipamento social onde se localizam; assim, os CRAS nem sempre podem utilizar as salas por necessidade de ocupação de

---

<sup>154</sup> Os bairros onde se situam os CRAS visitados são: Pirambu, Lagamar, Serrinha, Conjunto Ceará e Castelão.

outros programas. Quatro deles funcionam em salas minúsculas, onde ficam os técnicos e o apoio, não dispendo de espaços para entrevistas e ou atendimento aos usuários, exigindo que os técnicos e o apoio se ausentem do espaço para dar lugar ao atendimento individual. Se levarmos em consideração a necessidade do acolhimento e a orientação, esses equipamentos não conseguem oferecer tais condições. O fato de esses CRAS estarem situados em equipamentos sociais públicos, ao lado de outros serviços e programas de outras políticas, fazem com que sejam caracterizados como mais um serviço do equipamento, mais uma equipe para realizar trabalhos na comunidade. A distinção está na placa, geralmente, na porta da unidade, com a sigla CRAS, ou seja, localizada no interior do prédio onde funciona. A maioria dos CRAS não dispõe de identificação externa, o que aprofunda a falta de identidade pública e o desconhecimento do seu real significado no território. Observamos, ainda, uma ênfase elevada nos atendimentos individuais em detrimento do trabalho coletivo, de organização e mobilização comunitária.

Todos os CRAS de Fortaleza são financiados pelo MDS. Para administrá-los, a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) utiliza-se de uma Associação da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e da Associação Batista Beneficente Missionária (ABBEM) que se encarrega do pagamento dos salários de todos os profissionais lotados nos CRAS e do material de expediente. Encontra-se aí uma contradição – o Fundo Nacional de Assistência transfere os recursos para o FMAS, e este, não podendo arcar com as questões trabalhistas, termina repassando para a ABBEM. A explicação encontra-se na lei que não permite as prefeituras contratarem com carteira assinada sem concurso público; e nenhum desses profissionais é concursado, obrigando a PMF a um arranjo jurídico para proteger minimamente os direitos dos trabalhadores dos CRAS. As instâncias governamentais aderem, assim, aos ditames do neoliberalismo, terceirizando e precarizando os serviços nas unidades de referência pública. Compete à PMF, entretanto, o cuidado com as áreas físicas, as despesas com água, luz e material de limpeza. Toda a orientação técnica dos CRAS é desenvolvida pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, que conta com uma coordenação técnica, assessorada por assistente social e psicólogo.

Nossas observações em relação ao funcionamento dos CRAS de Fortaleza nos levam a pensar que os usuários não os entendem como possuidores de uma identidade própria, colocando em risco sua condição de organizador da rede de

proteção social básica no território. Tanto é verdade que assistimos aos usuários procurá-los pelas mesmas razões que vão aos demais serviços prestados em salas vizinhas. Busca de cestas básicas, matrículas em curso entre outros.

Na visita às cinco cidades da região metropolitana, identificamos a existência de 14 CRAS até dezembro de 2006: as cidades de grande porte possuem de três a quatro unidades e as demais um a dois CRAS<sup>155</sup>. Os cinco CRAS escolhidos para esse estudo foram indicados pela Secretaria de Assistência Social (ou congênera) do município. A maioria se encontra instalada há mais de um ano e todos têm uma identidade própria nas comunidades onde estão situados – são identificados externamente com placas e os usuários aparentam compreender a razão dessa unidade no local. Em geral, todos os CRAS fora de Fortaleza estão situados em áreas consideradas de alta vulnerabilidade social, com estruturas entre boa e ótima. As melhores estruturas foram assim identificadas: prédios amplos, com sala para profissionais, para atividades e reuniões, almoxarifado, cozinha, ou galpão, rampa de acesso e ar-condicionado.

Em relação aos equipamentos, todos possuem bons equipamentos: mobiliário adequado e (três deles) com computadores, mas sem conexão com a internet; geladeira, fogão, entre outros.

Entre os cinco CRAS visitados, quatro recebem financiamento do MDS, porém nenhum auferiu recurso do Governo do Estado que ainda não aderiu à proposta de co-financiamento. Esses municípios carecem de mais unidades de CRAS e esperam o co-financiamento do Estado<sup>156</sup>. Um CRAS funciona com recursos próprios da Prefeitura e está à espera de recursos do MDS.

Todos os CRAS relatam trabalhar com os usuários e famílias do Cadastro Único. Nenhum mencionou ações sócio-educacionais com os segmentos do BPC – idosos e pessoas portadoras de deficiência. As equipes dos CRAS estão completas, mas detecta-se alta rotatividade entre os técnicos – alguns em razão dos salários, outros por encontrarem condições de trabalho na Capital ou mais perto desta. Mais

---

<sup>155</sup> Os municípios que acolheram os pesquisadores foram: Caucaia, Guaiuba, Maracanaú, Maranguape e Pacajus.

<sup>156</sup> Embora não seja possível identificar no Ceará a quantidade de CRAS funcionando com recurso somente da Prefeitura Municipal, ouvimos de gestores municipais em recente encontro (novembro, 1996) promovido pelo Estado, que muitos municípios criaram essas unidades esperando receber recursos do MDS; e, se estes demorarem, vão ser obrigados a fechar as portas. Isso denota a dependência de recursos dos municípios do Ceará.

uma vez, identificamos a precariedade dos vínculos empregatícios, contratos temporários e uma divisão entre o *“amor ao trabalho que realizam e o descaso para com os profissionais”*.<sup>157</sup>

Se compararmos os aspectos instalações e localização, as cinco unidades estruturadas do restante do Estado estão mais bem instaladas do que as cinco do Município de Fortaleza. Os espaços dos CRAS visitados nessas cidades se caracterizam como Centros de Referência da Assistência Social e não se confundem com outros serviços, ou seja, os CRAS nesses municípios têm maior visibilidade pública na comunidade do que os da Capital. Acreditamos que o investimento dos municípios nos CRAS com o objetivo de coordenar a proteção social básica apresenta-se, muitas vezes, como o único trabalho da assistência nas proximidades da população, o que não ocorre na Capital, porquanto há mais ofertas de serviços e entidades, embora desarticuladas entre si. Nesses municípios as articulações das relações entre as políticas tendem a fluir mais facilmente do que em Fortaleza.

Na preparação para implantação dos CRAS, os profissionais consideraram a capacitação inicial insuficiente: a maioria foi treinada após a instalação da unidade. As exigências do trabalho dos CRAS não foram expostas nem analisadas anteriormente e a maioria aprendeu com o *“Guia CRAS”*<sup>158</sup>. A discussão e o debate sobre a política no Estado foram promovidos pela SAS e nos municípios tiveram a participação dos conselhos e fóruns. Conhecer, entretanto, a política mediante exposições e debates não é suficiente para preparar os técnicos na operacionalização dos serviços e projetos propostos para os CRAS no campo da proteção social básica. A maioria dos profissionais considera que se formaram por intermédio da PNAS e do *“Guia CRAS”*. Nesse sentido, o guia tornou-se um modelo salvacionista dos profissionais dos CRAS, pois a maioria dos profissionais apóia-se nesse documento.

Entendem os profissionais que o trabalho nesses Centros exige capacitação mais específica e continuada de seus profissionais, tanto teórica como metodológica, para as duas categorias assistentes sociais e psicólogos. Entendemos que o CRAS é uma unidade pública ainda muito nova que está sendo formada, e, por isso

---

<sup>157</sup> Esse é o sentimento de uma assistente social que trabalha no CRAS.

<sup>158</sup> O Guia CRAS (2005) é um documento expedido pelo MDS, que circulou no Brasil, inclusive, na Internet, indicando objetivos, meios e instrumentos de trabalho. Foi bastante criticado porque sua forma de exposição se identifica como um manual a ser seguido.

mesmo, a capacitação é de fundamental importância no trabalho. Algumas distorções, contudo, significativas na preparação dos técnicos para assumirem o CRAS, foram detectadas:

- 1) não houve capacitação prévia nos 5 CRAS da Capital; e, entre os CRAS do resto do Estado, apenas uma equipe foi anteriormente capacitada e outra somente durante o processo de implantação; a maioria considera que se capacitou por si;
- 2) as capacitações, após o início dos trabalhos, repercutiram em algumas práticas profissionais, como no caso referenciado sobre o “atendimento clínico” do psicólogo, que não pôde prosseguir;
- 3) embora tenha havido capacitações posteriores à instalação do CRAS, elas *foram amplas e gerais*, isto é, não atingiram os objetivos exigidos pela dinâmica cotidiana dos CRAS;
- 4) para muitos profissionais, o “Guia CRAS” tornou-se um verdadeiro manual. A falta de debates e de treinamentos mais operacionais fez com que os profissionais recorressem ao ‘guia’ respaldando assim suas ações como “*modelo Ideal*”.

Identificamos nas equipes muitas inseguranças que contribuem para atrasar a aproximação dos CRAS da comunidade. Tanto na Capital como em todo o Ceará, os CRAS foram em busca de se fazerem conhecidos, usando como formas preferidas da divulgação “*contato com as escolas públicas, junto aos alunos e suas famílias e Programa Saúde da Família (PSF)*”. A existência de psicólogo na equipe motivou muitas filas nos CRAS, pois as pessoas buscaram ajuda desse profissional, visando a tratamento psicológico, como de desajustes individuais e familiares, problemas de relacionamento vinculados aos variados campos de vida social, inclusive, drogadição. Essas demandas ao psicólogo decorrem do fato de que o CRAS é o único espaço público próximo do usuário do município com esse profissional. Assim, os usuários recorrem ao mesmo em busca de ajuda psicológica, havendo declaradamente dois deles realizando atendimentos psicoterápicos. A explicação é de que os CAPS não conseguem atender a todos aqueles que procuram seus serviços, portanto, eles mesmos encaminham para atendimento nos CRAS. Os psicólogos têm plena consciência de que o espaço do CRAS não se destina ao

tratamento clínico, mas o fazem porque “*respeitam a demanda*”. Cabe aqui uma reflexão: o sistema da assistência no Ceará ainda não investiu (até a presente data) em CREAS e assim, os CRAS terminam resolvendo todos os problemas locais; seu potencial para a proteção básica se dilui em outras ações que deveriam ser implementadas no CREAS.

Observamos nas entrevistas com os profissionais – inclusive os de Fortaleza - que eles desconhecem, em parte, a linguagem do SUAS, contribuindo para não absorverem a idéia do sistema como um todo articulado. O fato de os profissionais trabalharem na execução não os motiva, suficientemente, para adentrar em conhecimentos mais profundos acerca da operacionalização do sistema: desconhecem os instrumentos utilizados pela administração na alimentação do SUAS-WEB e as formas de financiamento das atividades dos CRAS; o ciclo do planejamento da política e a linguagem utilizada pelos órgãos executores, entre outros. Esse desconhecimento traduz, também, pouca importância das administrações municipais em fazer com que todos os profissionais conheçam o sistema integralmente; o fato de esses profissionais lidarem com a prática fazem os administradores se esquecerem de orientá-los sobre os demais níveis da gestão; ou suporem não importar aos profissionais executores o conhecimento acerca da gestão; tal procedimento provoca uma dicotomia nas ações de quem administra e de quem executa. Os profissionais dos CRAS perdem a noção da totalidade do sistema, o que interfere na motivação, pois não se sentem fazendo parte desse todo, mas executando tarefas e ações individualizadas restritas ao território.

Constatamos, também, que a maioria dos profissionais não acessa as páginas informatizadas do MDS para acompanhar notícias, tomar conhecimento da legislação ou mesmo para se atualizar. Na verdade, são poucos os CRAS que possuem computadores, e nenhum, entre os visitados, tem acesso à internet; além do mais, as equipes estão engajadas em muitas atividades, num verdadeiro ativismo que não permite uma avaliação sistemática do trabalho. Apenas duas profissionais relataram consultar às páginas do MDS, “*mas somente de vez em quando*”. Entendemos que o MDS e outros *sites* na internet como o do CONGEMAS, CFESS e outros são importantes para acompanhar as mudanças, acessar as leis e portarias que dizem respeito à operacionalização do sistema.

Entendemos que as capacitações precisam ser aperfeiçoadas para ensejar o crescimento político, teórico e metodológico dos profissionais lotados nos CRAS, que se vêem diante de inúmeras e prementes necessidades e demandas dos usuários, caindo no imediatismo. Isso afasta os profissionais do estudo, da pesquisa e da reflexão, podendo contribuir para consolidar a cultura da carência alimentada no autoritarismo e no clientelismo, agora atualizados no modelo neoliberal, dificultando a inculcação da nova cultura do direito e da cidadania.

Os profissionais dos CRAS, ao serem questionados sobre a rotatividade, consideram que ela decorre da precarização do trabalho, da terceirização, ausência dos direitos trabalhistas e previdenciários. A influência da primeira-dama<sup>159</sup>, também, contraria os profissionais, que perdem a autonomia do trabalho e são obrigados a cumprir aquilo que elas determinam.

### *5.3.2 Articulação dos CRAS com a rede socioassistencial*

Os CRAS da Capital afirmam trabalhar com os usuários e famílias do Cadastro Único – CAD - Único do Bolsa Família; apenas um menciona estar iniciando sua atenção para os usuários do BPC.

As equipes desses CRAS desenvolvem nos territórios onde estão localizados um elenco de projetos e atividades, entre os quais identificamos:

- encaminhamentos para postos de saúde, escolas, INSS e outros programas assistenciais;
- parcerias com escolas e projetos da saúde;
- desenvolvimento de programas e projetos - Programa de Proteção Social Básica ao Idoso (PPSBI), Agente Jovem, Grupos de Convivência;
- visitas domiciliares;
- plantão social para concessão e entrega de cestas básicas, “kit enxoval”, cadeiras de rodas, colchões especiais, orteses entre outros;
- grupos de adolescentes, mulheres e de produção;

---

<sup>159</sup> A permanência da primeira-dama na política de assistência pôde ser constatada nesta pesquisa: para ter acesso aos CRAS visitados, tivemos que usar essa via. Ao tentar articular uma visita a um município a primeira-dama apresentou objeções.

- palestras, orientações e oficinas para desenvolvimento de ações socioeducativas;
- Cursos – balé, corte e costura, artesanatos, bijuteria e “mulheres pedreiras”<sup>160</sup>, bombeiro, eletricista;
- articulações com lideranças comunitárias;
- ações visando a inclusão produtiva;
- oficinas - inclusão; direito; mulher; DST, “Mulheres em Cena” onde se desenvolve a cultura e a arte popular, entre outros;
- parcerias com escolas, principalmente; e
- colônia de férias.

Os CRAS visitados da região metropolitana apresentam as seguintes condições quanto à rede socioassistencial: três possuem mapeamento da rede local de serviços socioassistenciais; um se encontra em fase de elaboração, enquanto o outro apresenta dificuldades físicas para realização das visitas visando ao mapeamento.

O CRAS mais antigo do Estado vem *“coordenando a rede e enfatizando as parcerias com entidades/organizações governamentais e não governamentais”*. Um desses CRAS mantém parceria com postos de saúde e a Associação Recreativa para Crianças e Adolescentes (ARCA). O CRAS realiza articulações, objetivando a potencialização da rede, porém não pode ser considerado como coordenador desta; há dois CRAS que não conseguiram, ainda, coordenar a rede socioassistencial local, embora *“tenham parcerias com a rede pública e privada”*.

Entre as atividades atualmente desenvolvidas nos CRAS (exceto Fortaleza) podemos reunir:

- desenvolvimento de atividades grupais com gestantes, idosos (grupos de convivência), grupos produtivos, inclusão digital, alcoólicos anônimos, grupos de dança;
- cursos profissionalizantes variados, como de costura, bijuterias e artesanatos, cujo objetivo é a geração de renda;

---

<sup>160</sup> Esse curso é articulado em vários CRAS, em convênio com o SENAI, destinado às mulheres desempregadas, e visam a engajá-las no mercado de trabalho. Realizado por módulos, já deu resultados para algumas contratadas para realizar melhorias em equipamentos da comunidade como o Programa de Habitação do Município de Fortaleza (HABITAFOR).

- desenvolvimento do Programa Agente Jovem;
- palestras sobre temas educativos de interesse dos grupos;
- visitas domiciliares;
- cooperativa articulada com empresa de roupas visando à inclusão produtiva;
- encaminhamentos a programas e outros equipamentos públicos;
- realização de oficinas educativas;
- acompanhamento a pacientes do CAPS; e
- psicoterapia.

Muitos dos programas, projetos e serviços antes desenvolvidos pelos demais equipamentos das secretarias foram transferidos para os CRAS, tornando essa unidade pública o “faz tudo” da assistência<sup>161</sup>. Segundo os profissionais dos CRAS, esse equipamento é considerado pelos outros serviços municipais o mais aquinhoado financeiramente nas estruturas das prefeituras e, em virtude dessa condição, há uma tendência a repassarem atividades e projetos para eles, inclusive com o esvaziamento das demais unidades das prefeituras.

Embora os CRAS se digam voltados para as demandas das comunidades onde se encontram localizados, preocupa-nos essa prestação excessiva de serviços, principalmente de cursos profissionalizantes, sem menção de estudo ou pesquisa que indique essa necessidade e possibilidade de absorção dos usuários pelo mercado de trabalho. Em verdade, as medidas de inclusão produtiva não podem se constituir em rol de cursos profissionalizantes, mas devem ensejar possibilidades de suplantarem o ciclo de indigência e pobreza onde os usuários da assistência se encontram. No passado, a assistência social, também, atendeu a demandas semelhantes dos usuários e a muitos anseios dos comunitários, porém, essa prestação de serviços não trouxe resultados que provocassem as mudanças pretendidas<sup>162</sup>.

As políticas sociais são criadas para combate e enfrentamento das desigualdades sociais. Não podemos nos esquecer, entretanto, dos limites impostos pelo Estado brasileiro em seu modelo capitalista fundado no rendimento exacerbado

---

<sup>161</sup> A expressão “faz tudo” indica a insatisfação dos técnicos que são obrigados a realizar atividades que poderiam ser, perfeitamente, realizáveis nos demais equipamentos, pois sobrecarregam os CRAS em detrimento de suas possibilidades na dinamização da rede.

<sup>162</sup> Referimos-nos ao trabalho desenvolvido pela LBA e SAS na década de 1980 no Estado do Ceará.

do capital, que cria artifícios para privilégios do campo econômico em detrimento do social.

