

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS
A LOAS: UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO
PORTE I DA SUB-REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

Cleyciane Sanches Pesente
Eliane Coelho Marcelino Teixeira
Lívia Aparecida Silva de Almeida

Presidente Prudente/SP
2005

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS
A LOAS: UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO
PORTE I DA SUB-REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

Cleyciane Sanches Pesente
Eliane Coelho Marcelino Teixeira
Lívia Aparecida Silva de Almeida

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para a obtenção do Grau de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Profª Sônia Regina Nozabielli

Presidente Prudente/SP
2005

**A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS
A LOAS: UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO
PORTE I DA SUB-REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado
como requisito parcial para a obtenção do
Grau de Bacharel em Serviço Social

Sônia Regina Nozabielli

Vera Lúcia Canhoto Gonçalves

Alberto Albuquerque Gomes

Presidente Prudente, 28 de Novembro de 2005.

Dedicamos este estudo a todos aqueles que nos ajudaram e participaram da realização deste estudo.

Senhor, concede-me a acuracidade para entender, a capacidade de reter, a sutileza de relevar, a facilidade de aprender, a graça abundante de falar e escrever. Ensina-me a começar, rege-me a continuar e perseverar até o término.

São Tomás de Aquino

AGRADECIMENTOS

Agradecemos...

... primeiramente, a Deus que, com toda Sua graça e providência, nos encorajou quando tivemos dificuldades e nos fortaleceu para que pudéssemos ultrapassar os obstáculos que muitas vezes julgamos impossíveis de ser transpostos. Obrigada Senhor!

... aos nossos pais, ao marido “Miguel” e aos namorados “Edson e Tiago” por compreenderem nossos momentos de ausência e por terem tido paciência nos momentos de nervosismo e ansiedade. Muito obrigada!

... especialmente a nossa orientadora, mestre e doutoranda Sônia, por toda a atenção e dedicação despendidas durante a realização deste trabalho. Agradecemos também todas as doses de *Pollyanna* que ela nos aplicou, sempre nos animando, mostrando o lado positivo de todas situações, mas nunca deixando de lado a realidade e o prazo a serem cumpridos. Obrigada, *teacher!*

... à Vera, que por 3 anos consecutivos nos transmitiu seus conhecimentos e que, apesar das dificuldades, aceitou fazer parte do nosso estudo e da banca examinadora. Obrigada!

... ao Doutor Alberto, por ter aceitado ser um dos elementos componentes da banca examinadora e por estar presente neste momento tão importante para o grupo. Obrigada, professor!

... à DRADS que nos forneceu informações muito importantes para realização do nosso trabalho.

... às gestoras e assistentes sociais dos municípios visitados que, apesar das dificuldades encontradas, tanto pelo grupo, como por elas, nos permitiram utilizar as informações colhidas que foram de extrema importância para a conclusão do nosso trabalho.

... a todos os mestres que fizeram parte da nossa vida durante esses 4 anos de curso, nos ensinando toda a teoria essencial para o nosso exercício profissional. Muito obrigada do fundo de nossos corações!

... às supervisoras de estágio, pela enorme compreensão de nossas faltas, principalmente neste último bimestre, para que pudéssemos concluir nosso trabalho.

... finalmente, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram com a realização deste trabalho.

Muito obrigada a todos!

Cleyciane, Eliane e Lívia

RESUMO

O presente trabalho procura analisar a forma como está sendo desenvolvida a nova organização da Política de Assistência Social em Municípios de pequeno porte I da sub-região de Presidente Prudente. Esta nova institucionalização está preconizada na LOAS, a qual impõe a criação de Conselho, Fundo, Plano e Órgão Gestor da Assistência Social nos Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Foram selecionados 6 Municípios com população inferior a 5 mil habitantes e com distância igual ou inferior a 48 Km de Presidente Prudente. Para a realização do estudo, analisa-se a Reforma do Estado e suas implicações, principalmente no tocante à descentralização administrativa. A seguir, conceitua-se a Política de Assistência Social, mostrando quais são os principais documentos que a regulam e a normatizam, e busca-se explicar sua nova institucionalidade. Após essa conceituação, analisam-se os dados e informações referentes às entrevistas realizadas nos Municípios. Para a elaboração do trabalho, foram realizadas pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. Finalmente, conclui-se o trabalho com a exposição das considerações e críticas sobre a Reforma do Estado e o processo de descentralização, sobre a nova institucionalidade da Política de Assistência Social e, por fim, sobre como está se desenvolvendo esta nova forma de organização nos Municípios de pequeno porte I da sub-região de Presidente Prudente.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Descentralização. Política de Assistência Social. Institucionalidade da Assistência Social. Municípios de pequeno porte. Sub-região de Presidente Prudente.