A assistência social como uma das políticas sociais de enfrentamento da pobreza é campo privilegiado de atendimento a pessoas portadoras de deficiência e idosos, sem acesso à renda e ao trabalho, dos fragilizados, e daqueles que perderam vínculos afetivos, de pertença e que já não conseguem manter laços sociais. Os CRAS, como já vimos, encontram-se em territórios marcados pela pobreza e exclusão social, inseridos em nossa paisagem cotidiana, repleta de desigualdades e injustiças sociais, tendo, portanto, papel importante na materialização da assistência social descentralizada.

A complexidade do desemprego, da precarização do trabalho, da ampliação da pobreza e acirramento da exclusão exige um conjunto de políticas sociais, articulando saberes, de forma a combater esse fenômeno secular que aflige nossa sociedade. Diante disso, entendemos que a assistência social não pode, por si mesma, enfrentar tamanha complexidade social, sem uma articulação entre as políticas econômicas e sociais. A intersetorialidade das políticas públicas constitui alternativa capaz de ensejar mais acesso às políticas sociais de forma a garantir a democratização dos direitos rebatendo, efetivamente, nas vidas dos indivíduos e famílias.

Os planos governamentais do Ceará e os da assistência social indicam a necessidade de unir esforços de todas as políticas para o trabalho integrado, propugnando a intersetorialidade. Verificamos, porém, uma distância entre o discurso e o que de fato se realiza, repetindo-se, como visto, práticas do passado, de um passado que já sabemos não ter efetivado as mudanças sociais requeridas.

A intersetorialidade tem um significado que suplanta a mera articulação para realizar programas e projetos. Trata-se de uma elaboração que pode ser realizada no território, de forma gradual e sistemática, pois visa a atender a interesses coletivos e individuais, envolve alianças de conhecimentos, saberes e práticas. A intersetorialidade possibilita fazer a corrente do bom combate na política e enfrenta os posicionamentos destrutivos que impedem de avançar no campo do direito.

Para o SUAS a intersetorialidade é de fundamental importância para materializar as ações socioassistenciais em conjunto com outras ações públicas e

setoriais, como saúde, habitação, educação e trabalho, entre outras. A intersectorialidade deve se materializar por meio dos CRAS, pois compete a essa unidade estatal dinamizar as ações em rede no território, unindo todos os esforços para mudança nas vidas dos usuários e nas relações sociais.

Os CRAS de Fortaleza entendem como intersectorialidade as parcerias com os postos de saúde, os PSF, as escolas, o trabalho nas campanhas educativas, com o SEBRAE e projetos de cidadania como “Raízes da Cidadania”, os CAPS, os hospitais e as Vilas Olímpicas. Em verdade, porém, essa relação envolve encaminhamentos mútuos, não existindo, ainda, planejamento conjunto, e uma dinamização da rede a serviço do coletivo.

Os CRAS do Estado (tirante Fortaleza) afirmam a existência de trabalhos articulados com saúde, educação, cultura, postos de saúde, PSF, principalmente na divulgação em escolas, creches e espaços de meio ambiente. Não se declara, nessas unidades, um planejamento conjunto no qual as equipes dessas políticas troquem saberes em função dos objetivos que deveriam uni-las; como o acesso aos direitos. Nesse sentido, os CRAS ainda não estão desempenhando o papel significativo de proceder a dinamização da rede na perspectiva da intersectorialidade; trata-se, por outro lado, de uma mudança no cotidiano institucional, o que demanda tempo, conhecimento e vontade política.

É preciso considerar que, no âmbito das administrações municipais, a integração entre secretarias guarda disputas internas e busca de prestígio político; assim, somar forças pode significar perda de poder de determinados secretários.

No que concerne à desintegração interna no ambiente de uma mesma secretaria municipal, o exemplo está na Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS): as unidades dos CRAS não podem encaminhar usuários e famílias para os projetos da Fundação da Criança e Família Cidadã (FUNCI), que pertence à SEDAS. O encaminhamento só poderá ocorrer via “Raízes da Cidadania”, considerada a porta de entrada da FUNCI. Evidencia-se, com efeito, o fato de que no mesmo sistema de proteção social há questões internas a serem resolvidas, desburocratizadas. E, nesse caso específico, há uma nítida fratura entre a proteção social básica e a proteção social especial.

O SUAS no município de Fortaleza é, pois, distorcido em seu interior, distanciando, ainda, de efetivar, em conjunto, programas, projetos e ações visando a um trabalho efetivo de combate às desigualdades e injustiças sociais. Entendemos que essa falta de abertura no interior da SEDAS, e no conjunto de outras políticas públicas, somente serve para apenar os usuários e suas famílias.

As políticas econômicas e sociais deveriam realizar um conjunto de medidas tais como: formular, planejar e executar programas e projetos, articulando, monitorando e avaliando resultados, visando a superar a fragmentação das políticas brasileiras, colocando-as a serviço da população.

Os CRAS são possibilidades de realização da intersectorialidade da política, na concepção de que a assistência permeia as demais políticas, como a saúde, a habitação, a previdência, o meio ambiente e outras. Os usuários da assistência estão presentes em todas elas, quando frequentam o posto de saúde, quando são impedidos de receber benefícios previdenciários, ou, quando estão residindo ou trabalhando em áreas insalubres e vivendo em favelas sem condições de higiene e desprovidos de água potável. Como, então, permitir essa departamentalização de ações no acesso aos direitos de cidadania? Surge, assim, o imperativo de formular e executar uma agenda social que conjugue o econômico e o social:

nenhuma agenda social será bem sucedida se não estiver associada a uma política econômica que possa gerar emprego e riqueza... sejam quais forem as políticas econômicas adotadas, elas têm duplo impacto sobre a área social – diretamente, através da geração de recursos públicos que possam ser reinvestidos em políticas sociais específicas ou redistribuídos pela sociedade (SCHWARTZMAN, 2004, p 182).

O autor assevera, pois, a premência de agendamentos econômicos e sociais para provocar a geração de recursos públicos, para investimentos sociais a serem partilhados na sociedade.

A localização dos CRAS nos territórios vulneráveis são espaços ideais à intersectorialidade, onde a sociedade pode ser estimulada e motivada a mobilizar-se para exigir programas e projetos integrados, a serem distribuídos entre os indivíduos e famílias, visando a medidas efetivas que assegurem o desenvolvimento pleno desses grupos no acesso à cidadania.

Assim, a gestão da assistência social se realiza por meio dos princípios da descentralização, da participação social e da intersectorialidade. Aos CRAS compete

desenvolver ações de proteção social básica com base nesses princípios no território. Isso sugere, também, a idéia de constituição de uma rede intersetorial mediante a qual os excluídos das políticas acessam serviços, projetos e programas, de preferência, mais próximos de suas comunidades para alcançar uma vida cidadã.

### *5.3.3 A rede socioassistencial do Ceará*

Considerando os CRAS visitados em Fortaleza, há trabalhos sendo executados em paralelismo com outros equipamentos da própria SEDAS e outros serviços públicos da saúde, como PSF, postos de saúde, escolas, entre outros. Não existe por parte desses CRAS menções sobre ações que visem a organizar e coordenar a rede socioassistencial local, o que resulta na continuidade de ações fragmentadas.

A competência dos CRAS de executar serviços de proteção social básica, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais, não se efetivou conforme a PNAS até o momento. As ações dos CRAS ainda são tímidas; identificamos uma ênfase em realizar e prestar serviços à comunidade, com um excesso de ações individualizadas ou para grupos especiais que levam os técnicos à exaustão, ou ao ativismo, não permitindo a reflexão acerca do trabalho desenvolvido. Durante uma das entrevistas, os profissionais (assistente social e psicólogo) relataram que a proporção do desenvolvimento do nosso diálogo com eles (para atender dados do roteiro) estava, ao mesmo tempo, utilizando esse momento para reflexão e entendendo as distorções e as possibilidades do trabalho que realizam. Isso indica que os profissionais dos CRAS vivem, de certa forma, na premência de prover serviços sem um estudo e uma análise mais cuidadosa sobre o impacto produzido por suas ações.

Segundo as orientações do Sistema PNAS/NOB (2004), a rede socioassistencial se organiza sob a égide dos seguintes parâmetros:

- a) oferta integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, “vitimizações”, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;

- b) caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços de abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda;
- d) porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;
- e) territorialização da rede de assistência social sob os critérios de oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidade e riscos sociais;
- f) caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamentos públicos, bem como recursos próprios da rede não governamental; e
- g) referência unitária em todo o Território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados da rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou ao agravamento e superação de “vitimizações”, riscos e vulnerabilidades sociais (BRASIL, MDS, PNAS, NOB 2004).

A rede intersetorial envolve o trabalho de várias redes menores conectadas entre si, e, que juntas não só articulam ações mas também formulam saberes e fazeres integrados, produzindo a interdependência das políticas sociais, favorecendo o crescimento do conjunto de indivíduos e famílias, tecendo, uma rede ampla de várias frentes que promova a cidadania.

Enfim, os CRAS, ao se instalarem como entidade pública dinamizadora da rede socioassistencial, devem utilizar instrumentos flexíveis viáveis por meio dos quais efetivem parcerias duradouras e constantes com a sociedade civil, favorecendo ações e decisões que orientem as ações das políticas públicas.

O grande desafio do SUAS é a gestão da rede pública socioassistencial. No que diz respeito à gestão intergovernamental, a rede propicia a associação e o

compartilhamento de objetivos e projetos; a cooperação de atividades e recursos; a colaboração de ações e a reciprocidade; o conhecimento dos envolvidos para fazer juntos um trabalho de qualidade.

A rede socioassistencial propõe realizar processos de descentralização e democratização, vinculando o campo da assistência ao território local, a uma determinada população, identificada como socialmente vulnerável; deve responder pela incapacidade histórica dos Governos centrais de darem respostas às necessidades e demandas locais. A idéia para o florescimento de redes de políticas envolve:

A complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores e interesses conflitivos envolvidos, a crescente mobilização da sociedade civil cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento das ações sociais das empresas, são fatores que impulsionaram e explicam o favorecimento das redes de políticas sociais (TEIXEIRA, 2002, p.18).

Dinamizar a rede socioassistencial local implica, portanto, materializar a descentralização dos programas, projetos e serviços, para colocá-los na proximidade da população. No desenvolvimento da descentralização político-administrativa, o espaço local oferece possibilidades democráticas, *“pois é onde as pessoas se conhecem, onde as políticas podem se integrar, onde a participação é estimulada porque se vê concretamente os resultados, e os resultados têm impacto direto no cotidiano dos cidadãos”* (DOWBOR, 2003, p.60).

Os CRAS de Fortaleza, segundo os dados pesquisados, asseveram levar em consideração para o trabalho, os usuários do Cadastro Único. Não é unanimidade, entretanto, a priorização do CADÚNICO, pois os usuários estão freqüentando o CRAS, muitas vezes, em busca de cestas básicas e ações emergenciais que exigem providências imediatas, serviços que, anteriormente, eram prestados no próprio equipamento onde estão localizados, não oferecendo oportunidade para investir nos usuários do CADÚNICO.

Os CRAS podem, portanto, ser considerados dentro da PNAS como unidade que realiza, em territórios socialmente vulneráveis, atividades, programas e serviços que atendem a diretriz da descentralização no que diz respeito à demanda local. Os trabalhadores dos CRAS, porém, não demonstraram uma identificação com a

descentralização, mas estão imbuídos de realizar atividades que atendam às necessidades mais imediatas desses segmentos.

Mediante a rede socioassistencial, a co-gestão e a responsabilidade de todos constituem elementos na garantia dos direitos dos usuários da assistência social, portanto, deve se organizar num formato horizontal, e na interdependência das várias instituições partícipes, diferente, portanto, da gestão contratual/convenial:

A política de assistência social incorpora as entidades prestadoras de assistência social que passam a integrar o SUAS, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos dos usuários e usuários da assistência social (BRASIL, MDS, CNAS, GT, 2005).

Não podemos, contudo, nos esquecer de que ações realizadas na proximidade da população podem, ao mesmo tempo, servir para mobilização e libertação das forças humano-sociais, como para submeter e subordinar indivíduos. É para essa contradição que os profissionais dos CRAS devem estar atentos, pois o trabalho desenvolvido nesses equipamentos tem o desafio histórico de mobilizar e preparar a população não somente para solução de seus problemas mas também para o exercício da cidadania, para lutar pelo direito a ter direito.

Nesse estudo com os dez CRAS, detectamos a euforia do fazer imediato e poucos trabalhos socioeducativos que permitissem perceber a superação das realidades vividas pelos usuários. Por isso é preciso (re) pensar, continuamente, as práticas que estão sendo desenvolvidas para que não se repita o passado revestido de novas roupagens.

#### **5.4 A gestão financeira da Política de Assistência e suas contradições no Ceará**

O financiamento da Política de Assistência Social no Ceará e o desempenho do Fundo de Assistência Social do Estado evidenciam obstáculos que retardam e impedem efetivar-se a descentralização. Nossa argumentação é de que o Governo do Estado permanece utilizando estratégias para não processar, por inteiro, a descentralização financeira. Interessa-nos *expor e analisar como ocorreu a movimentação do FEAS no período de 1997 a 2006* e de que outros recursos o

Governo dispôs, de forma a secundarizar as transferências de recursos fundo a fundo.

#### *5.4.1 A organização do sistema de financiamento da assistência social no Ceará: o papel do FEAS*

Em passagem anterior, abordamos os caminhos que se fazem necessários para o desenvolvimento de uma política pública, entre eles, o planejamento, a execução, a avaliação, o financiamento e o controle público. A assistência como política pública entra no ciclo orçamentário dos Governos, devendo, pois, estar sujeita a princípios, entre eles, planejar o que lhe é específico ou exclusivo, pautar-se em planos, programas, projetos e ações, manter o equilíbrio orçamentário, a anualidade, a transparência, a publicidade, emitindo, inclusive, relatórios da gestão.

Os instrumentos exigidos para a completude de um ciclo orçamentário são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, as secretarias de assistência social devem levar em consideração as diretrizes, os objetivos e metas que permitam ser executadas de acordo com o orçamento, devendo constar as despesas de custeio, de transferências correntes, investimentos e outras necessárias ao Plano de Assistência Social. A assistência, também, deve levar em consideração a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe o equilíbrio nas contas públicas.<sup>163</sup>

O Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) foi criado pela lei 12 531, de 21 de dezembro de 1995, dois anos após a aprovação da LOAS. Entre seus objetivos, deve alocar recursos da assistência social e depois distribuí-los, proporcionando assim o financiamento da assistência para o Estado do Ceará. Sua organização se efetiva como unidade orçamentária, alocando todos os recursos da assistência social, executando um cronograma de transferências de recursos fundo a fundo<sup>164</sup>. As receitas do FEAS provêm:

---

<sup>163</sup> No capítulo 3, aprofundamos o processo de financiamento do Estado, no qual a Política de Assistência Social, como política pública, necessariamente, se enquadra.

<sup>164</sup> O artigo 30 da LOAS reza que os repasses de recursos previstos para a assistência social só poderão ocorrer se as instâncias subnacionais tiverem em funcionamento os conselhos e fundos de assistência social, bem como elaborado o Plano de Assistência Social. O FEAS se estrutura em consonância com os dispositivos relacionados ao funcionamento dos fundos de assistência social.

- I. das transferências de recursos em razão de convênios, ajustes e acordos firmados pelo Estado com a União, organismos internacionais, entidades nacionais e não governamentais;
- II. créditos consignados no orçamento do Estado ou em leis especiais;
- III. doações, legados, auxílios, contribuições e outras receitas eventuais;
- IV. receitas de aplicação financeira dos recursos do Fundo realizada na forma da lei (Art. 7º).

O FEAS aplica seus recursos:

- I. no financiamento total ou parcial de programas e projetos de Assistência Social, desenvolvidos por órgão da Administração Pública Estadual responsável pela execução da Política de Assistência Social e por órgão e entidades conveniadas;
- II. na aquisição de material permanente e de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento de programas;
- III. na participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais, conforme o disposto no inciso I do art. 13 da LOAS (Art.8º).

O Governo do Estado, conforme a LOAS, deve destinar recursos financeiros aos municípios a título de *participação no custeio de pagamento dos auxílios natalidade e funeral*, mediante critérios estabelecidos pelo CEAS; *apoiar técnica e financeiramente serviços*, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional e local; atender, em conjunto com os municípios, as *ações assistenciais de caráter de emergência*; estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços assistenciais; *prestar serviços assistenciais*, cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado (LOAS, 1993).

Os recursos previstos para auxílios natalidade, funeral e outros considerados eventuais não foram ainda, regulamentados, apesar de várias propostas terem sido debatidas no âmbito do Ministério e do CNAS. No Estado do Ceará, os municípios continuam com os mesmos serviços direcionados aos usuários em prestações imediatas, como concessão de urnas funerárias e outros benefícios em pecúnia, ou, em espécie. O MDS e o CNAS democratizam a discussão acerca desses benefícios em várias regiões do País, propondo sua regulamentação, convocando a participação dos Governos municipais, INSS, Governos estaduais e sociedade. A resolução CNAS nº 212, de outubro de 2006, propõe “*critérios para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política de assistência social*” (BRASIL, CNAS, 2006). A não-regulamentação leva o Governo

às mesmas práticas do “dar e receber”, do favor e da benemerência, descaracterizando tais benefícios como direito.

A participação do Governo do Estado do Ceará na descentralização do financiamento da política de assistência social é discutida em vários eventos, reuniões e conferências, ocasionando queixas e denúncias: “*não há contrapartida do Governo do Ceará nos programas assistenciais via Fundo de Assistência Social*”.

Durante as seis conferências estaduais de assistência social do Ceará, alusões constantes vieram a público, denunciando que a descentralização da política foi realizada mediante repasse de encargos, mas não acompanhado dos recursos. Por isso, nos sentimos instigada a estudar a descentralização financeira - cerne da descentralização - já que, sem esta, é impossível garantir direitos aos usuários da assistência social. Como vem sendo operacionalizado o processo de transferência de recursos via FEAS? Procedem as declarações públicas de que a SAS transferiu programas, projetos e serviços sem os recursos do Estado? A existência de fundos, conselhos e planos é suficiente à descentralização? Arretche (2000) nos instigou ainda mais a estudar o fato, por haver acentuado que o Estado do Ceará apresentava o mais alto grau de descentralização entre seis Estados por ela estudados, com 55%, índice bem maior do que o do Brasil, com 33%.<sup>165</sup> Valeu-se a autora dos condicionantes da descentralização – plano, conselho e fundo. Nesse sentido, o Ceará foi considerado à frente dos demais como cumpridor das determinações da LOAS. Arretche utilizou, contudo, esse argumento, que consideramos válido, porém, não suficiente para afirmar a descentralização da política de assistência social no Estado. Por isso, nessa pesquisa, nos propomos desvendar essas questões.

Quando adentramos no estudo das deliberações das conferências estaduais, identificamos a necessidade de correção do sistema descentralizado e participativo de assistência social. Os delegados e participantes garantem que o Governo do Estado não transferiu recursos e continua realizando projetos e programas que deveriam ser cumpridos pelos municípios. Expressam que o Governo do Estado deve:

---

<sup>165</sup> O estudo realizado por Arretche (2000) faz comparações das taxas de municipalização da Política de Assistência Social em seis estados: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo: Bahia, Pernambuco e Ceará.

- respeitar os princípios e diretrizes da PNAS na aplicação de recursos nos fundos de assistência social;
- vincular recursos orçamentários do Governo nos fundos de assistência social; e
- garantir o financiamento para assegurar os direitos e viabilizar o acesso aos usuários.

A V Conferência Estadual (2005) estabeleceu 10 metas para a gestão descentralizada, entre elas:

- ampliar o co-financiamento e a cobertura dos serviços de programas de enfrentamento à pobreza, na perspectiva de valorização do potencial das famílias;
- destinar 10% do orçamento geral do Estado para a Política de Assistência Social, alocado no respectivo Fundo de Assistência Social;
- Efetivar o co-financiamento das três esferas de Governo (CEARÁ, CEAS, 2005).

Buscamos, também, ouvir gestores e conselheiros da Política, que não desmentem o intrincado caminho da descentralização financeira, e chegam a admitir que o Estado, nesses 11 anos de instituição do Fundo, não alcançou os objetivos postos no planejamento.

- O Estado descentralizou ações através do PROARES. (G. 03)
- O financiamento do Estado não chega nos municípios. (C 02)
- O Estado não co-financia ações nos municípios, e, sim, desenvolve programas e projetos custeando-os em sua totalidade. (G 01)
- Há um hiato no financiamento, sendo cumprido, somente, pela União. (G 02)
- O Estado usa de artimanhas, mas não deposita recursos fundo a fundo; passou muitas responsabilidades para os municípios, mas não deu as condições de co-financiamento. (C 03) (Grifos nossos)

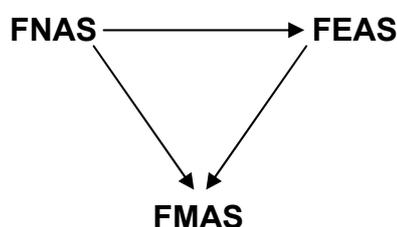
Podemos admitir, com arrimo nos depoimentos e conferências, que não basta os elementos formais como plano, conselho e fundo, para desenvolver a descentralização. No caso do Ceará, o Governo estadual centraliza o poder para se fazer presente nos municípios, exercendo, assim, o domínio político. Questões inerentes ao poder político-partidário, diferenças ideológicas e despreparo técnico-

administrativo para operacionalizar o sistema descentralizado são manifestações desses interlocutores (governamentais e não governamentais) como obstáculos à implementação da descentralização administrativo, política e financeira.

Em relação ao apoio técnico dado aos municípios, a SAS busca realizar o trabalho de coordenação pautado em atividades desenvolvidas pelos articuladores regionais, nas capacitações, encontros e treinamentos para esclarecimento e informação de procedimentos, ou discussão sobre as mudanças na política. As metas para esse apoio foram propostas na última Conferência Estadual, denotando a exigência dos municípios quanto à verdadeira função coordenadora do Estado. Eis algumas das propostas:

- garantir a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação;
- potencializar a inserção dos municípios em gestão básica e plena;
- implementar a política de recursos humanos; e
- descentralizar a SAS, implantando vinte núcleos regionais, com equipe e assessoria devidamente constituídas (CEARÁ, CEAS, Relatório de Deliberação Conferência, 2003).

Para melhor compreender a descentralização financeira promovida pela SAS, faz-se necessário adentrar a arquitetura do financiamento da assistência social, cuja finalidade precípua é a eliminação da relação convenial que, historicamente, marcou o campo assistencial. Para isso, a LOAS indica que as formas de transferências de recursos da assistência social devem ocorrer fundo a fundo, pois é essa a lógica que preside o fim da relação convenial.<sup>166</sup>



<sup>166</sup> A transferência fundo a fundo é um instrumento de descentralização de recursos, disciplinado por leis específicas, que se caracterizam pelo repasse diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, desempenhando a elaboração de convênios. As normas que regem as transferências da assistência social estão na Lei 9604/1999 e no Decreto 2.529/98. A NOB é o instrumento operacional que permite avançar na descentralização da assistência social. (Manual de Operação do Serviço Público)

Com o novo desenho da política e instituição do FNAS, FEAS e FMAS, era de se esperar que todos os recursos destinados ao financiamento da política transitassem via fundos, com um comando único das ações em cada instância de Governo. Por outro lado, nessa perspectiva de financiamento, as ações, programas e projetos do campo assistencial deveriam ser partilhados, financeiramente, pelas três instâncias governamentais, em acordo com o pacto federativo proposto na Constituição de 1988, consolidando, assim, o sistema descentralizado proposto na PNAS/SUAS.

Como a assistência social não possui recursos vinculados ao orçamento da União, nem dos estados nem dos municípios, suas dotações são dependentes da vontade governamental. Essa dependência dá ao Executivo o poder de centralizar, de cortar e reduzir recursos destinados aos programas sociais, e, nesse sentido, a assistência continua refém da vontade do Poder Executivo, não tendo assegurado mecanismos político-legais para o financiamento (PAIVA, 2001).

Os debates acerca do financiamento da organização da gestão financeira apontam para a necessidade de vinculá-lo ao orçamento da União, dos estados e dos municípios, indicando a participação financeira das três instâncias, devendo cada uma destinarem recursos dos seus respectivos orçamentos à política de assistência social.

O debate sobre o financiamento é recorrente em todos os níveis da política diante do temor e insegurança de todos os que fazem a assistência, já que é uma política à mercê da vontade governamental. Assinalamos, também, a importância da vinculação com abertura para extensão no financiamento, possibilitando que seja injetado mais do que o previsto em lei, pois a assistência aos grupos vulneráveis e a participação da assistência no combate às desigualdades sociais podem assim o exigir. Faz-se necessário levar em consideração o fato de que, em tempos de *'enxugamento do Estado'*, a não-vinculação incide em cortes orçamentários nos programas sociais, como ocorrido ao longo desses anos de invasão neoliberal no País. Netto (1999, p. 87), ao analisar os cortes de recursos nas políticas sociais, assim se posiciona: *"a política social aparece inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez, é estabelecida segundo os ditames do grande capital"*. Embora o autor se refira ao período FHC, essa concepção é válida para outros Governos, inclusive o atual, quando o País continua preso às amarras do

neoliberalismo. O Governo Lula emprega recursos no combate à pobreza, indicando a preferência para os grupos mais vulneráveis como as transferências do Bolsa-Família, carro-chefe do seu Governo. O BPC, programa amparado constitucionalmente, absorve cerca de 90% dos recursos da assistência social, enquanto os demais programas ficam prejudicados em sua expansão.

#### *5.4.2 Análise da movimentação financeira do FEAS – de 1997 a 2006*

Após essa exposição resta-nos, analisar a dinâmica da descentralização financeira da política de assistência no Ceará. O FEAS constitui o foco desta análise, já que compete a esse receber, alocar e distribuir recursos para realizar o Plano Estadual de Assistência Social. Nesse sentido, interessam-nos os números da movimentação financeira do FEAS no período de 1997 até setembro 2006. A partir da lei 9.720/98, o FNAS deveria transferir todos os recursos da assistência para os fundos municipais e estaduais e essas instâncias passariam a creditar recursos próprios em seus respectivos fundos de assistência social. Todas as alocações deveriam ocorrer na dinâmica fundo a fundo. A tabela a seguir demonstra o volume de recursos depositados desde que o FEAS passou a ser acionado e vai até o ano 2000.

Tabela 1 - Demonstrativo da movimentação financeira do FEAS - CE no período 1997-2000<sup>167</sup>

FONTE	DESPESA	1997			1998		
		Autorizado	Fixado	Empenhado	Autorizado	Fixado	Empenhado
Estado	CORRENTE	30.759,23	-	-	3.000,00	-	-
	CAPITAL	248,40	-	-	-	-	-
União	CORRENTE	27.528.610,80	24.474.841,41	24.459.864,71	23.134.093,09	18.925.999,85	18.925.999,85
	CAPITAL	-	-	-	197.189,00	184.432,50	184.432,50
<b>TOTAL</b>		<b>27.559.618,43</b>	<b>24.474.841,41</b>	<b>24.459.864,71</b>	<b>23.334.282,09</b>	<b>19.110.432,35</b>	<b>19.110.432,35</b>

FONTE	DESPESA	1999			2000		
		Autorizado	Fixado	Empenhado	Autorizado	Fixado	Empenhado
Estado	CORRENTE	5.640,00	2.523,90	2.523,90	10.000,00	376,55	376,55
	CAPITAL	3.000,00	-	-	5.000,00	-	-
União	CORRENTE	19.590.000,00	14.020.599,69	14.020.599,69	21.001.711,00	11.763.058,41	11.586.045,37
	CAPITAL	410.000,00	-	-	1.000,00	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>20.008.640,00</b>	<b>14.023.123,59</b>	<b>14.023.123,59</b>	<b>21.017.711,00</b>	<b>11.763.434,96</b>	<b>11.586.421,92</b>

Fonte: Gerência do FEAS/Ceará

Obs: Informações direta do FEAS - os valores empenhados foram todos repassados, não ficando recursos em restos a pagar

<sup>167</sup> As aplicações financeiras do FEAS dizem respeito às despesas de custeio, envolvendo aquisição de bens e materiais de consumo e a contratação de serviços; despesas de capital e investimento para aquisição de bens duráveis; as transferências correntes são recursos recebidos de pessoas de direito público e privado, destinados ao atendimento de despesas correntes.

Embora o CEAS exista desde 1995, os números explícitos nessa tabela demonstram sua evolução somente a partir de 1997, quando a execução orçamentária e financeira começou, timidamente, a se efetivar pela via do FEAS.

Como se observa pelos dados, até o ano 2000, a descentralização financeira foi praticamente uma ação de mão única, com a União transferindo recursos para o FEAS e este aplicando nos programas e projetos<sup>168</sup>. A participação do Governo do Estado por meio dos depósitos via FEAS, praticamente, não ocorreu, embora previstos (autorizados)<sup>169</sup>. Entre 1997 e 1998, o Governo estadual orçou recursos mas não fixou nem empenhou. Somente em 1999, o Governo do Estado empenhou dois mil e quinhentos e vinte e três reais e noventa centavos, que se destinaram ao transporte de pessoas portadoras de deficiências; todos os demais recursos não foram empenhados para outras ações da política constantes do Plano Estadual. Em 2000, a previsão para despesas correntes foi de 10.000,00 (dez mil reais), mas, em verdade, somente 376,55 reais (trezentos e setenta e seis reais e cinqüenta e cinco centavos) foram empenhados. Portanto, a descentralização financeira, prevista em lei, não ocorreu até essa data, ficando o FEAS movimentando os recursos da União que nesse período (1997 a 2000) empregou no Estado do Ceará, por meio do FNAS, a importância de 68.994.508,62 (sessenta e oito milhões novecentos e noventa e quatro mil, quinhentos e oito reais e sessenta e dois centavos); enquanto o Governo estadual investiu via FEAS a importância de R\$ 2.900,45 (dois mil e novecentos reais quarenta e cinco centavos). A execução do orçamento dos exercícios de 1997 até 2000 era feita, quase em sua totalidade, de recursos do Governo federal repassados para programas vinculados – FEBEMCE e FAS - que executavam a política de assistência no Ceará e em seus orçamentos próprios estavam alocados recursos do Tesouro Estadual, mas não cumpriam as determinações da LOAS, pois estes não estavam sendo executados via FEAS. (PIMENTA, 2006, p.1)

---

<sup>168</sup> Frisamos que nesse período, ainda, por conta das dificuldades da SAS/MPAS efetivar a municipalização, os Governos dos estados aceitaram o encargo de receber recursos para transferi-los para os municípios que ainda não tinham Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social. A SAS estadual, também, mantinha um grande volume de trabalho em execução direta e na condição de convênio por meio de suas vinculadas FEBEMCE e FAS, recursos que não tramitavam pelo FEAS.

<sup>169</sup> Recursos autorizados (previstos) só são aplicados se empenhados. Portanto, nas tabelas, a expressão autorizado significa orçado.

A investigação nos mostra, portanto, que o Governo do Ceará, nesse período, utilizava outras formas de transferência de recursos para os municípios por fora do FEAS, utilizando a modalidade de convênios.

O PROARES é o maior exemplo da prática conveniada. No período estudado, esse programa depositou seus recursos no FEAS, embora a maioria de suas ações seja destinada à assistência social, tais como

melhoria das condições de vida da população de 7 a 17 anos que se encontra em situação de risco, fora da escola, nas ruas, desnutrida, em convivência com as drogas e em contato com a exploração sexual, dentre outros riscos capazes de comprometer a sua sobrevivência e desenvolvimento (CEARÁ, PROARES, Resultados 1997/2005, p. 07).

Isso significa que a SAS possui outra unidade de orçamento e controle, tendo uma administração especial para o Projeto. O PROARES podemos inferir, funciona como uma secretaria menor dentro de outra secretaria, no caso a SAS.

Os gestores da SAS entendem que o PROARES não é um fundo paralelo ao FEAS por se tratar de convênio entre o BID, o Governo do Estado e o município e, também, porque a entrada de recursos em dólar complicaria o funcionamento do FEAS. A lei de criação do FEAS, entretanto, prevê receitas oriundas de organismos internacionais, o que significa não ser esta a razão maior desse paralelismo financeiro. Também compete a SAS planejar, orientar, monitorar e avaliar as ações do PROARES. Isso é um indicador de que, no interior da SAS, existe outro comando gerencial-financeiro para a assistência social, o que fere a proposta da LOAS.

Os elementos até agora apresentados acerca do funcionamento do FEAS (não estamos considerando o PROARES) denotam uma pífia participação financeira do orçamento do Governo do Ceará nos programas assistenciais, no período referido. Compreende-se, também, a veracidade das queixas e denúncias de que o Governo transferiu encargos e serviços sem os necessários recursos, sobrecarregando os Governos municipais.

Tudo isso dá idéia de uma fragmentação dos recursos no interior da SAS e a existência de várias estratégias no uso dos recursos. Apesar das tentativas

realizadas pelo CEAS, o Conselho não teve o poder de intervir, pelo menos, até o ano 2000, no sentido de reverter essa situação<sup>170</sup>.

Tomamos agora o período 2001/2006 para dar continuidade à análise. Propositadamente separamos esse período do anterior por abranger dois anos do Governo Tasso (2001-2002) e quatro anos do Governo Lúcio (2003-2006).

---

<sup>170</sup> Destacamos o fato de que, durante nosso período de conselheira do CEAS (1997-1999), o Estado nunca demonstrou para o Conselho o total de recursos de qualquer origem, o que ensejava conflitos na relação entre Governo e Sociedade Civil. As informações, quando chegavam, eram desprovidas de explicações. Embora o colegiado do CEAS solicitasse do Governo o fluxo de recursos à informação era sistematicamente adiada. Somente em 2002, com a presença de um conselheiro contador no CEAS, este passou a ter maior acompanhamento dos recursos governamentais aplicados na Política, inclusive apresentando a planilha de investimento mensal. Há cerca de dois anos *o FEAS envia, mensalmente, um demonstrativo de sua movimentação*. (Depoimento do conselheiro contador).

Tabela 2 - Demonstrativo da movimentação financeira do FEAS-CE no período de 2001-2004  
EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA - SAS 2001 - 2004

FONTE	DESPESA	2001			2002		
		Autorizado	Fixado	Empenhado	Autorizado	Fixado	Empenhado
Estado	CORRENTE	1.908.236,00	1.873.812,42	1.864.812,42	12.771.368,36	10.673.081,06	10.145.164,25
	CAPITAL	5.000,00			325.889,52	238.610,09	221.824,49
União	CORRENTE	13.115.660,67	10.477.258,76	9.946.749,56	16.610.726,68	14.785.748,59	14.200.081,59
	CAPITAL	10.000.000,00	-	-	40.000,00	12.000,00	11.700,00
Município	CORRENTE	-	-	-	-	-	-
	CAPITAL	-	-	-	-	-	-
Privado	CORRENTE	-	-	-	-	-	-
Externo	CORRENTE	-	-	-	-	-	-
	CAPITAL	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>25.028.896,67</b>	<b>12.351.071,18</b>	<b>11.811.561,98</b>	<b>29.747.984,56</b>	<b>25.709.439,74</b>	<b>24.578.770,33</b>

FONTE	DESPESA	2003			2004		
		Autorizado	Fixado	Empenhado	Autorizado	Fixado	Empenhado
Estado	CORRENTE	28.903.053,84	27.572.211,77	27.500.661,88	51.030.444,59	41.363.610,19	36.809.999,61
	CAPITAL	196.750,00			700.440,01		
União	CORRENTE	7.200.085,00	3.002.026,49	2.834.803,02	6.631.384,96	4.118.000,90	4.028.387,87
	CAPITAL	104.222,86	54.848,51	54.807,49	4.032.003,10	53.000,00	48.509,68
Município	CORRENTE	100.282,44	27.000,00	26.716,72	237.769,44	105.319,86	84.257,07
	CAPITAL	-	-	656.000,00	-	-	-
Privado	CORRENTE	6.000,00	6.000,00	6.000,00	-	-	-
Externo	CORRENTE	64.000,00	-	-	-	-	-
	CAPITAL	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>36.574.394,14</b>	<b>30.662.086,77</b>	<b>31.078.989,11</b>	<b>62.632.042,10</b>	<b>45.639.930,95</b>	<b>40.971.154,23</b>

Fonte: Gerência do SEAS/Ceará

Obs: Informações direta do FEAS - os valores empenhados em restos a pagar

2001= 247.239,41

2002= 1.617.340,70

2003= 144.151,40

2004= 1.532.372,29

Tabela 3 - Demonstrativo da movimentação financeira do FEAS-CE no período de 2005-2006

EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA - SAS 2005 – 2006

FONTE	DESPESA	2005			2006		
		Autorizado	Fixado	Empenhado	Autorizado	Fixado	Empenhado
Estado	CORRENTE	41.550.549,10	41.711.928,25	40.991.879,92	62.811.831,41	48.646.614,54	47.727.537,07
	CAPITAL	265.814,00	1.989,25	1.989,75	4.448.090,56	3.091.099,23	-
União	CORRENTE	4.651.360,11	1.422.281,12	1.373.253,83	12.951.611,33	3.688.858,66	-
	CAPITAL	615.767,73	210.696,37	209.313,33	2.353.503,17	-	-
Município	CORRENTE	197.523,60	100.282,44	100.282,44	384.245,00	152.850,66	152.837,26
	CAPITAL	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>47.281.014,54</b>	<b>43.447.177,43</b>	<b>42.676.719,27</b>	<b>82.949.281,47</b>	<b>55.579.423,09</b>	<b>47.880.374,33</b>

Fonte: Gerência do SEAS/Ceará

No ano 2001, houve uma ligeira modificação do gasto do Governo do Estado com a assistência social em decorrência das exigências da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e da Comissão Intergestora Bipartite (CIB). Ambas passaram a demandar do Governo do Estado, isto é, da SAS, o cumprimento da LOAS. Assim, o Governo “comparece” ao FEAS, autorizando 1.908.236,00 (um milhão novecentos e oito mil duzentos e trinta e seis reais) e empenhando 1.864.812,42 (um milhão oitocentos e doze mil reais e quarenta e dois centavos) destinados ao custeio de passagens de vales-transporte das pessoas portadoras de deficiências - PPDs. A previsão para investimentos (capital), apesar de fixada, não teve nenhum empenho. Isso denota que o Governo do Estado, apenas, cumpriu uma parte do proposto, e que o “comportamento financeiro” da SAS, praticamente, permaneceu o mesmo dos anos anteriores. Isso expressa a vontade política dos dirigentes em realizar seus interesses, principalmente manter a execução direta das ações sob a mesma modalidade anterior. Enquanto isso, a União empenhou no FEAS a importância de 9.946.749,56 (nove milhões novecentos e quarenta e seis mil setecentos e quarenta e nove reais e cinquenta e seis centavos) em custeio e transferências correntes.