ABSTRACT

The present project tries to analyze the way that it's being developed the new organization of the Social Assistance Policy in small towns from Presidente Prudente sub-region. This new institucionalization is commended in the LOAS, which demands the creation of Council, Funds, Plan and People Organ of the Social Assitancy in the Towns, States, Federal District and Union. It was selected 6 Towns with a population of less than 5 thousand people and with the distance igual or less than 48 Km from Presidente Prudente. To realize the study, It is analized the State Reform and its involvement, specially related to the management decentralization. Later, it's regarded the Social Assistance Policy, showing which are the main documents that regulate and normalize it, and it tries to explain its newinstitucionalization. After this judgement, it's analized the data and information related to the realized interviews in Towns. To elaborate the project, it was realized bibliographic research and filed research. At last, it's concluded that the project exposing the considerations and critics about the State Reform and the process of decentralization, under the new institucionalization of the Social Assistance Policy and, lastly, about how it is being developed this new way of organization in small towns from Presidente Prudente sub-region.

Keywords: State Reform. Decentralization. Social Assistance Policy. Institucionalization of Social Assistance. Small Towns. Presidente Prudente Sub-Region.

LISTA DE SIGLAS

ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência

CFESS – Conselho Federal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Assistência Social

DRADS – Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social

FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NOB/AS – Norma Operacional Básica da Assistência Social

ONG's – Organizações Não-Governamentais

OSS – Orçamento da Seguridade Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SEADS – Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 UMA DISCUSSÃO ACERCA DA REFORMA DO ESTADO E SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO	14
1.1 Sobre a descentralização	18
2 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	23
2.1 Documentos normativos pós-LOAS	28
2.2 A nova institucionalidade	37
2.2.1 Conselhos de políticas sociais	38
2.2.1.1 Conselho municipal de Assistência Social	40
2.2.2 Fundo municipal de Assistência Social	42
2.2.3 Plano municipal de Assistência Social	46
2.2.4 Órgão Gestor de Assistência Social	47
3 ANÁLISE DA NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA SUB-REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE	50
3.1 Conselho municipal de Assistência Social	51
3.2 Fundo municipal de Assistência Social	53
3.3 Plano municipal de Assistência Social	56
3.4 Órgão Gestor de Assistência Social	59
4 CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
ANEXOS	72

INTRODUÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**A Organização da Política de Assistência Social após a LOAS: um estudo sobre os Municípios de pequeno porte I da sub-região de Presidente Prudente**”, busca realizar um estudo sobre a organização institucional da Política de Assistência Social, uma vez que o modelo de gestão, descentralizado e participativo, introduzido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) prevê a implantação de Conselho, Fundo, Plano e Órgão Gestor nos Municípios, Estados, Distrito Federal e União.

Tivemos como ponto de partida várias questões originadas em sala de aula que se tornaram a problematização do nosso tema. As questões são as seguintes:

- Há efetivamente participação da população nos Conselhos Deliberativos?
- O Plano Municipal de Assistência Social é elaborado tendo como referência as reais demandas da população ou é feito “às pressas”, apenas para cumprir determinações?
- O Município possui autonomia para definir as ações locais ou é pressionado pelo governo federal/estadual?
- Quando o Município tem dificuldades, a quem recorre?
- Quem orienta suas ações?

Entramos em contato com a Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)¹, a fim de obter conhecimento sobre como ocorreu o processo de mudança organizacional nos Municípios. Levantamos quais deles pertenciam à 10ª Região Administrativa do Estado de São Paulo e verificamos que a atuação da DRADS compreende 54 Municípios que são agrupados nas seguintes sub-regiões: Adamantina, Dracena, Osvaldo Cruz, Presidente Pudente e Presidente Venceslau.

Fomos informadas que, em meados da década de 90, os governos federal e estadual produziram e disseminaram um grande volume de textos e cartilhas,

¹ É o órgão regional da SEADS (Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social); Durante o desenvolvimento do trabalho, a nomenclatura deste órgão foi alterada de Divisão para Diretoria.

realizaram teleconferências, cursos de capacitação, seminários, palestras sobre o Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, instituído pela LOAS, para que os novos atores da Política Social já citada pudessem atuar de forma efetiva e compreender como seria o novo sistema. Destaca-se nesse processo, a grande importância da atuação da DRADS nos 54 Municípios, pois esta instituição assessorou e continua assessorando os gestores dos Municípios, esclarecendo dúvidas e procurando resolver problemas junto aos mesmos.