A partir do ano 2002 a SAS evolui um pouco mais seu investimento, realizando maior transferência para o FEAS: a autorização foi de 13.097.257,88 (treze milhões noventa e sete mil duzentos e cinquenta e sete reais e oitenta e oito centavos) para custeio, despesas de investimento e transferências correntes, entretanto, empenhou a importância de 10.366.988,74 (dez milhões trezentos e sessenta e seis mil novecentos e oitenta e oito reais e setenta e quatro centavos). Enquanto isso, no mesmo ano, os recursos da União empenhados via FEAS foram da ordem de 14.211.781,59 (quatorze milhões, duzentos e onze mil, setecentos e oitenta e um reais e cinquenta e nove centavos).<sup>171</sup>

Como podemos observar, permanece, ainda, um investimento maior da União no FEAS; os recursos investidos pelo governo do Estado no Fundo ainda são poucos e indicam que a SAS não alocou todos os recursos da assistência no FEAS. Para entender melhor: o investimento do PROARES não passa pelo FEAS. Esse

---

<sup>171</sup> As despesas públicas aqui mencionadas são assim definidas: despesas correntes: 1. de custeio, destinadas à manutenção de serviços, tais como material de limpeza, alimentação, combustível, conservação e manutenção de unidades físicas; 2) transferências correntes, destinadas a convênios, subvenções creches, PPDS. Despesas de capital: 1) Investimentos são despesas que aumentam o patrimônio: obras, aquisições de equipamentos e material; 2) os recursos da inversão financeira são destinados à aquisição de imóveis ou bens de capital, oriundos de alienação de bens inservíveis - quase nunca utilizado pelo FEAS.

programa foi sempre prestigiado pelos “Governos das mudanças”, pois o consideram estruturante, recebendo atenção especial da SAS, havendo o entendimento de que aos demais não se confere o mesmo perfil.

No ano de 2003, o FEAS recebeu mais recursos do orçamento do Governo do Estado do que da União destinados a projetos de capacitação da população, capacitação de profissionais e dirigentes de entidades sociais que atuam em creches, programas de idosos e de pessoas portadoras de deficiências. Esses valores, também, se destinaram à assistência a grupos vulneráveis na concessão de benefícios diversos, albergues para mulheres vítimas de violência, vale-transporte, capacitação de adolescentes e pessoas deficientes, centros de convivência para idosos e subvenções sociais. É possível explicitar a evolução do financiamento do Estado: é que os recursos antes injetados na FAS e na FEBEMCE foram transportados para o FEAS, portanto, houve apenas um realinhamento proveniente da nova estrutura da SAS, exigido pela CIB. Assim, somente no Governo Lúcio Alcântara, seis anos após o início do funcionamento do Fundo, o FEAS vai ser utilizado pelo Estado, mas, parcialmente, porque os recursos do PROARES continuam sem alocação no FEAS.

Uma questão digna de análise é o repasse do FMAS do Município de Fortaleza para o FEAS, da ordem de 26.716,72 (vinte e seis mil, setecentos e dezesseis reais e setenta e dois centavos), para cobertura de ações nos albergues, e internamentos de idosos, ou seja, dos programas, hoje, denominados de proteção social especial de alta complexidade. Do ponto de vista da LOAS e da estruturação dos fundos de assistência social, essa alocação traduz uma distorção no sistema, pois, na lógica do financiamento que rege os fundos, o FMAS não deveria repassar esses recursos para o FEAS. Assim, essa relação aparece como um convênio Prefeitura-Estado para que este realize as ações referidas que deveriam ser executadas pelo Município. De um lado, o Estado argüi que o Município não aceitou realizá-las por falta de estrutura técnica e física do Município. O Governo municipal comandado por Juracy Magalhães não aceitou receber essas ações porque a PMF não tinha estrutura, e o Governo do Estado não queria repassar os prédios onde os mesmos funcionavam. Em verdade, a questão é analisada por alguns gestores e conselheiros como oriundas das divergências políticas entre a gestão do Estado e Município de Fortaleza, já que os governantes são de partidos opostos. No Governo

Lúcio Alcântara, o Estado também não ofereceu condições para transferir esses programas para o município, tendo adotado a relação convencional com uma entidade assistencial para gerir as casas, os albergues, enfim, executar os programas, permanecendo a SAS com o monitoramento, a capacitação e a avaliação do trabalho.

O ano de 2004 refere duas medidas que devem ser consideradas no financiamento da assistência: a primeira diz respeito ao FECOP e a segunda às subvenções sociais.

I) FECOP - o Fundo Estadual de Combate à Pobreza foi previsto para funcionar no período de 2004 a 2010, tem como objetivo

Viabilizar para toda a população do Ceará o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida. (CEARÁ, Lei Compl. 37, 2003)

O FECOP é gerido pela Secretaria Estadual da Fazenda e obedece às decisões tomadas pelo Conselho Consultivo de Políticas Públicas de Inclusão Social, composto por dez secretários de Estado, quatro representantes da sociedade civil e um representante da Associação dos Prefeitos do Ceará (APRECE). Os recursos desse fundo especial contábil procedem de várias fontes: Imposto de Operações Relativas à Circulação de Mercadorias sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), dos serviços prestados em alíquotas de bebidas alcoólicas, armas e munições, fumo, cigarro, aviões ultraleves, energia elétrica, gasolina, dotações orçamentárias, doações, auxílios, subvenções, legados, entre outros.<sup>172</sup>

A aplicação da arrecadação do FECOP destina-se à ação social, agricultura e pecuária, ciência e tecnologia, cultura, desenvolvimento local e regional, educação básica, esporte e juventude, infra-estrutura, ouvidoria e meio-ambiente, planejamento e coordenação, recursos hídricos, trabalho e empreendedorismo.

---

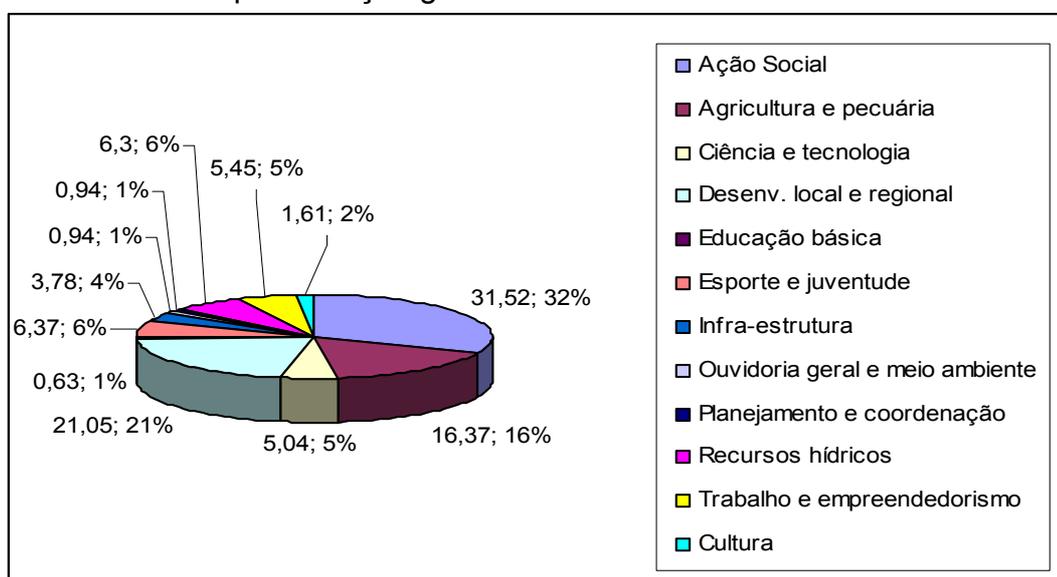
<sup>172</sup> Para melhor entendimento ver a Lei Complementar nº. 37/2003 e o Decreto nº. 27.379/2004 (Estado do Ceará). Ambos explicitam as bases da arrecadação, a organização, os objetivos e a operacionalização do Fundo.

Em 2004, o FECOP destinou para a SAS a importância de R\$ 42.724.658,44 (quarenta e dois milhões, setecentos e vinte e quatro mil seiscentos e cinquenta e oito reais e quarenta e quatro centavos), tendo uma aplicação de 95%. Em 2005, autorizou R\$ 39.294,818, 05 (trinta e nove milhões duzentos e noventa e quatro mil oitocentos e dezoito reais e cinco centavos). Observe-se que houve redução de mais de dois milhões e a aplicação alcançou apenas 87%. Essa diminuição de investimento é explicada por dificuldades que a SAS encontrou na relação convenial, retardando o desenvolvimento dos projetos anteriormente acertados.

Para 2006, o FECOP apresentou uma previsão de arrecadação de cerca de R\$ 158.787.877,99 (cento e cinquenta e oito milhões e setecentos e oitenta e sete mil oitocentos e setenta e sete reais e noventa e nove centavos). Apresentamos o volume de recursos previstos para esse ano no gráfico nº. 1, quando se observa que a ação social é a mais aquinhoadada das políticas, recebendo 31.52%, ou seja, 50.050.000,00 (cinquenta milhões e cinquenta mil reais).

Gráfico nº. 1

## Representação gráfica – Recursos FECOP/2006



Fonte: Secretaria do FECOP

Voltando para o ano de 2004, os gestores da SAS garantem que os recursos do FECOP passam pelo FEAS. Essa entrada no FEAS, contudo, não passa de uma formalidade administrativo-financeira, implicando: 1 os projetos são aprovados pelo Conselho Consultivo do FECOP; 2 o CEAS não é consultado nem toma

conhecimento dos projetos; 3 os recursos já entram no FEAS com destino certo - são recursos já “carimbados” pelo Conselho Consultivo do FECOP. Mais uma vez, os programas assistenciais numa mesma secretaria são comandados à parte do comando único da assistência, pois, se o CEAS não aprova os projetos, significa um rompimento com esse comando. *“Entretanto, quando surgem problemas com os convênios e os projetos, o CEAS é chamado para resolver”*. (C 03)<sup>173</sup>

Do ponto de vista da entrada de recursos do FECOP no FEAS, podemos analisar: em 2004, o FECOP investiu nos programas da SAS a importância de R\$ 42.724.658,44 (quarenta e dois milhões, setecentos e vinte e quatro mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e quarenta e quatro centavos). O investimento do Estado empenhado no FEAS totaliza R\$ 36.809.999,61 (trinta e seis milhões, oitocentos e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e sessenta e um centavos).

- 1 O total *autorizado* pelo Estado para o FEAS foi R\$ 51.730.884,60 (cinquenta e um milhões setecentos e trinta mil e oitocentos e oitenta e quatro reais e sessenta centavos);
- 2 O volume de recursos aplicados empenhados pelo FEAS importou em R\$ 36.809.999,61 (trinta e seis milhões, oitocentos e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e sessenta e um centavos);
- 3 O FECOP aplicou na assistência social R\$ 42.724.658,44 (quarenta e dois milhões setecentos e vinte e quatro mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e quarenta e quatro centavos).

Considerando esses números, podemos inferir que:

- 1 houve defasagem, entre o fixado e o empenhado, de R\$ 4.553.680,58 (quatro milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, seiscentos e oitenta reais e cinquenta e oito centavos);
- 2 a aplicação total do FECOP não foi via FEAS (atividades-fim) porque nesse caso o FEAS deixou de receber do FECOP R\$ 5.914.658,83 (cinco milhões novecentos e quatorze mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e oitenta e três centavos); os recursos do FECOP foram destinados à atividades-fim da

---

<sup>173</sup> O conselheiro refere-se a algumas vezes que o CEAS foi chamado para apurar irregularidades em projetos financiados pelo FECOP, projetos dos quais sequer havia tomado conhecimento.

SAS – bolsa cidadã, proteção ao idoso, proteção à pessoa portadora de deficiência;

- 3 se o FECOP destinou R\$ 42.724.658,44 (quarenta e dois mil, setecentos e vinte e quatro mil reais, seiscentos e cinquenta e oito reais e quarenta e quatro centavos) ao FEAS, o Governo do Estado não depositou recursos do Tesouro do Estado (função 08)<sup>174</sup> para a assistência social nesse ano. Isso significa que o FECOP sustentou as ações da SAS em 2004 e que parte dos seus recursos não foi alocado no FEAS.<sup>175</sup>

Ainda é preciso analisar: em 2003, não havia sido instituído o FECOP e o Governo do Estado empenhou pelo FEAS R\$ 27.500.661,88 (vinte e sete milhões, quinhentos mil, seiscentos e sessenta e um reais e oitenta e oito centavos). Se o Governo tivesse mantido esse mesmo valor para 2004, alocando-o no FEAS e os somasse aos R\$ 42.724.571,15 (quarenta e dois milhões, setecentos e vinte e quatro mil, quinhentos e setenta e um reais e quinze centavos) do FECOP, a assistência teria sido contemplada com R\$ 70.225.233,03 (setenta milhões, duzentos e vinte e cinco mil, duzentos e trinta e três reais e três centavos). Isso, porém, não foi sequer autorizado (previsto), pois, como vimos a autorização total foi de R\$ 51.730.884,60 (cinquenta e um milhões, setecentos e trinta mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e sessenta centavos). Essa distorção, explicada à luz dos números, nos dá a clareza de que o Governo abateu recursos da assistência social, ou realizou serviços e programas utilizando outras estratégias de repasse, alijando o FEAS do seu papel de gestor/controlador da gestão financeira da assistência.

Essas análises nos permitem perceber a fragilidade da alocação dos recursos destinados à assistência: o Estado do Ceará não tem recursos orçamentários definidos; há variações todos os anos, e, nem sempre, são mantidos sequer aqueles valores anteriores de um ano para outro; na verdade, não existe comando único financeiro. Nesse sentido, a assistência está à mercê da vontade política do governante do Estado. Por outro lado, o Conselho Estadual de Assistência não aprofundou a questão, pois, nas entrevistas, não vieram à tona discussões acerca

---

<sup>174</sup> A função 08 no Plano de Contas do Governo é destinada às despesas da assistência social.

<sup>175</sup> A criação desse fundo contábil destinava-se à complementação do orçamento, mas, na verdade, ele passou a sustentar toda a programação da assistência social.

dessa distorção orçamentária, demonstrando que os conselheiros não dominam o financiamento ou não o consideram elemento importante na Política.<sup>176</sup>

O Estado do Ceará foi advertido pela CIT e pela CIB de que só voltaria a receber recursos do FNAS quando todos os recursos destinados à assistência social fossem alocados na unidade orçamentária do FEAS. Nesse ano (2004), o FEAS empenhou da União o valor de R\$ 4.076.898,55 (quatro milhões, setenta e seis mil, oitocentos e noventa e oito reais e cinqüenta e cinco centavos).

No ano de 2005, a União, empregou (empenhou) no Estado do Ceará via FEAS o total de R\$ 1.582.567,16 (um milhão e quinhentos e oitenta e dois mil, quinhentos e sessenta e sete reais e dezesseis centavos) equivalente a menos da metade do ano anterior (em custeio, transferências correntes e investimentos).

Enquanto o FEAS teve uma alocação, do Tesouro do Estado, de 40.993.869,67 (quarenta milhões, novecentos e noventa e três mil, oitocentos e sessenta e nove reais e sessenta e sete centavos). Segundo informações do FECOP, este transferiu para o FEAS a importância de R\$ 39.294.818,05 (trinta e nove milhões, duzentos e noventa e quatro mil, oitocentos e dezoito reais e cinco centavos). Ao analisar esses valores, verificamos que:

- 1) prevalecendo o depósito do FECOP no FEAS, o Governo do Estado empregou apenas R\$ 1.699.051,17 (um milhão, seiscentos e noventa e nove mil, cinqüenta e um reais e dezessete centavos) de recursos do Tesouro (na função 08);
- 2) esses dados do FEAS indicam que o Estado está alocando mais recursos do FECOP (que é um fundo temporário) do que das fontes originais anteriores, ou seja, do recurso do Tesouro Estadual. Se retirarmos o investimento do FECOP do FEAS, a SAS investiu valores semelhantes aos de 1999 e 2001, o que demonstra um descaso para com a Política de Assistência Social, isto é, desobediência à lei que exige o co-financiamento da política; e
- 3) na nossa interpretação, a assistência social está, agora, à mercê dos recursos do FECOP. Não é exagero dizer que os programas da SAS estão sendo sustentados por esse Fundo - conta 31, significando mais uma vez

---

<sup>176</sup> Ao fim desta pesquisa observamos que alguns conselheiros despertaram para a necessidade de compreenderem melhor o financiamento da assistência.

a incerteza e a subordinação aos recursos “carimbados” do Conselho Consultivo do FECOP e alijamento do CEAS.