Selecionamos os Municípios que compõem a sub-região de Presidente Prudente (ANEXO A): Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Emilianópolis, Estrela do Norte, Iepê, Indiana, João Ramalho, Martinópolis, Nantes, Narandiba, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Prudente, Rancharia, Regente Feijó, Sandovalina, Santo Expedito, Taciba e Tarabai.

Destes 21 Municípios que compõem a sub-região de Presidente Prudente, delimitamos 6, levando em consideração sua população inferior a 5 mil habitantes e sua distância de Presidente Prudente, menor que 48 Km. Essa seleção foi feita, pois, em termos nacionais, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social, 73% dos Municípios no Brasil são de pequeno porte I² (ANEXO B) e apresentam grandes níveis de desigualdades sócio-territoriais (ANEXO C e D). Em termos regionais, dos 54 Municípios que pertencem à 10^a região do estado de São Paulo, aproximadamente 76% tem população igual ou inferior a 20.000 habitantes e pouco mais de 58% deles possui até 5.000 habitantes. Foi considerada, também, a distância dos Municípios, de acordo com a facilidade de acesso e a disponibilidade das componentes do grupo de pesquisa.

Após esta delimitação, entramos em contato com as gestoras dos Municípios selecionados e agendamos as visitas para a realização das entrevistas que foram efetivadas em julho deste ano.

Para efetivarmos a pesquisa de forma eficaz, distribuimos igualmente os 6 Municípios entre as componentes do grupo.

O roteiro das entrevistas (ANEXO E), composto por 27 questões, tanto abertas como fechadas, enfocou o papel do Conselho, do Fundo, do Plano e do Órgão Gestor, referentes à Política de Assistência Social.

Solicitamos, às entrevistadas, a assinatura de um termo de consentimento e autorização para divulgação e/ou publicação de dados e/ou informações

(ANEXO F). Das 6 entrevistadas, apenas 1 se recusou a assiná-lo, mas nos permitiu, verbalmente, utilizar as informações disponibilizadas, caso julgássemos necessário. Foi o que o fizemos.

As entrevistas foram gravadas³ e transcritas *sine ipsum*.

Após a realização das entrevistas, os depoimentos foram analisados e os Municípios receberam a seguinte designação: A, B, C, D, E e F, a fim de que não houvesse a identificação direta dos mesmos.

Considerando que os sujeitos das entrevistas seriam as gestoras da Política de Assistência Social, o grupo se deparou com algumas limitações durante a realização das entrevistas.

Em 2, dos 6 Municípios delimitados, as entrevistas não foram realizadas com as gestoras da Política de Assistência Social. Em um dos Municípios a gestora havia assumido recentemente o cargo e solicitou que a entrevista fosse realizada com a Assistente Social. No outro caso, a gestora estava ausente e quem respondeu ao questionário também foi a Assistente Social.

Para devida contextualização do problema estudado, o trabalho foi organizado em três capítulos, descritos a seguir.

No primeiro capítulo, **“Uma discussão acerca da Reforma do Estado e sobre a descentralização”**, o estudo explica de forma sintética, quais as determinações advindas do Consenso de Washington sobre os Estados em desenvolvimento e como ocorreu o ajuste do Estado Brasileiro a esse “receituário”, tendo como conseqüência a Reforma do Estado, que trouxe consigo os seguintes eixos: privatização, publicização, participação e descentralização. Esses dois últimos eixos são de extrema importância para o desenvolvimento do trabalho, no tocante à participação e ao controle social da população sobre os órgãos governamentais, e à atribuição de poder de decisão local aos Municípios; poder este antes concentrado na União.

O capítulo seguinte, **“Da Constituição Federal de 1988 ao Sistema Único de Assistência Social: a nova institucionalidade da Política de Assistência Social”**, explana a nova organização institucional da Política de Assistência Social em relação à implantação de Conselho, Fundo, Plano e Órgão

² Municípios com até 20 mil habitantes.

³ Apenas uma entrevistada não permitiu a gravação; a mesma que se negou a assinar o documento.

Gestor, principalmente no que tange aos Municípios. Para isso, foram enfocadas as principais conquistas da Assistência Social no campo dos direitos, tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988, que a reconheceu como Política Social pertencente à seguridade social. Somente em 1993, após movimentos de profissionais da área e de organizações sociais, os artigos 203 e 204 da Constituição vigente foram regulamentados com a LOAS. Fundamentados nesta lei, foram elaborados documentos que normatizaram e organizaram a Política de Assistência Social: as Normas Operacionais Básicas da Assistência Social (NOBs) de 1997, 1998 e 2005 e as Políticas Nacionais de Assistência Social de 1998 e 2004. A NOB de 2005 regula e organiza a Assistência Social com base no SUAS (Sistema Único de Assistência Social) que visa unificar as ações desenvolvidas pela Política de Assistência Social, disciplinando esta política e organizando os elementos essenciais à execução da mesma. (ANEXO G)

No terceiro capítulo, “**Análise da nova institucionalidade da Política de Assistência Social nos Municípios da sub-região de Presidente Prudente**”, analisamos as informações coletadas nos 6 Municípios pesquisados, tendo como base teórica textos de Aldaíza Sposati, Rosa Helena Stein, Vera Lúcia Canhoto Gonçalves, Maria Inês Souza Bravo, Maria da Glória Gohn, Diógenes Gasparini, entre outros autores do Serviço Social.

Finalmente, na “**Conclusão**” apresentamos nossas considerações e críticas sobre todo conteúdo abordado no trabalho, principalmente em relação aos dados obtidos através das entrevistas com as gestoras da Política de Assistência Social.

1 UMA DISCUSSÃO ACERCA DA REFORMA DO ESTADO E SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados ampliam suas funções para dar respostas às crescentes demandas surgidas no período, tornando-se interventores e providentes, atendendo às necessidades básicas dos cidadãos.

As grandes empresas nacionais e a economia do país também eram controladas pelo Estado.

Esses investimentos na área pública foram entendidos como gastos mais quantitativos que qualitativos, não atendendo efetivamente às necessidades dos segmentos populacionais mais pobres.

Segundo Williamson apud Cannabrava Filho (2003), do *Institute for International Economics*, os recursos de instituições financeiras destinados aos países em desenvolvimento, como o Brasil, estavam sendo desperdiçados devido ao alto custo para manutenção das ações sociais e econômicas, pois o Estado estava sendo considerado caro, ineficiente e incapaz. Muitos países, sem resolver suas crises e dívidas econômicas, devido a tal situação, estavam inadimplentes, para desespero dessas instituições.

Para evitar o agravamento desses problemas, tornou-se necessário que os países destinatários desses recursos se sujeitassem a algumas regras impostas pelo “Consenso de Washington”, o qual resultou

de uma reunião de funcionários do governo norte-americano e de organismos financeiros internacionais sediados em Washington, convocada em novembro de 1989 pelo Institute for International Economics para discutir o latin american adjustment, redigido na forma de **receituário ou mandamentos** por John Williamson, que preconizava a adoção de uma dezena de medidas de disciplina fiscal, contenção do gasto público, reforma tributária, nova dinâmica para determinação das taxas de juros, novo tipo de câmbio, abertura comercial e não-protecionismo, não restrição à entrada de capitais, privatização, desregulamentação e aumento das garantias associadas aos direitos de propriedade para os setores produtivo e financeiro. (FRANCO, 2003)
<grifo nosso>

Desta forma, os Estados Nacionais, principalmente aqueles em desenvolvimento, precisaram se submeter à uma Reforma para se ajustar à nova estrutura econômica imposta pelos organismos internacionais, reduzindo e transferindo parte de suas responsabilidades para a sociedade civil e para o mercado, a fim de se tornar mais eficiente.

A discussão sobre Reforma do Estado e Políticas Públicas precisa ser compreendida no contexto da crise global do capitalismo, de sua

absorção pelas organizações internacionais e da incidência dessas últimas nas agendas dos Estados nacionais. Os estudos nessa área têm apontado que a influência das 'nações hegemônicas' sobre as chamadas 'nações secundárias' se expressa através de relações de poder coercitivas, que vão desde a ameaça de retaliação e embargos em várias áreas a incentivos econômicos e financeiros. A hegemonia dessas nações tem provocado, especificamente, a alteração das "orientações e valores das elites nacionais, difundindo novas idéias e crenças causais em especial sobre as funções do Estado ou sobre meios e fins da economia" (Costa, 1997:2), para responder à crise do capitalismo neste estágio globalizado. (SIMIONATTO, s.d.)