Se essa lógica financeira do Governo permanecer, a assistência social no Estado ficará com seus recursos subordinados inteiramente ao FECOP e o perigo reside aí: a) trata-se de um fundo contábil especial e temporário, (embora orçamentário) cuja duração é até 2010, com recursos insuficientes para atender às demandas da política; b) facilita a ausência de recursos para a assistência social do orçamento do tesouro do Estado<sup>177</sup>. Reduz, mais uma vez, a assistência à vontade dos governantes, descaracterizando-a como política pública, dever do Estado.

No discurso do governador Lúcio Alcântara, o FECOP é um fundo para complementar os recursos do trabalho de combate à pobreza, visando à realização de programas estruturantes que contribuam para elevar a qualidade de vida dos usuários. Assim, a partir da nossa análise, verificamos que não ocorreu uma complementação, ao contrário, ele vem se tornando o recurso mais importante, na verdade o único, da assistência social, até porque o PROARES está finalizando seu prazo de permanência no Estado.

Uma observação que merece reflexão profunda encontramos no diálogo que mantivemos com um gestor da SAS, ao adentrar na variação do financiamento da assistência no Ceará: *ao longo da vida da Secretaria já passamos por vários momentos: primeiro, fomos sustentados em muitos programas pelos recursos da LBA, do CBIA e outros órgãos federais; depois, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) sustentou as ações da, então, Secretaria do Trabalho e Assistência Social; mais tarde foi o Fundo de Assistência do Trabalhador (FAT); e, agora, tudo indica que é o FECOP.*<sup>178</sup> Esse depoimento é muito mais do que um desabafo, pois denota a preocupação: quem vai sustentar a assistência social depois do FECOP? Que medidas o Estado deve tomar, visando a garantir recursos orçamentários para desenvolver a Política, assumindo seu lugar no co-financiamento.

A assistência social só pode sobreviver com recursos garantidos pelo tesouro estadual. Por isso, essas ocorrências nos levam ao entendimento de que o Governo

---

<sup>177</sup> O recurso contábil do FECOP é contabilizado no Orçamento Geral do Estado variando a cada ano. Nosso argumento é de que o Governo criou um fundo especial e temporário em substituição ao orçamento normal do Tesouro.

<sup>178</sup> Essa observação que transcrevo, deu-se através de um gestor por ocasião de nossos contatos na SAS para desvendar o “nó górdio” da descentralização financeira.

se recusa a vincular recursos da assistência ao orçamento do Estado, precisando usar um artifício contábil para fazê-lo.

II) As subvenções sociais (como já abordadas em capítulo anterior) são transferências de recursos públicos para instituições públicas ou privadas, sem fins lucrativos, para prestação de serviços essenciais de assistência social, cultura, saúde e educação; visam a cobrir exclusivamente despesas de custeio, como forma de suplementação e incentivo às suas atividades, dentro dos limites compatíveis com a capacidade financeira do Estado e sempre que o atendimento direto e gratuito ao público se revele o mais econômico.

Em 2004, a SAS adota o primeiro credenciamento público de entidades sociais para fins de recebimento de subvenções sociais. Essa nova modalidade de credenciamento visa a superar os tradicionais privilegiamentos políticos que sempre acompanharam as subvenções ao longo dos anos.

No novo processo, as entidades passam por etapas classificatórias visando a concorrer com outras entidades. As etapas do edital obedecem à qualificação e habilitação jurídico-fiscal e financeira; qualificação e habilitação técnica; formalização e socialização de informações dos convênios e homologação do credenciamento.

Para 2007, as subvenções do Governo estadual para a área da assistência social somam R\$ 2.315.846,17 (dois milhões, trezentos e quinze mil, oitocentos e quarenta e seis reais e dezessete centavos). Entre as políticas beneficiadas, a assistência é a mais aquinhoadada. Esses recursos são alocados no FEAS e repassados, diretamente, às entidades classificadas.

A insatisfação relativa aos resultados, principalmente, na classificação técnica, move as entidades à interposição de recursos na tentativa de obter os subsídios e, para isso, utilizam a interferência político - partidária. É difícil superar a cultura clientelista, paternalista, mediada pelo favor, que semeia protecionismos na Política de Assistência Social no Ceará.

O financiamento da assistência social no Estado do Ceará, a partir do quadro de realidade apresentado, permite-nos assinalar que a descentralização financeira obedece aos ditames da relação convenial, além de permanecer com um investimento bastante elevado na execução direta da proteção social básica,

significando que não se concretizou o sistema descentralizado e participativo da assistência social.

Diante do que foi exposto, o desafio para o novo Governo continua sendo a descentralização da assistência social, porém, na perspectiva da cidadania e da justiça social. O desafio do CEAS é radicalizar a democracia, assumindo o lugar social e político que lhe cabe, desviando-se da tarefa que Governos passados lhe atribuíram de, apenas, legitimar as ações governamentais. Está posto aí o imperativo: garantir que o Estado exerça seu papel no co-financiamento com transparência e ética objetivando o enfretamento da miséria e da exclusão social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentar considerações finais acerca de um trabalho desta natureza é refletir sobre sua incompletude. É o momento, por excelência, em que percebemos e sentimos que a produção do conhecimento é um processo sempre em aberto vivenciado por aproximações. No momento de (re)pensar o todo da produção para delinear “*conclusões*”, fomos tomados por inquietações: “poderia ter sido diferente”; existem mais possibilidades a serem exploradas “, “a dinâmica expositiva poderia ser invertida...” São sentimentos e emoções próprios da circunstância de finalização: estamos “abandonando” a tese, ou, ela “está nos deixando”, já oferecendo razões para novas caminhadas, novos horizontes e novas utopias. Apresentamos, aqui, o produto de um empenho diligente de quatro anos de estudo, de um compromisso assumido na academia, mas, também, no combate estrênuo em prol da consolidação da Política de Assistência Social.

Ao longo da pesquisa, sedimentamos a convicção de que a assistência é produto histórico da formação social do Estado capitalista que se movimenta de modo diferente em conjunturas sociais, ora mais centralizadas, então mais abertas, às vezes mais conservadoras, noutras ocasiões mais progressistas. Assim, a assistência constitui-se na vida brasileira, como campo sócio-histórico que consubstancia necessidades e demandas da classe reconhecidamente pobre, imersa nos processos de dissociação impostos pelas razões capitalistas, sem visibilidade social, sem força política para transformar a realidade a que está submetida. Com este perfil, a Assistência demanda um Estado regulador da Questão Social que viabilize a todos que dela necessitem o acesso a padrões de dignidade pela via dos direitos, materializados em políticas públicas.

A assistência social ascendeu à condição de política pública na Constituição de 1988, nos percursos da democratização. Nesses quase vinte anos, não conseguiu efetivar transformações na vida dos usuários, no sentido da superação da pobreza. Os limites impostos pela experiência brasileira de ajuste à ordem do capital mundializado inviabilizam uma atuação institucional que favoreça o acesso dos indivíduos e grupos a patamares emancipatórios.

O Estado brasileiro fragiliza suas formas de regulação em face da complexidade da Questão Social Contemporânea, declinando de políticas sociais

universais conquistadas nas lutas democráticas, passando, então, a exercer funções reguladoras, focalistas e restritivas via políticas compensatórias, pautadas na carência e não nos direitos.

Neste padrão regulatório, o Estado brasileiro não incorporou a dimensão emancipatória circunscrita na LOAS, desrespeitando o princípio fundante da *supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica*.

No Brasil do final do século XX e início do século XXI, na confluência contraditória entre a democratização e o ajuste estrutural, estabeleceu-se uma distância entre o perfil legal (da lei) do País e a própria intervenção estatal. A lei e os aparatos institucionais não são suficientes para fazer valer os direitos estabelecidos e consignados nas políticas públicas. É o confronto entre o legal e o real, expressando como exigência histórica a continuidade da luta cotidiana dos movimentos sociais.

Este distanciamento entre o plano legal-institucional e o plano real da intervenção estatal é patente no terreno da Assistência. A investigação desenvolvida bem configurou este “gap” com suporte no eixo da descentralização da Política de Assistência, ao longo de quase 14 anos de LOAS.

Ao adentrar os interstícios da descentralização do Estado brasileiro, a pesquisa nos levou a concluir que, em meio a tensões e contradições, a centralização faz parte dos momentos mais autoritários da nossa história política e econômica, viabilizando, em determinadas conjunturas, a atuação do Estado para ganhar a adesão subordinada das massas. Essa dinâmica contraditória foi visível, na ditadura militar (1964-1985), quando o Estado passou a viabilizar programas e benefícios para uma população oprimida, alargando, o campo da proteção social ao possibilitar serviços sociais a indivíduos e famílias, tradicionalmente, privados do acesso a tais serviços. Emerge as protoformas da seguridade social no Brasil, como alicerce político para a legitimação do poder ditatorial que investia na sua permanência no poder, articulando força e adesão subordinada pela via dos serviços assistenciais. A conquista da seguridade social pelos trabalhadores brasileiros foi determinada na luta democrática durante o processo constituinte.

A dinâmica da investigação, em seus diferentes mecanismos e estratégias, revelou que, no âmbito da política de Assistência – historicamente uma “*não-política*”, pois restrita a um campo de sombras – a descentralização, representa um avanço, configurando uma referência político-administrativa de trabalho, fundado no pacto federativo, onde as três esferas governamentais exercem competências comuns e específicas nas subunidades da Federação.

A Carta Constitucional também fortalece a participação da população, a quem compete controlar as ações governamentais para garantir o acesso à assistência a quem dela necessitar. Avançando nessa reflexão crítica, ficou claro que nos caminhos e (des)caminhos da Política de Assistência Social, determinadas medidas, consignadas como descentralizadoras, confundiam-se com processos de desconcentração, delegando-se responsabilidades e tarefas, sem a efetiva transferência do poder para os municípios e, sobretudo, sem a necessária participação da sociedade civil na condição de sujeito.

Durante esses quinze anos, a assistência social viveu verdadeira saga, exigindo medidas para aproximar ações e serviços da população: foram empecilhos de ordem política, administrativa e financeira. Os maiores cortes orçamentários efetivados sob o domínio dos governos do ajuste sempre recaíram na área social, indicando a inexistência de vontade política de investir na emancipação da população pobre que se vê presa nas armadilhas cotidianas da mera sobrevivência.

Os governos federais da década de 1990, ao implementarem suas políticas de ajuste, não investiram de forma efetiva na descentralização da Assistência, utilizando mecanismos administrativos e até mesmo legais para retardar a operacionalização da política não institucionalizada, de fato, pela via das Normas Operacionais Básicas. As ações previstas nas NOBs de 1997 e 1998, quando confrontadas com os relatórios das conferências e outros documentos oficiais, revelam que o sistema descentralizado da assistência não se consolidou.

A despeito de todas as orientações emanadas desses documentos oficiais, as NOB's, constatamos na pesquisa dificuldades políticas, administrativas e financeiras, dividindo os três níveis de governo, impedindo, assim, a partilha de poder previsto no pacto federativo. O avanço da descentralização esbarra, também, no movimento de força de “cima para baixo”, isto é, da instância superior para as instâncias logo abaixo, de forma gradativa e sem a devida transferência de recursos.

As transferências limitavam-se aos repasses de programas, projetos e serviços, já existentes, para os municípios, comprometendo a perspectiva da descentralização político - administrativa e financeira. A rigor, a União e os estados desconcentraram seu aparelho administrativo, transferindo responsabilidades para os municípios, que os receberam, por força da lei, sem estarem devidamente preparados. Essa “descentralização pela metade” debilitou os governos municipais que, de direito, são os organizadores e executores da política de assistência.

Acompanhando, de forma sistemática, o percurso da Assistência Social no Brasil e de modo peculiar, no Ceará, reforçamos a convicção de que estamos a viver um novo momento no âmbito da política de assistência. Em 2004, deflagrou-se um movimento coletivo de (re)constituição da Assistência, buscando, acima de tudo, tirar os “direitos do papel” para efetivá-los na prática. Marcos importantes são a definição dos direitos socioassistenciais e a consolidação da PNAS/SUAS. Entendemos que este novo momento começa a circunscrever um fecundo objeto de estudo, em sucessivas aproximações para fazer da Assistência Social um “concreto pensado”.

Trazendo o foco analítico para o nosso objeto específico de estudo - a *descentralização da Política de Assistência Social no Ceará (1995-2006)* -, constatamos que as exigências jurídico-institucionais da descentralização foram devidamente implementadas, por conta de um trabalho permanente e sistemático da Secretaria de Ação Social/SAS, em termos de mobilização, capacitação de técnicos, conselheiros e gestores e da implementação de conselhos e fundos municipais e criação de órgãos específicos de assistência em quase todos os municípios cearenses. Assim, o Ceará destaca-se como um dos entes federativos que, do ponto de vista formal, avançou na descentralização da política de assistência social.

A pesquisa, no entanto, nos propiciou bases empíricas para perceber limites e tensões nos percursos da descentralização da Assistência Social no contexto do Ceará. De fato, o Governo Estadual repassa encargos e responsabilidades com a gestão da Assistência para os municípios que, na sua maioria, enfrentaram contingências de desestruturação técnico-administrativa e financeira. Cabe ressaltar que, nesse contraditório processo, uma parte significativa dos municípios cearenses envidou esforços para constituir uma estrutura, inclusive, com a contratação de recursos humanos. Depoimentos revelam que determinados governos municipais investiram na Assistência para garantir serviços sociais à população, enquanto

outros sobrevivem tão-somente com os recursos recebidos do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome.

Entre as descobertas da pesquisa, destacamos a dissociação do discurso da descentralização da Assistência em relação à prática.

Neste tocante, um ponto que cabe enfatizar é a existência de certa ruptura no pacto federativo do Ceará. A rigor, o Governo estadual desvincilha-se de determinados encargos e responsabilidades, mas permanece como órgão executor da política. Esta é uma situação vivenciada principalmente no Município de Fortaleza onde mantém centros de educação infantil, centros de iniciação profissional, Abrigos, ações continuadas, creches, centros comunitários, Restaurante Mesa do Povo e outros programas de segurança alimentar. Assim, a competência de coordenador da política no interior do Estado é secundarizada a favor da execução.

Merece realce no contexto da Secretaria de Assistência Social, no âmbito da descentralização da Assistência, o trabalho técnico-político, de caráter institucional, dos articuladores regionais que, desde 1997, desempenham um papel-chave no trabalho cotidiano de enraizar e consolidar a Política de Assistência Social nos municípios cearenses.

Em relação ao controle social exercido pelo CEAS, a pesquisa revela que os conselheiros entendem o Conselho como espaço contraditório para disputas políticas. Quanto à participação do CEAS na descentralização, esta foi deixada ao Estado, e o Conselho, apenas, acompanhou as ações pelos relatórios. Na verdade, não é possível, ainda, afirmar o Colegiado como espaço consolidado de controle social, pois os governos desse período não compartilharam decisões, apenas fizeram demandas em obediência às normas legais. O CEAS não conseguiu priorizar uma agenda própria. Observamos, contudo, nesses últimos dois meses, medidas tomadas pela sociedade civil no interior do CEAS que indicam posicionamentos de confronto com o governo em defesa da consolidação da Política de Assistência Social no Estado.

Destacamos na pesquisa a compreensão dos gestores da SAS acerca da descentralização da Política de Assistência Social, pois, mesmo como partícipes do processo, revelaram as dificuldades de implementação, confirmando e ampliando os

dados por nós constatados, principalmente quanto à ausência do Estado do co-financiamento da política.

Uma das descobertas que consideramos mais relevante em termos de entraves à descentralização da Assistência Social no Ceará reside no financiamento. Essa investigação permitiu-nos constatar que o Estado não consolidou o FEAS nesse período, na medida em que não assume o co-financiamento da Política e deixa de repassar recursos mediados pelo Fundo, comprometendo, assim, a gestão financeira da política.

No tocante, especificamente, ao momento contemporâneo da Assistência, uma dimensão que mobilizou o nosso esforço investigativo foi a implementação dos CRAS. Nesse sentido, constatamos que essas unidades públicas estatais situadas em territórios que agregam indivíduos e famílias com necessidades e demandas sociais constituem espaços de materialização da Política de Assistência Social. A pesquisa mostra a necessidade de introduzir medidas inovadoras e criativas, mobilizando e organizando os demandantes da assistência para o acesso a programas, projetos e serviços que possibilitem o atendimento aos direitos de cidadania.

Trazendo nossas reflexões para hoje – 2007 – antevemos no Estado do Ceará, com origem no governo de Cid Gomes (mandato 2007-2010), a assistência vivenciar um novo momento. Este aponta para uma possível desestruturação da Política de Assistência Social, pois a reforma administrativa proposta extinguiu a SAS, criando a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, comprometendo, assim, a visibilidade institucional da Assistência Social.

O ofício de pesquisadora coloca-nos como tarefa investigativa o acompanhamento sistemático deste novo momento como um instigante objeto de estudo. O curso da realidade mostra que a produção do conhecimento é um infinito caminho de aproximações.

## BIBLIOGRAFIA

ABBAGNANO, *Dicionário de Filosofia*, São Paulo: Martins Fontes. 2000.

ABONG Caderno nº. 30. *Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*. Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília 2001.

\_\_\_\_\_, Caderno nº. 21. Subsídios as Conferências de Assistência Social - o sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos – volume: *Orçamento, financiamento e controle social*. São Paulo: CFESS/ABONG/UNICEF, 1997.

\_\_\_\_\_, Caderno nº. 20. Subsídios as Conferências de Assistência Social - o sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos – volume: *Descentralização e Participação*. São Paulo: CFESS/ABONG/UNICEF, 1997.

\_\_\_\_\_, Caderno nº. 19. Subsídios as conferências de Assistência Social - o sistema descentralizado de participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos - volume: *Conjuntura, assistência social e seguridade social*. São Paulo: CFESS/ABONG/UNICEF, 1997.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico brasileiro acquaviva*. 12. ed. Ampliada, atualizada. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2004.

ALFONSO, Haroldo Dilla. *Political Decentralization and Popular Alternatives: a View from the South*, publication em 1997 – acesso: <[www.idrc.ce/es/ev/](http://www.idrc.ce/es/ev/)> 07 de fevereiro de 2007.