O debate político sobre a Reforma do Estado Brasileiro está em discussão desde os anos 80, mas ganhou centralidade no governo de Fernando Henrique Cardoso com o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Nesse contexto, o governo se convence de que o modelo de Estado das últimas décadas é a causa da crise econômica devido a seus excessivos gastos sociais e sua intervenção na economia, tendo que passar pela Reforma.

As políticas propostas na década de oitenta, em decorrência da necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal, e equilibrar o balanço de pagamentos dos países em crise, foram orientadas com a única preocupação: reduzir o tamanho do Estado e viabilizar o predomínio total do mercado. (PEREIRA, 2004)

Com a reforma do Estado, o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, uniu medidas legislativas, mudanças nas ações governamentais para uma nova ação estatal.

Segundo Simionatto (s.d.), as funções do Estado no Brasil, com a Reforma, passaram a ser as seguintes:

- **Núcleo Estratégico:** compreende os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público;
- **Atividades Exclusivas:** serviços que só o Estado pode realizar, como regulamentar, fiscalizar e fomentar;
- **Serviços não-exclusivos:** produção de bens e serviços, como escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades assistenciais, museus, emissoras de rádio e TV educativas e culturais, deslocadas do núcleo

exclusivo do Estado e compreendidas como atividades competitivas que podem ser controladas pelo mercado;

- **Produção de bens e serviços para o mercado:** compreende o segmento produtivo e o mercado financeiro.

É através do núcleo "serviços não-exclusivos" que o governo estabelece sua relação com a sociedade e o mercado.

Assim, o projeto de Reforma do Estado no Brasil está fundamentado em alguns eixos básicos: privatização, publicização, participação e descentralização.

A privatização consiste em transferir alguns serviços e as empresas nacionais para o setor privado (mercado).

A partir da redefinição do seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função de "*Estado gerencial*". Assim, reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. Através da liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações. (PEREIRA, 2004)

Conforme Silva (s.d., p. 7) em seu texto "*A Reforma do Estado Brasileiro nos anos 90: processos e contradições*"

A privatização foi apresentada como uma grande oportunidade do Governo para promover a arrecadação de recursos a fim de equilibrar a economia; no entanto tem se mostrado muito eficiente para formar novos monopólios privados principalmente nos setores de água, de saneamento, de energia elétrica e de telecomunicações.

De acordo com organizações internacionais, como o Banco Mundial, considera-se que o mercado é mais eficiente e efetivo do que o Estado, devendo este concentrar suas ações em programas de proteção social voltado à classe excluída do sistema capitalista.

Tal orientação fortalece o papel compensatório das políticas públicas, retirando o seu caráter universal, assumindo uma perspectiva focalista, na medida em que visa a atender os segmentos populacionais mais vulneráveis." (SIMIONATTO, s.d.)

A publicização, outro eixo da Reforma do Estado, é a transferência da gestão de atividades e serviços, não exclusivos do Estado, para o setor público não-estatal, assegurando-se o caráter público à entidade de direito privado, bem como autonomia administrativa e financeira.⁴

A *publicização* consiste em criar organizações sociais, ou seja, em “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal” (Bresser Pereira, 1997) com a função de gerenciar e de executar serviços como a administração de hospitais, universidades, museus, creches, ambulatórios. Essas organizações sociais serão financiadas pelo Estado mas administradas por grupos privados sem fins lucrativos. (SILVA, s.d., p. 7)

Assim, o Estado passa de executor direto de serviços para regulador, provedor destes, principalmente dos serviços de educação, de saúde e de Assistência Social, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como provedor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, como mencionado, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (BAHIA, s.d.)

Essa participação da sociedade está ligada diretamente ao controle social, que acontece através de Conselhos Deliberativos, que serão os espaços onde a sociedade toma decisões referentes aos serviços que lhe são prestados e de que forma o são. Simionatto (s.d.) nos mostra que

A sociedade civil, no tocante à Reforma do Estado, é compreendida como um dos mecanismos institucionais de controle das ações governamentais. O controle social, também denominado de democracia direta, refere-se às formas organizativas formais e informais da sociedade necessárias à fiscalização das organizações públicas e privadas.