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro. *Assistência social no Brasil: a mudança do modelo de gestão* – Textos Técnicos FNDAD, 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº. 28, 1995.

ANANIAS, Patrus. Incluir para crescer, uma inversão de prioridades, um balanço do governo Lula com ênfase na área social. *Revista Inscrita nº. IX*, publicação CFESS, Brasília: 2004.

ALVES, Giovanni; CORSI, Francisco. Dossiê da globalização. In: *Revista de Sociologia Política*, 2002. Acesso: 07/04/2007. <[http:// www.scielo.br](http://www.scielo.br)>

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Rivan, São Paulo: FAPESP, 2000.

AZIZ, Cristina. La descentralización em un mundo globalizado. In: *Tribuna seção opinión*. Capturado em: [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl). 2006.

BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República do Brasil*. v. I. 2. ed. São Paul, LB,1962.

\_\_\_\_\_, *História Sincera da República do Brasil (1889 a 1930)*. v. II, Fulgor, São Paulo: 1968.

\_\_\_\_\_, *História Sincera da República do Brasil (1930 a 1960)*. v. III , 5. ed. São Paulo: Alfa Omega, São Paulo: 1985.

\_\_\_\_\_, *História Sincera da República do Brasil, de Jânio Quadros a Costa e Silva (1961 a 1967)*. v. IV, São Paulo: Fulgor, São Paulo: 1968.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma, desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003a.

\_\_\_\_\_, *Financiamento e Controle Social: instrumentos imprescindíveis na construção da política pública de Assistência Social*; palestra pronunciada no Seminário Política de Assistência Social: uma estratégia de inclusão social no Fórum Social do Desenvolvimento. Porto Alegre, nov. 2003b.

\_\_\_\_\_, *Políticas sociais no Governo Lula: uma reflexão – Revista Inscrita*, CFESS ano IV, nº., Brasília: 2004.

\_\_\_\_\_, Os Conselhos de assistência social e a construção da democracia. In: *Cadernos Abong*, nº. 30. São Paulo: 2001.

BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BENJAMIN, César et alli. *A opção Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto,1998.

\_\_\_\_\_, *Derrota desejada*. Palestra pronunciada para Caros Amigos. Acesso: <15/maio/2004, <http://>>

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: editora Livraria do Advogado, 2004.

BOBBIO, Norberto e MATTEUCCI, Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política*. Brasília: ed. UNB, 1986.

BOFF, Leonardo. *Depois de 500 Anos: que Brasil queremos?* Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.

BOISIER, Sergio. 2001: *La Odisea del desarrollo territorial en América Latina. La busqueda del desarrollo territorial y de la descentralizacion* Peru, Lima, Junho 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

\_\_\_\_\_, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa, por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo-SP: Malheiros Editores, 2001.

BONFIM, Washington Luís de Souza. De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará. In: *A Era Jereissati, modernidade e mito*. Josênio Parente e José Maria Arruda (org.) Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre a originalidade e conservadorismo*, 2. ed. ampliada. Brasília: GESST/SER/UNB, 2003a.

\_\_\_\_\_, *Assistência Social no Brasil: um Direito entre a originalidade e conservadorismo*, 1. ed. Brasília: GESST/SER/UNB, 2001.

\_\_\_\_\_, *As políticas brasileiras de seguridade social - Assistência Social*. In: *Cadernos UNB*, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, Brasília-DF: 2000. (pp.138-152).

\_\_\_\_\_, A relação Estado - mercado no processo de constituição da Assistência Social durante o Governo Collor. In *Revista Serviço Social e Sociedade*. N° 43. (Pág. 45-70). São Paulo: Ed Cortez, 1993.

BOSCO, João Gonçalves Filho. A fome e a pobreza no mundo. *Jornal Diário do Nordeste*. Fortaleza-CE: Edição 14.10.2006 - página 02.

BOURDIN, Alain. *A questão local*; tradução de Orlando do Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BOVO, José Murari. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

BRAGA, Ruy. *Globalização ou Neoliberalismo? O FMI e a armadilha do ajuste*. 1999. <[www.globalization.sites.vol.com.br](http://www.globalization.sites.vol.com.br)> acesso em 24/03/2007.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*, 2. ed. Atualizada até a EC nº 38/2002, Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

\_\_\_\_\_, *Constituição Federal do Brasil, 1967*. Acesso: <<http://pt.wipiservice.org>>

\_\_\_\_\_, *Constituição Federal do Brasil, 1946*. Acesso: <<http://pt.wipiservice.org>>

\_\_\_\_\_, *Constituição Federal do Brasil 1937*. Acesso: <<http://pt.wipiservice.org>>

\_\_\_\_\_, *Constituição Federal do Brasil 1934*. Acesso em 10/01/1996; <<http://pt.wipiservice.org>>

\_\_\_\_\_, *Constituição Federal do Brasil 1891*. Acesso: 10/01/1996; <<http://pt.wipiservice.org>>

\_\_\_\_\_, CNAS. *Pronunciamento de Conselheiro do CNAS sobre o co-financiamento durante reunião ampliada da assistência social*. Salvador: 1999.

\_\_\_\_\_, Decreto Lei 2000 / 67.

\_\_\_\_\_, *Decreto nº. 1.605 de 25 de Agosto de 1995*. Regulamenta o FNAS. Brasília: 1995.

\_\_\_\_\_, *Emenda Constitucional 20/ 1998*.

\_\_\_\_\_, *Emenda Constitucional nº. 1/1968*.

\_\_\_\_\_, IBGE. *Pesquisa Nacional de Domicílio, 2006*. < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/ populacao/ trabalhoerendimento/ pnad2005/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm)> acesso em 10/02/2006.

\_\_\_\_\_, IBGE. *Pesquisa Nacional de Domicílio, 2005*. < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/ populacao/ trabalhoerendimento/ pnad2005/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm)> acesso em 10/02/2006.

\_\_\_\_\_. IPEA. TD 1234 - *Uma Agenda para o Crescimento Econômico e a Redução da Pobreza*. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_, IPEA. TD 1228 - *Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos Sobre a Desigualdade*. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_, IBGE – *Perfil dos municípios brasileiros - Assistência Social, 2005*. <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> acesso 10/01/2007.

\_\_\_\_\_, *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, PEA, 2000*.

\_\_\_\_\_, LBA. *Relatório de atividades*. Brasília: 1994.

\_\_\_\_\_, *Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, 2000*.

\_\_\_\_\_, Lei 7.998 de 11/01/90. *Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências*. Brasília: 1990.

\_\_\_\_\_, *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*. Brasília-DF, 1993.

\_\_\_\_\_, MAS/CNAS. LOAS 10 anos. *Relatório de pesquisa, avaliação dos 10 anos da Lei Orgânica de Assistência Social: O olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal*, Brasília: DF: 2003.

\_\_\_\_\_, MDS. *Informe dos benefícios assistenciais*. Departamento de benefícios do MDS, Brasília: DF: 2007.

\_\_\_\_\_, MDS. *Balanço dos programas sociais do Ministério de Desenvolvimento Social*, 2006.

\_\_\_\_\_, MDS. *Informes dos benefícios assistenciais*. Departamento de Benefícios do MDS. Brasília-DF: 2006.

\_\_\_\_\_, MDS. *Balanço dos programas de erradicação do trabalho infantil*. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_, MDS/CIT. *Comissão Intergestora Tripartite*. Balanço dos CRAS no Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_, MDS/CNAS. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos*. Portaria CNAS, 269/2006; DOU 26/12/2006. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_, MDS/CNAS. *Resolução 212/2006*. Critérios para regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política Nacional de Assistência Social. Brasília: 2006

\_\_\_\_\_, MDS/CNAS. *Grupo de trabalho da V Conferência Nacional de Assistência Social*, Brasília: DF: 2005.

\_\_\_\_\_, MDS. *Guia de orientação técnica de proteção social básica nº. 1* (Guia CRAS) Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_, MDS. *Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_, MDS. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*, Brasília-DF: 2004.

\_\_\_\_\_, MDS/CNAS. *História da Política de Assistência Social*. Texto produzido para capacitação dos Conselheiros Estaduais e Municipais da Assistência Social, 2000.

\_\_\_\_\_, MPAS, CNAS. *Programa de Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social*. Brasília-DF: Maio de 2001.

\_\_\_\_\_, MPAS. *Legião Brasileira de Assistência*. Projeto Ação. Brasília-DF: 1994.

\_\_\_\_\_, MPAS, LOAS. *Lei Orgânica da Assistência Social*, publicação MPAS/CNAS (8.742/ 1993).

\_\_\_\_\_, MPAS. *Perfil dos Municípios, estudo da Previdência Social acerca dos benefícios assistenciais*. Publicação MPAS, Brasília: DF: 2001.

\_\_\_\_\_, MPAS. *Programa Nacional do Voluntariado – PRONAV*. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_, MPAS. *Norma Operacional Básica*. Brasília-DF: 1998.

\_\_\_\_\_, MPAS. *Política Nacional de Assistência Social*, 1998.

\_\_\_\_\_, MPAS. *Norma Operacional Básica*. Brasília-DF: 1997.

\_\_\_\_\_, MPAS, SAS. *Ofício 846/95*. Brasília-DF:1995.

\_\_\_\_\_. MPS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. <[www.dataprev.gov.br](http://www.dataprev.gov.br)>. Acesso em 10/01/2007.

\_\_\_\_\_. MPS/DATAPREV / SVIB. *Informativo sobre benefícios assistenciais*. Período: 1996-2006.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. *Medida Provisória nº. 813/1995*. Brasília: 1995.

\_\_\_\_\_, SAS/CNAS. *Resoluções da III Conferência Nacional da Assistência Social*. Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_, SAS/CNAS. *Resoluções da II Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília: 1997.

\_\_\_\_\_, SAS/CNAS. *Resoluções da I Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília: 1995.

CAEN, Relatório sintético UFC, 2006. Laboratório de Estudos da Pobreza. Fortaleza: 2006.

CAMPOS, Edval Bernardinho. Controle Social na Política de Assistência Social. In: *Assistência como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania*. Cadernos de Texto da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília-DF: Publicação CNAS, 2003.

CARNEIRO, Ricardo. Política Econômica: ruptura ou capturação. In: *Gramsci e o Brasil*. <<http://www.aceso.com.gramsci>> 08.03. 2006.

CARVALHO, Alba Maria Pinho. *A Garantia dos Direitos dos (as) Usuários no Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Palestra pronunciada no painel dos Direitos Sociais, V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília-DF: 2006.

\_\_\_\_\_, *A Conjuntura Brasileira e as Políticas Públicas*. Palestra Pronunciada no III Congresso Brasileiro de Serviço Social em Oncologia. Fortaleza-CE: 17/11/1999.

\_\_\_\_\_, *O Brasil Real em Questão: um resgate do olhar crítico de cientistas sociais*, UFC, Fortaleza-CE: Tese Doutorado, 1999.

\_\_\_\_\_, *Relatório da III Conferência Estadual de Assistência Social*. Fortaleza-CE: 1997.

CEARÁ, CEAS. *Relatório da IV Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará*. Fortaleza-CE: 2005.

\_\_\_\_\_, *Decreto-Lei de Regulamentação do FECOP nº. 27.379*. 01/03/2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 27.953/2005 – Regulamenta a Lei nº 13.553, de 29 de dezembro de 2004, publicada no DOE de 29 de dezembro de 2004, que autoriza a destinação de recursos públicos para entidades do setor privado, sem fins lucrativos, a título de subvenções sociais, contribuições correntes e auxílios, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, *FECOP. Manual de procedimentos do FECOP*, 2004.

\_\_\_\_\_, *Relatório Deliberações da VI Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará*. Fortaleza: 2005.

\_\_\_\_\_, FUNCEME. *Situação climática do Estado do Ceará*. <<http://www.funceme.ce>> Acesso em 06.01.2007.

\_\_\_\_\_, IPECE. *Síntese dos indicadores sociais 2002-2003*. março de 2005.

\_\_\_\_\_, *Lei 13.553*, Fortaleza-CE: 2004. Autorização de destinação de recursos públicos para entidades do setor privado.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar 37, de 26/11/2003*. Institui o fundo de combate a pobreza – FECOP.

\_\_\_\_\_, *Lei de Reestruturação da Secretaria do Trabalho e Assistência Social*. Fortaleza: 2003

\_\_\_\_\_, *Lei 12.531 de criação do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS e Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS*, 1995.

\_\_\_\_\_, *Plano de Governo do Estado do Ceará*. “Cidadania: crescimento com inclusão social”. Governo do Estado do Ceará, 2003-2006.

\_\_\_\_\_, *Plano de Governo do Estado do Ceará, 2004*.

\_\_\_\_\_, *Plano de Desenvolvimento Sustentável*, consolidando o novo Ceará, Governo do Ceará, 1999-2002.

\_\_\_\_\_, *Plano de governo do Estado do Ceará, 1998-2002*.

\_\_\_\_\_, *Plano de Desenvolvimento Sustentável*, avançando nas mudanças. Governo do Ceará, 1995-1998.

\_\_\_\_\_, *Plano Plurianual do Governo do Estado do Ceará, 1995-1999/2000*.

\_\_\_\_\_, *Plano Plurianual da Assistência Social, 1992-1995*.

\_\_\_\_\_, PROARES. *Resultados do período 1997-2005*. Publicação ilustrada, 2006.

\_\_\_\_\_, *Relatório Deliberações da VI Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará*. Fortaleza-CE: 2005.

\_\_\_\_\_, *Relatório Deliberações da V Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará*. Fortaleza-CE: 2003.

\_\_\_\_\_, *Relatório Deliberações da IV Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará*. Fortaleza-CE: 2001.

\_\_\_\_\_, *Relatório Deliberações da III Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará*. Fortaleza-CE: 1999.

\_\_\_\_\_, *Relatório Deliberações da II Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará*. Fortaleza-CE: 1997.

\_\_\_\_\_, *Relatório Deliberações da I Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará*. Fortaleza-CE: 1995.

\_\_\_\_\_, *Relatório síntese das ações desenvolvidas pela SETAS por linha de ação*, março: 2001.

\_\_\_\_\_, *Relatório de operacionalização da LOAS no Estado do Ceará*. Fortaleza-CE: 1997.

\_\_\_\_\_, SAS. *Capacitar para descentralizar*. Relatório das oficinas para Gestores e Conselheiros Municipais da Política de Assistência Social. Fortaleza-CE: 1997.

\_\_\_\_\_, SAS. *Planos Estaduais de Assistência Social do Estado do Ceará*, 2002.

\_\_\_\_\_, SAS. *Planos Estaduais de Assistência Social do Estado do Ceará*, 1999.

\_\_\_\_\_, SAS. *Planos Estaduais de Assistência Social do Estado do Ceará*, 1997.

\_\_\_\_\_, SAS. *Planos Estaduais de Assistência Social do Estado do Ceará*, 1995.

\_\_\_\_\_, SAS, SETAS. *Programa capacitar para descentralizar*, 1996. (mimeo).

\_\_\_\_\_, SAS. *Relatório de Gestão*, Fortaleza: 2006.

\_\_\_\_\_, SAS. *Relatório de Gestão*, Fortaleza: 2005.

\_\_\_\_\_, SAS. *Relatório de Gestão*, Fortaleza: 2004.

\_\_\_\_\_, SAS. *Relatório de Gestão*, Fortaleza: 2003.

\_\_\_\_\_, SAS. *Relatório de Gestão*, Fortaleza: 2002.

\_\_\_\_\_, SAS. *Relatório de Gestão*, Fortaleza: 2001.

\_\_\_\_\_. SESA. *Clipping*. Secretaria de Saúde do Estado do Ceará. Ceará: 2006.

\_\_\_\_\_, SETAS. *Relatório de Gestão*, Fortaleza: 1997.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República, momentos decisivos*. 2. ed. São Paulo: Livraria Editora Ciência Humana, 1979.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre Cidadania e Modernidade. In: *Revista Praia Vermelha, Estudos de Política e Teoria Social*, UFRJ, Rio de Janeiro: v. nº. 1/1997.

CRESS/CEARÁ. Relatório de Pesquisa. *O perfil dos Assistentes Sociais frente às exigências do mercado de trabalho nos anos 90: uma análise da realidade cearense*. Publicação CRESS/CE, ano1999.

DIAS, Edmundo Fernandes. *A Liberdade (Im) possível na ordem do capital*. reestruturação produtiva e passivização. Campinas, São Paulo: UNICAMP, 1997.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais – Brasil anos 90*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social*. v. III – descentralização e participação: as novas tendências. ed. revista e atualizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

FAHEINA, Rita Célia. Esforço para acabar com o trabalho infantil. *Jornal O POVO* Caderno Ceará. Fortaleza: 2006. (Reportagem de 24 de outubro de 2006)

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FINOT, Ivan. *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL. Santiago de Chile: mayo de 2001.

FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global* – 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_, *O Brasil pós-milagre*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GOHN, Amélia. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. Coleção Questões da nossa época nº. 84. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Gustavo e MACKDOWELL, Maria Cristina. Os Elos Frágeis da Descentralização- Observações sobre as finanças dos Municípios Brasileiros. In: *Os Desafios das Políticas Públicas, diante da crescente importância do Poder Local*. Recife: Sapiienti, 2000.

GRANEMANN, Sara. *Necessidades da acumulação capitalista. Reforma o Estado é reduzi-lo para o trabalho e maximiza-lo para o capital*. Revista Inscrita, ano IX.CFESS, Brasília-DF: 2004.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HENRIQUE, Wilnês. As Políticas Sociais na Crise. In: *Crise Brasileira dos Anos Oitenta e o Governo Collor*. São Paulo: Co-edição Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos da CUT e Instituto Cajamar, (1993) (pp275-305).

HOUAISS, Antonio. *Dicionário HOUAISS da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IAMAMOTO, Marilda V. *A Questão Social no Capitalismo*. Revista Temporalis, nº 3, 1. ed. Brasília-DF: ABEPSS, 2004.

\_\_\_\_\_, Marilda e CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil, esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1985.

IANNI, Octávio. *Teorias da Globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_, *O Colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

\_\_\_\_\_, *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_, *O Colapso do populismo no Brasil*. 4. ed. revista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_, *A Ditadura do Grande Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

JACOBI, Pedro R. *Políticas Sociais e ampliação da cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV editora, 2002, página 35.

LOPES, Margarida Heloísa Câmara. *Discutindo a municipalização no Estado do Ceará*. Monografia de especialização em planejamento e gestão de políticas públicas. Fortaleza-CE: UECE, 1996.

JOVCHELOVITCH, Marlova. *O Processo de descentralização e municipalização no Brasil*. In: Revista de Serviço Social e Sociedade nº56. São Paulo: Cortez, 1998.

JÚNIOR, Caio Prado. *Formação do Brasil Contemporâneo, Colônia*. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

JUNQUEIRA, Inojosa. *Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal: a experiência de Fortaleza*. São Paulo (mimeo) 1997.

KAUFMAN, R. *Democratization and Globalization in Latin América*, 1997.

LAURELL, Ana Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez- Cedec, 1997.

LESBAUPIN, Ivo e MINEIRO. Adhemar. *O Desmonte da nação em dados*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

LOBO, Tereza. Política Social e descentralização. In: *MPAS-CEPAL. A Política Social em tempo de crise. Articulação e descentralização*, V.3. Brasília: 1989.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuição ao federalismo*. São Paulo: SP – Dialética, 2005.

MARX & ENGELS. Manifesto do Partido Comunista. *Prólogo de José Paulo Netto*. São Paulo: Cortez, 1998.

MARX, Karl. *O Capital, Crítica da Economia Política* – Livro II. Tradução Reginaldo Sant’Anna. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1996.

\_\_\_\_\_. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. 4. ed. Seleção de José Arthur Gianotti. São Paulo: Nova Cultural, 1987 (Os pensadores).

MENDES, Eugênio Vilaça. *A Descentralização do sistema de serviços de saúde no Brasil: novos rumos e um outro sobre nível local*. 4. ed. Hucitec Abrasco, São Paulo - Rio de Janeiro: 1999.

\_\_\_\_\_, (Org.) *A Organização da Saúde no Nível Local*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado Entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de. *O Desafio do conhecimento*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, Abrasco. 1999.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. Um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *Sobre a crise da seguridade social no Brasil*. Texto apresentado no Mestrado em Serviço Social UECE-UFPE. Fortaleza, 2003. (mimeo).

NETTO, José Paulo. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras*. In: *O Desmonte da Nação, Balanço do Governo FHC*, 2. ed. Petrópolis. Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_, *Mesa Redonda no encontro do CFESS – CRESS*. Manaus: 2005 (em cd).

\_\_\_\_\_, *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil, Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_, *As possibilidades da política, idéias para uma reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. *Entrevista por Antônio Ponciano Bezerra*. Revista Universidade e Sociedade N° 28. ANDES. Brasília-DF: 2003.

\_\_\_\_\_, *O Governo Lula negou a necessidade de transformação social*. Entrevista concedida a Valéria Nader e José Damião Vasconcelos em Janeiro de 2005. <[www.acaopopularsocialista.org.br](http://www.acaopopularsocialista.org.br)> acesso em 08/03/2006.

OLIVEIRA, Jayme e TEIXEIRA, Sonia Fleury. *(IM) Previdência Social 60 anos de História da Previdência no Brasil*. 2. ed. Coleção Saúde e Realidade, São Paulo: Vozes e Abraso, 1989.

O POVO, Jornal. *Clipping*. 42,3% dos municípios sem água no Ceará. Fortaleza: 25/11/2006.

\_\_\_\_\_. Reportagem de Yanna Guimarães. *Caderno Fortaleza*. "Mortalidade Infantil no Ceará é reduzida. 22/09/2006

PAIVA, Beatriz e ROCHA, Paulo Eduardo. O Financiamento da Política de Assistência Social em perspectiva. *Revista de Serviço Social e Sociedade n° 68*. São Paulo: Cortez, 2001.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução Luiz Paulo Rouanet, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Necessidades Humanas, Subsídios à crítica dos Mínimos Sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_, *A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social*. In: Revista de Serviço Social e Sociedade n° 56. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_, *A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos, crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília. Thesaurus, 1996a.

\_\_\_\_\_, *Centralização e Exclusão Social: Duplo Entrave à Política de Assistência Social*. Palestra proferida na II Conferência de Assistência Social do DF, Brasília-DF: 1996-b

PIMENTA, Paulo. *A evolução da execução orçamentária financeira da política de Assistência Social do Ceará após a Lei 8742*. Trabalho apresentado no Curso de Especialização em Contabilidade Pública. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza: 2006.

PINHEIRO, Maria Esolina. *Serviço Social – Documento Histórico*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Centro de Produção da UERJ, 1985.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. *Gestão-Cidadã, ações estratégicas para a participação social no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PNAD, IBGE. *Pesquisa de amostra de domicílios, 2006*.

\_\_\_\_\_, IBGE. *Pesquisa de amostra de domicílios, 2005*.

\_\_\_\_\_, *Pesquisa de amostra de domicílios, 2003*.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano, objetivos do milênio*. <<http://undp.org.2004>>.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAICHELIS, Raquel. *Assistência Social e Esfera Pública: os Conselhos no exercício do Controle Social*. In *Revista de Serviço Social e Sociedade n.º. 56*. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMONET, Ignácio. *Geopolítica do Caos. Petrópolis*, Rio de Janeiro. Vozes, 1998.

REZENDE, Fernando e Oliveira, Fabrício (org.) *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil*. Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

RICHARDSON, Roberto Jary (et al). *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RONZANI, Dwigth Cerqueira. O município como alternativa à vitalização Federativa no Brasil – In: *Revista da Faculdade de Direito de Campos – Ano VI, nº 7 – dezembro de 2005*.

ROVERSI-MONACO. In: *Dicionário de Política*. Bobbio, Norberto et al, 2. ed. P.329-335, Brasília: Ed. UNB, 1991.

SADER, Emir. *Estado mínimo ou máximo?* Artigo publicado em 24 de abril de 2005. *Jornal do Brasil*.

\_\_\_\_\_, *Crise e governabilidade no Brasil*. Publicado por Program at the Interhemispheric Resource Center. <jcr.www.irc-online.org>. July 20, 2005.

\_\_\_\_\_, *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_, Lula ano I. In: *Jornal do Brasil*, dezembro 2003. <www.consciencia.net.2003>. Acesso em 08/03/2006.

SANCHES, Salvador Infante. *Centralização e descentralização da administração pública*. Texto inserido no jusnavegandi nº. 35 em outubro de 1999. <http://jus.uol.com.br/> . Acesso em 09 de fevereiro de 2002.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. 9. ed. São Paulo: Ed. Best Seller, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização, do pensamento único à consciência universal*, 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_, *Metamorfoses do espaço habitado*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Hucitec, 1996.

SILVA, Ademir Alves. *A gestão da seguridade social brasileira*. Entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na "Reforma" do Estado*. São Paulo: Cortez: 2003.

SILVA, Frederico Barbosa et al. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Borzacchiello da. Os catadores. *Entrevista Jornal O Povo*, Fortaleza-CE: Caderno Editorial Opinião. 20/03/2005.

SILVA, Ozanira. *Comunidade Solidária: não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SIMÕES, Antonio. *Cearenses cortam até 10t de cana em São Paulo*. Diário do Nordeste. Fortaleza: 06 de jul. 2005, caderno editorial da cidade. p. 14.

SINE. *Pesquisa sobre a PEA*. Ceará, Fortaleza: 2006.

SOARES, Laura Tavares. *Retomando o debate da reforma da Previdência Social*. In: *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Ed. UNB, 2003.

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

SPOSATI, Aldaíza. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1998.  
(Ataulpho de Paiva)

\_\_\_\_\_, *Descentralização, democrática e cultura institucional*, texto apresentado em Manágua no Encontro ONU/ HABITAT/ PNUD/ 1991 (b)

STEIN, Rosa. A descentralização como instrumento de ação política: O caso da assistência social. Tese de Mestrado apresentada na UNB em 1997. (Efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo). 1997, p.87.

\_\_\_\_\_, A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual) In: *Revista de Serviço Social e Sociedade n.º.54, pág. 75-97*. São Paulo: Cortez, 1997a.

STEIN, Rosa & TEIXEIRA, Sandra Oliveira. *Balanço das conferências estaduais*. Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social – 10 anos de LOAS. Brasília: DF: Dezembro de 2003.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais*. 3. ed. São Paulo: Futura, 2002.

TATAGIBA, Luciano. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais, afinal de que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_, No fio da navalha: entre carências e direitos. In: *Revista Polis, n.º. 30*, 1998.

TEIXEIRA, Francisco et al. *Globalização e mercado de trabalho no Estado do Ceará: transformação da organização da produção das relações de trabalho e do padrão demográfico no Estado do Ceará*. Fortaleza: Editora Universidade de Fortaleza, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 2a. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

UGA, Maria Alicia. *Descentralização e democracia: o outro lado da moeda*. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília-DF: n.º. 5, 31-52, 1991.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *Que Reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade*. Comunicação no Seminário Lecciones de Las Reformas Estructurales em los Sistemas de Pensiones de América Latina (CINVE) outubro, 2002.

\_\_\_\_\_, *As Armas secretas que abateram a seguridade social*. In: Lesbaupin, Ivo (org.) *O Desmonte da Nação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a Política Social*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_, *O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS*. In: Revista de Serviço Social e Sociedade nº. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*. In Cadernos Abong nº. 30. São Paulo: 2001.

\_\_\_\_\_, *Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*. In: *Cadernos ABONG*, nº. 30, São Paulo: 2001.

\_\_\_\_\_, *Assistência Social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio*. In: *Cadernos ABONG nº. 30 - Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*. São Paulo: 1995.

\_\_\_\_\_, *Classes subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez 1993.

ZIEGLER, Jean. *Fome produz o terrorismo*. Entrevista Revista Isto É, edição de 23 jan. de 2006.

## SITES VISITADOS

MDS - <http://www.mds.gov.br/>

CIT – [http://conselho.saude.gov.br/deliberacoes/reso\\_96.htm](http://conselho.saude.gov.br/deliberacoes/reso_96.htm)

CNAS – <http://www.mds.gov.br/cnas/>

SESA-CE - <http://www.saude.ce.gov.br/>

DATPREV - <http://www.dataprev.gov.br/>

CONGEMAS – <http://www.congemas.gov.br/>

SETRAS - <http://www.setras.ba.gov.br/>

SAS - <http://www.sas.ce.gov/>

Fórum Nacional – <http://www.forumnacional.ezhosting.com/>

PNAD - <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004>

PNUD - <http://www.pnud.org.br/>

IPECE - <http://www.ipece.ce.gov.br/>

ANFIP - <http://www.anfip.org.br/>

METAS do MILÊNIO - <http://www.nospodemos.org.br/objetivos.htm>

# A N E X O S

## ANEXO A

### METAS PARA O MILÊNIO



#### 1 Erradicar a extrema pobreza e a fome

O número de pessoas em países em desenvolvimento vivendo com menos de um dólar ao dia caiu para 980 milhões em 2004, contra 1,25 bilhão em 1990. A proporção foi reduzida, mas os benefícios do crescimento econômico foram desiguais entre os países e entre regiões dentro destes países. As maiores desigualdades estão na América Latina, Caribe e África Subsaariana. Se o ritmo de progresso atual continuar, o primeiro objetivo não será cumprido: em 2015 ainda haverá 30 milhões de crianças abaixo do peso no sul da Ásia e na África.



#### 2 Atingir o ensino básico universal

Houve progressos no aumento do número de crianças freqüentando as escolas nos países em desenvolvimento. As matrículas no ensino básico cresceram de 80% em 1991 para 88% em 2005. Mesmo assim, mais de 100 milhões de crianças em idade escolar continuam fora da escola. A maioria são meninas que vivem no sul da Ásia e na África Subsaariana. Na América Latina e no Caribe, segundo o Unicef, crianças fora da escola somam 4,1 milhões.



#### 3 Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres

A desigualdade de gênero começa cedo e deixa as mulheres em desvantagem para o resto da vida. Nestes últimos sete anos, a participação feminina em trabalhos remunerados não-agrícolas cresceu pouco. Os maiores ganhos foram no sul e no oeste da Ásia e na Oceania. No norte da África a melhora foi insignificante: Um em cinco trabalhadores nestas regiões é do sexo feminino e a proporção não muda há 15 anos.



#### 4 Reduzir a mortalidade infantil

As taxas de mortalidade de bebês e crianças até cinco anos caíram em todo o mundo, mas o progresso foi desigual. Quase 11 milhões de crianças ao redor do mundo ainda morrem todos os anos antes de completar cinco anos. A maioria por doenças evitáveis ou tratáveis: doenças respiratórias, diarreia, sarampo e malária. A mortalidade infantil é maior em países que têm serviços básicos de saúde precários.



#### 5 Melhorar a saúde materna

Complicações na gravidez ou no parto matam mais de meio milhão de mulheres por ano e cerca de 10 milhões ficam com seqüelas. Uma em cada 16 mulheres morre durante o parto na África Subsaariana. O risco é de uma para cada 3,800 em países industrializados. Existem sinais de progresso mesmo em áreas mais críticas, com mais mulheres em idade reprodutiva ganhando acesso a cuidados pré-natais e pós-natais prestados por profissionais de saúde. Os maiores progressos verificados são em países de renda média, como o Brasil.



#### 6 Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças

Todos os dias 6,8 mil pessoas são infectadas pelo vírus HIV e 5,7 mil morrem em consequência da Aids - a maioria por falta de prevenção e tratamento. O número de novas infecções vem diminuindo, mas o número de pessoas que vivem com a doença continua a aumentar junto com o aumento da população mundial e da maior expectativa de vida dos soropositivos. Houve avanços importantes e o monitoramento progrediu. Mesmo assim, só 28% do número estimado de pessoas que necessitam de tratamento o recebem. A malária mata um milhão de pessoas por ano, principalmente na África. Dois milhões morrem de tuberculose por ano em todo o mundo.



#### 7 Garantir a sustentabilidade ambiental

A proporção de áreas protegidas em todo o mundo tem aumentado sistematicamente. A soma das áreas protegidas na terra e no mar já é de 20 milhões de km<sup>2</sup> (dados de 2006). O A meta de reduzir em 50% o número de pessoas sem acesso à água potável deve ser cumprida, mas a de melhorar condições em favelas e bairros pobres está progredindo lentamente.



#### 8 Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

Os países pobres pagam a cada dia o equivalente a US\$ 100 milhões em serviço da dívida para os países ricos. Parcerias para resolver o problema da dívida, para ampliar ajuda humanitária, tornar o comércio internacional mais justo, baratear o preço de remédios, ampliar mercado de trabalho para jovens e democratizar o uso da internet, são algumas das metas.

## ANEXO B

### DECÁLOGO DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos: Direito, de todos e todas, de usufruírem dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.
2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva: Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano.
3. Direito de equidade social e de manifestação pública: Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.
4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial: Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.
5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infra-estrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos.
6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social: Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.
7. Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas: Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna, trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infra-estrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.
8. Direito à renda: Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersectoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural.
9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial a ter garantido o co-financiamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural.
10. Direito ao controle social e à defesa dos direitos socioassistenciais: Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade.

## ANEXO C

### COMPETÊNCIAS DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

- I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- III - fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;
- IV - conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta lei;
- V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- VI - convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- VII - (Vetado.)
- VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;
- IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);
- XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;
- XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;
- XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

## ANEXO D

### COMPETÊNCIAS DOS ARTICULADORES REGIONAIS\*

- Identificação de carências e vulnerabilidades sociais locais;
- Assessoramento ao poder público municipal e às organizações da sociedade civil na implantação, monitoramento e avaliação das políticas de assistência social;
- Fomento à criação de Consórcios Regionais;
- Representar a SAS-CE junto ao Poder Público Municipal e Sociedade Civil nas Regiões Administrativas do Estado;
- Acompanhamento a programas co-financiados pelo Estado junto aos Municípios;
- Assessoramento aos municípios na elaboração dos planos de assistência social, orçamento, gestão da informação, monitoramento, avaliação e relatório anual de gestão;
- Repasse de dados sociais referentes aos municípios à “Célula de Vigilância Social” da SAS;
- Prestação de apoio técnico às unidades operacionais;
- Assessoramento na elaboração dos PPAs municipais.

\* Documento obtido junto ao CEAS-CE em janeiro de 2006.

**ANEXO E**  
**COMPONENTES DO ATENDIMENTO DO PROARES**

<b>COMPONENTES</b>	<b>FAIXA ETÁRIA</b>	<b>METAS</b>
<b>Centro de Educação Infantil</b> Contribuir para a garantia do direito fundamental das crianças de 0 a 6 anos à educação, cultura, esporte, lazer e socialização.	0 – 6 anos	Meta de 80 a 230 crianças/ano, de acordo com demanda e o projeto arquitetônico.
<b>Pólo de Atendimento</b> Contribuir para a garantia do direito das crianças e adolescentes de 7 a 18 anos à educação, cultura, esporte, lazer e iniciação profissional em caráter complementar à escola.	8 – 18 anos	Meta de 1.000 atendimentos a crianças e adolescentes/mês com renovação a cada 04 meses = 3.000/ano. Meta de 500 atendimentos a crianças e adolescentes/mês com renovação a cada 4 meses = 1.500, no caso da zona rural ou bairros menos populosos.
<b>SOS Criança</b> Contribuir para a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, especialmente as vitimadas.	0 – 18 anos	Meta de 105 atendimentos/mês = 1.260/ano, de acordo com a demanda.
<b>Abrigo Domiciliar</b> Contribuir para a garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes de 0 a 18 anos com necessidades específicas de proteção jurídico-social determinadas pelo Ministério Público.	0 – 18 anos	Meta de 10 crianças e adolescentes/mês= 120/ano, de acordo com a demanda e o retorno às famílias de origem.
<b>Unidade de Semiliberdade</b> Proporcionar aos adolescentes de 12 a 18 anos, submetidos a medida sócio-educativa de inserção em regime de semiliberdade, condições de promoção social e de restabelecimento do convívio familiar e comunitário.	12 – 18 anos	Meta de 25 adolescentes/mês = 300/ano, de acordo com o encaminhamento do Juiz da Infância e Adolescência.
<b>Escola Viva – Quadra Poliesportiva</b> Contribuir para a redução do abandono e da repetência de crianças e adolescentes no ensino fundamental, em escolas públicas, na área de abrangência do componente.	7 – 18 anos	Número de alunos(as) matriculados(as) no ano e crianças/adolescentes da comunidade
<b>Aceleração de Aprendizagem de Adolescentes</b> Possibilitar aos adolescentes de 11 a 18 anos a conclusão do ensino fundamental (1ª a 4ª série), com permanência no sistema	7 – 18 anos	Número de alunos(as) matriculados(as).
<b>Habilitação de Educadores Infantis</b> Contribuir para a formação dos professores da educação infantil.	Adultos	Professores da rede pública, leigos em educação infantil.
<b>Unidade do Programa Saúde da Família</b> Contribuir para a melhoria da saúde da família, em especial crianças e adolescentes de 0 a 18 anos.	0 – 18 anos e adultos	Meta de 1.380 atendimentos a crianças e adolescentes/ano por equipe, o que representa 40% da média de atendimento, que é de 3.450 pessoas por equipe.
<b>Núcleo de Arte, Educação e Cultura</b> Proporcionar às crianças, adolescentes e suas famílias acesso e conhecimento das diversas manifestações artístico-culturais.	7 – 18 anos	Meta de 600 crianças e adolescentes matriculados/ano (sem biblioteca). Meta de 4.000 atendimentos/ano (com biblioteca).

Fonte: Relatório PROARES período 1995-2007, p. 29

# A P Ê N D I C E S

**APÊNDICE A**  
**COMPETÊNCIAS DOS GESTORES**

<b>Gestor Federal</b>	<b>Gestão Estadual e Distrito Federal</b>	<b>Gestor Municipal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação geral do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social;</li> <li>- formulação da Política Nacional de Assistência Social e de estratégias de descentralização, por intermédio da negociação e pactuação com as demais esferas de governo;</li> <li>- co-financiamento da Política de Assistência Social;</li> <li>- articulação com os órgãos federais responsáveis pelas políticas sociais e econômicas de responsabilidade da União, como forma de promover a inclusão dos destinatários da assistência social;</li> <li>- transferência automática de recursos do Fundo Nacional para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social, de acordo com a condição de gestão em que se enquadrem;</li> <li>- assessoramento técnico aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios na formulação, gestão e avaliação das ações de assistência social;</li> <li>- desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito nacional, com vistas à promoção das equidades entre as regiões brasileiras;</li> <li>- promoção e fomento de estudos e pesquisas que subsidiem a regulamentação dos critérios de transferência de recursos previstos na LOAS, a definição de padrões de funcionamento e a qualidade das ações;</li> <li>- avaliação de impacto e resultados da Política Nacional de Assistência Social;</li> <li>- implementação e gestão do Sistema Nacional de Informação na área de Assistência Social;</li> <li>- financiamento e gestão de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação geral do Sistema Estadual de Assistência Social;</li> <li>- formulação da Política Estadual de Assistência Social e de estratégias de descentralização, negociação e pactuação;</li> <li>- co-financiamento da Política - Estadual de Assistência Social;</li> <li>- articulação com outras políticas públicas de âmbito estadual, com vistas à inclusão dos destinatários da Assistência Social;</li> <li>- proposições de critérios para transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual;</li> <li>- desenvolvimento, em articulação com a União, de iniciativas de apoio aos municípios no aperfeiçoamento da capacidade gestora própria e na organização dos sistemas municipais de assistência social;</li> <li>- desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito estadual e regional;</li> <li>- fomento, estudo e pesquisas que subsidiem técnicos, conselhos e entidades da Assistência Social;</li> <li>- avaliação da política de assistência social no Estado;</li> <li>- coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação;</li> <li>- participação no financiamento e gestão de programas assistenciais;</li> <li>- desenvolvimento de programas de qualificação de recursos humanos para a área de Assistência social, em articulação com os gestores municipais;</li> <li>- acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação geral do Sistema Municipal de Assistência Social;</li> <li>- formulação da Política Municipal de Assistência Social;</li> <li>- co-financiamento da Política Municipal de Assistência Social;</li> <li>- articulação com as outras políticas públicas de âmbito municipal, com vistas à inclusão dos destinatários da assistência social;</li> <li>- repasse de recursos do Fundo Municipal para instituições de assistência social;</li> <li>- assessoramento técnico às organizações de assistência social da rede assistencial municipal;</li> <li>- desenvolvimento de programas e medidas de combate a pobreza no âmbito municipal pactuados com outros níveis de gestão;</li> <li>- fomento de estudos e pesquisas para capacitação dos técnicos e conselheiros;</li> <li>- avaliação a política de assistência social no Município;</li> <li>- coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito local,</li> <li>- financiamento de programas sociais e benefícios eventuais;</li> <li>- desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos para a área de assistência social;</li> <li>- acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada;</li> <li>- indicação dos representantes</li> </ul>

<p>programas de renda mínima de âmbito federal, e do Benefício de Prestação Continuada devido aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- formulação de política para qualificação sistemática e continuidade de recursos humanos no campo da Assistência Social;</li> <li>- formulação de estratégias que permitam o acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada pelos gestores e conselheiros estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social;</li> <li>- formalização e instalação da Comissão Intergestora Tripartite, a partir da indicação dos representantes dos estados e dos municípios;</li> <li>- estabelecer normas e procedimentos para o controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes na área da educação, da saúde e da Assistência Social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis nº 8.812, de 24 de setembro de 1991 e 9.732, de 11 de dezembro de 1998 e suas regulamentações;</li> <li>- elaboração de programas de assistência social de abrangência nacional, articulados com municípios e estados;</li> <li>- estabelecer as bases orientadoras para a supervisão, monitoramento e avaliação da política junto com as demais instâncias;</li> <li>- fornecer orientações para funcionamento da rede nacional de assistência social;</li> <li>- elaboração do Relatório da Gestão Nacional.</li> </ul>	<p>Continuada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- formalização e instalação de Comissões Intergestoras Bipartite, a partir da indicação dos representantes dos municípios;</li> <li>- controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis nº 8.812, de 2 de setembro de 1991 e 9.732, de 11 de dezembro de 1998 e suas regulamentações;</li> <li>- articulação e elaboração de programas e projetos de assistência social que tenham abrangência regional e/ou estadual;</li> <li>- supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional;</li> <li>- prestação de serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada no âmbito do respectivo estado;</li> <li>- orientar a gestão da rede de assistência social localizadas em municípios que ainda não se habilitaram para a gestão municipal;</li> <li>- elaboração do Relatório de Gestão Estadual;</li> <li>- elaboração do Plano Estadual de Assistência Social;</li> <li>- definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados.</li> <li>- estruturar formas de supervisão, monitoramento e avaliação da política junto com os municípios;</li> <li>- orientar as bases de funcionamento da rede socioassistencial</li> </ul>	<p>de municípios para compor a Comissão Bipartite;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes na área de educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis nº 8.812, de 24 de setembro de 1991, e 9.732, de 11 de dezembro de 1998 e suas regulamentações;</li> <li>- coordenação e elaboração de programas e projetos de assistência social no seu âmbito;</li> <li>- supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local;</li> <li>- organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência;</li> <li>- execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta ou coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil;</li> <li>- elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;</li> <li>- definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;</li> <li>- definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de assistência social.</li> <li>- elaboração do Relatório de Gestão Municipal;</li> </ul>
---	---	--

## APÊNDICE B

### ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ATORES CHAVES DA Ex-LBA NO CEARÁ DOS ANOS 1980- 1990

1. Identificação:

Nome:

Profissão

Durante quantos anos trabalhou na LBA ( anos)

Permaneceu até a completa extinção? (data: )

2. Repercussão da aprovação da LOAS no âmbito da LBA.

3. Participação da LBA-CE no processo de implantação da LOAS.

4. Passagem dos programas, projetos, serviços, recursos, imóveis e bens móveis para o governo do Estado e Municípios do Ceará.

5. Participação do ERSAS no processo de descentralização da política de assistência social.

6. Relação do CNAS com a LBA-CE (ERSAS) (mapeamento das instituições)

7. Repasse para as entidades conveniadas/ novas regras para municipalização.

8. Contribuição mais significativa da LBA para o Estado do Ceará.

9. Marcas da presença da LBA no Ceará.

10. Faça comentários acerca do processo vivido pela LBA a partir da MP813/95

11. Relação da LBA com a Secretaria de Assistência Social do Estado do Ceará.

12. Comentários, críticas ao processo de descentralização da assistência social no Ceará.

## APÊNDICE C

### QUESTIONÁRIO DIRECIONADO AOS ARTICULADORES REGIONAIS DA SAS-CE

1. Identificação:
    - Nome (se desejar) / e.mail:
    - Profissão:
    - Há quantos anos desempenha a função de articulador?
    - Quantos municípios são abrangidos pelo seu trabalho?
    - Em que consiste seu trabalho como articulador (a)?
    - Quais são suas maiores dificuldades para exercer essa função?
  2. Como se deu o processo de descentralização da política de assistência social nos municípios onde você desenvolve as ações de articulação?
  3. O processo ocorreu de forma gradual e participativa?
  4. O governo do Estado a partir da Secretaria repassou:
    - encargos
    - recursos materiais
    - recursos humanos
    - recursos administrativos
    - recursos financeiros
    - poder decisório para os municípios escolherem projetos e programas de acordo com suas demandas
- Faça comentários sobre esses itens \_\_\_\_\_
5. Quais as maiores dificuldades acerca da implementação do processo da descentralização-participativa nos municípios?
  6. Você considera que os municípios têm capacidade decisória sobre a Política de Assistência Social?(liberdade para planejar, recursos para alocar, estrutura administrativa suficiente e adequada, co-financiamento do Governo do Estado, Participação Social). Comente
  7. Você considera que a descentralização da Política de Assistência Social no Estado do Ceará se fez de acordo com as exigências políticas, administrativas e financeiras do processo de descentralização?
  8. Que avaliação você faz, hoje, da descentralização político-administrativa e financeira da assistência social em nosso Estado.
  9. Quais os obstáculos de ordem política, econômica e administrativa que dificultam a implementação do Sistema Único de Assistência Social?
  10. Como tem sido a participação da sociedade na implementação do SUAS e qual é sua avaliação acerca da participação popular na política de assistência social nos municípios?

11. Você identifica práticas clientelistas, tradicionais, influência da primeira dama nos destinos da política, manipulação dos Conselhos pelo governo municipal e de outros grupos?
12. Faça uma breve avaliação do processo de descentralização político-administrativa da assistência social no Estado do Ceará

**COMPLEMENTE RESPOSTAS, OU, FAÇA COMENTÁRIOS QUE JULGUE IMPORTANTES PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO PARTICIPATIVA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.**

## APÊNDICE D

### ROTEIRO DE ENTREVISTA JUNTO AOS GESTORES ESTADUAIS DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL (SAS-CE)

1. Identificação:
  - Profissão
  - Tempo de trabalho na Instituição.
  - Participou do processo de descentralização da Assistência Social no período
2. Processo de Descentralização da Política de Assistência Social no Estado Ceará.
3. Olhar do gestor sobre o processo de Descentralização da assistência social no Ceará.
4. Dificuldades encontradas para implementar a descentralização da política de assistência social.
5. Participação da sociedade civil no processo de descentralização da assistência social no Estado.
6. Medidas relacionadas ao processo de descentralização envolveram a transferência do Estado para o Município no que diz respeito:
  - Encargos
  - Planejamento
  - Gerenciamento
  - Recursos Financeiros
  - Recursos Materiais
  - Recursos Humanos
7. A transferência de recursos financeiros da assistência ocorre:
  - Fundo a Fundo
  - para entidades governamentais
  - para entidades não governamentais
  - para entidades privadas
  - para OSCIPS
  - para OS
  - para ONGs
  - outros
8. O FECOP e a política de assistência social.
9. Houve resistências por parte dos municípios quando da transferência de projetos, programas e serviços por parte do Estado.
10. Tarefas da SAS na política de assistência (coordenação, monitoramento, avaliação etc.)

11. O Estado e a execução da política.
12. Parcerias do Estado.
13. Estado executor X Coordenador.
14. Existência de uma Política de Capacitação.
15. Debilidades do SUAS.
16. Avaliação do SUAS.
17. O CEAS no processo de Descentralização.
18. Sobre a relação CEAS e órgão gestor.

## APÊNDICE E

### ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRETA JUNTO OS CONSELHEIROS DO CEAS

1. Identificação do Conselheiro:
  - 1.1 – Profissão:
  - 1.2 – Tempo de permanência no CEAS (período):
  - 1.3 – Pertence a Ong:
2. O processo de descentralização da Política de Assistência Social.
3. Participação do CEAS no processo da descentralização da política de Assistência Social
4. Acompanhamento do CEAS na transferência.
  - 4.1– de recursos:
  - 4.2 – de encargos:
  - 4.3 – do trabalho da SAS:
  - 4.4 – de programas:
  - 4.5 – de projetos:
5. Dificuldades encontradas na relação do Conselho e Órgão Gestor quanto:
  - 5.1 – a participação da sociedade no processo de descentralização:
  - 5.2 – ao conhecimento do processo de descentralização do Estado:
  - 5.3 – ao processo de decisão do CEAS:
  - 5.4 – a decisão de transferência de Recursos para os Municípios.
6. Ações do CEAS relacionadas:
  - 6.1 - ao plano estadual de assistência
  - 6.2 – ao monitoramento das ações, programas e projetos
  - 6.3 – ao orçamento da Secretaria
  - 6.4 – ao acompanhamento dos recursos enviados aos Municípios
  - 6.5 – à capacitação dos Conselheiros

- 6.6 – ao acompanhamento da rede socioassistencial
- 6.7 – a avaliação da política no Estado
- 7. Participação do CEAS na implantação e implementação do SUAS.
- 8. O SUAS no Estado (visão do trabalho)
- 9. Desenvolvimento da capacitação dos Conselheiros (formas, meios)
- 10. Informações importantes sobre a descentralização da política de Assistência Social do Ceará

## APÊNDICE F

### QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO AOS PROFISSIONAIS DO CRAS

Nome do Pesquisador \_\_\_\_\_

Data da aplicação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Assistente Social do CRAS: \_\_\_\_\_ ou Psicólogo: \_\_\_\_\_

#### 1. Identificação da Unidade visitada

- CRAS de: \_\_\_\_\_ Município: \_\_\_\_\_
- Tempo de funcionamento: \_\_\_\_\_
- N° de CRAS no Município: \_\_\_\_\_
- Funciona com recurso Federal? Sim ( ) Não ( )
- Recebeu financiamento do governo do Ceará? Sim ( ) Não ( )
- Há CRAS prontos no município para serem inaugurados? Por que ainda não estão em funcionamento? \_\_\_\_\_

- 
- O CRAS é intermediado por ONG? Sim ( ) Não ( ) Qual? \_\_\_\_\_
  - Equipe? Quantos profissionais de Nível superior? N° \_\_\_\_\_
  - Quantos de Nível Médio? N° \_\_\_\_\_
  - O CRAS é informatizado? Sim ( ) Não ( )
  - Quanto o CRAS recebe mensalmente? Do MDS: \_\_\_\_\_  
Do Estado: \_\_\_\_\_  
e do Município? \_\_\_\_\_

#### 2. Sobre a equipe

- Profissionais: assistentes sociais: anos de formado? Experiência anterior na política de assistência social? \_\_\_\_\_
- Tipo de contratação: \_\_\_\_\_
- Psicólogos: anos de formado? \_\_\_\_\_ Experiência anterior na política de assistência? \_\_\_\_\_ Tipo de contratação: \_\_\_\_\_
- Conhecia o sistema SUAS antes da lotação no CRAS? \_\_\_\_\_
- Foram capacitados antes de assumir? \_\_\_\_\_
- Conteúdo do treinamento \_\_\_\_\_

### 3. Estrutura do CRAS

- Salas? Auditório? Outros: \_\_\_\_\_
- Como as famílias e indivíduos começaram a procurar o CRAS? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Para que procuram? \_\_\_\_\_
- As famílias procuram o CRAS espontaneamente? \_\_\_\_\_
- O que mais se procura no CRAS? \_\_\_\_\_
- A localização do CRAS é boa para desenvolver os serviços? \_\_\_\_\_

### 4. Sobre os Serviços do CRAS

- O CRAS Coordena a rede socioassistencial local? \_\_\_\_\_
- O CRAS dinamiza a rede socioassistencial no território? Como? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Possui mapeamento da rede socioassistencial? \_\_\_\_\_
- Trabalha com a família? Quantas? \_\_\_\_\_
- A ênfase do trabalho é na necessidade ou na potencialidade das famílias? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Realiza trabalhos em parcerias com outras políticas sociais? \_\_\_\_\_
- Realiza a inserção das famílias na rede de proteção básica? Como? \_\_\_\_\_
- Realiza alguma atividade junto aos usuários dos programas de transferência de renda? Quais? \_\_\_\_\_
- Realiza atividades socioassistenciais: por que? Quais são / para quem / como são realizadas? \_\_\_\_\_
- Outras atividades realizadas no CRAS (relacionar quais e para quais grupos)
- Desenvolve as ações do PAIF (Programa de Atenção Integral às Famílias)?

5. Como é desenvolvido o trabalho do psicólogo em relação às famílias e à comunidade? \_\_\_\_\_

6. Como é desenvolvido o trabalho do assistente social em relação às famílias e à comunidade? \_\_\_\_\_

### 7. Conhecimento da equipe:

- Que acha da linguagem do SUAS? Conhece todo o seu significado? Qual o vocabulário que mais preocupa? \_\_\_\_\_
- O que é o índice SUAS? \_\_\_\_\_
- O que é o sistema SUAS/WEB? \_\_\_\_\_

- Participa da elaboração PPA da Assistência Social? \_\_\_\_\_
- Sobre os pisos de proteção social: conhece a sua concepção? \_\_\_\_\_
- Acessa o site do MDS? Com qual frequência? \_\_\_\_\_
- Conhece a estrutura do SUAS? \_\_\_\_\_
- O que há de diferente entre o trabalho do CRAS e do CREAS? \_\_\_\_\_
- Tem recebido treinamentos constantes? Em que? \_\_\_\_\_
- Tem possibilidade de “criatividade” em seu trabalho? O que já fez de novidade? \_\_\_\_\_

8. Olhando para o futuro: quais as possibilidades do CRAS dentro do sistema, como porta de entrada? \_\_\_\_\_

9. Aponte as conquistas do CRAS \_\_\_\_\_

10. Aponte as dificuldades do CRAS \_\_\_\_\_

11. Que avaliação você faz do SUAS no seu município? \_\_\_\_\_

12. Quais são os programas, projetos e serviços desenvolvidos a nível local? \_\_\_\_\_

13. Como se dá a participação da população no cotidiano do CRAS? \_\_\_\_\_

14. Há interferências de políticos, de OGS ou ONGS no trabalho do CRAS? \_\_\_\_\_