⁴ O conceito citado é distinto do conceito da autora Raquel Raichelis, que tem uma linha de pensamento diferente. Para ela “as concepções de *publicização* e de *público* comportam variadas e divergentes leituras, com conseqüências teóricas e políticas que incidem no debate e no projeto de reforma do Estado. P. ex., a noção de público não-estatal que informa o projeto de reforma do Estado brasileiro elaborado por Bresser Pereira, reduz consideravelmente seu alcance e conteúdo quando deriva daí a necessidade de implantar no Brasil um *Estado-gerencial*. Para ele, a esfera pública não-estatal não se situa no campo da representação de interesses da sociedade, mas é composta pelas organizações sem fins lucrativos, definidas pelo autor como uma terceira forma de propriedade estratégica no capitalismo contemporâneo, ao lado da propriedade privada e da estatal. Esta concepção caminha na direção oposta da posição que estamos adotando acerca da esfera pública como espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia.” (Raichelis, 2000, p. 61)

A mesma autora nos ensina ainda que o Banco Mundial defende que o Estado será mais eficiente se escutar as opiniões do setor empresarial e da população em geral, considerando que essa forma de participação possibilita atender os grupos minoritários e mais pobres. Coelho, Andrade e Montoya (s.d., p. 4) expõem que

Esta experiência abre a possibilidade de que a população pobre seja incorporada ao processo de formulação e gestão das políticas sociais podendo vir a promover ganhos importantes em termos da qualidade e da adequação destas políticas às suas necessidades. Estes ganhos não estão, no entanto, assegurados, sendo importante investigar a efetividade dos mecanismos de inclusão de novos grupos nos processos de co-gestão, a forma de funcionamento desses espaços participativos e, ainda, sua capacidade de influir no processo político.

Assim, para a Reforma do Estado, a participação e o controle social procuram promover a sociedade civil como sujeito capaz de gerir as Políticas Sociais não somente orientando sobre a produção de serviços já predefinidos, mas definindo as formas de produzi-los.

[...] combater a pobreza e a exclusão social não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Combater a pobreza significa, isto sim, fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida. Visões e práticas conformes a essa premissa básica concorrem para conformar um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, alicerçado na participação dos cidadãos e de suas comunidades e organizações [...] (FRANCO, 2003)

Segundo Simionatto (s.d.), é nesse contexto que se inscreve a descentralização, que fortalece as perspectivas localistas. Coelho, Andrade e Montoya (s.d., p. 3-4) completam: “A concepção participativa trás, portanto, para o centro da cena a questão da descentralização das Políticas Sociais e da participação da sociedade civil na sua formulação e gestão.”

A reestruturação das políticas sociais é parte essencial da estratégia de desenvolvimento do Governo. Está inserida no movimento de redefinição dos padrões de gestão das políticas públicas, em que a descentralização e a busca de parcerias na sociedade são traços comuns às iniciativas em várias áreas, mas especialmente na área social. (ABERTURA DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 50ª LEGISLATURA, 1998)

1.1 Sobre a descentralização

A descentralização não é um termo neutro. Seu significado ideo-político se vincula aos ideais da Reforma do Estado e aos movimentos de luta por democracia, onde sua tendência crescente e contínua vem sendo reforçada.

Kameyama (2001) acredita que a descentralização emerge tanto dos regimes democráticos, liderados pelos setores progressistas que possibilitam a valorização e a criação de espaços institucionais de participação com poder deliberativo, ampliando no espaço social as possibilidades de acesso ao poder; como dos setores conservadores (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI – que são os principais órgãos internacionais de financiamento) que indicavam a descentralização como um dos mecanismos importantes de saneamento fiscal, uma vez que a sua razão central é a busca da racionalidade administrativa e econômica das Políticas Sociais.

A descentralização fixou uma idéia rigorosa, pois só seriam democráticos os espaços descentralizados e capacitados para assumir encargos antes desenvolvidos centralmente, dessa forma neutralizando-se o excesso de Estado. Descentralizando suas atribuições e atividades, o Estado reduziria seus custos operacionais, diminuindo seu tamanho para ganhar, com isso, maior leveza e agilidade. Livrando-se de parte da carga, incentivaria o envolvimento sub-nacional (local e regional) na implementação de Políticas Sociais com que se avançariam tomadas de decisões, sustentabilidade e controle social. Vislumbrava-se com isso a constituição de um relacionamento coordenado e cooperativo entre as esferas de governo.

Segundo Jovchelovitch (s.d.), a descentralização, como consolidação democrática, está sempre ligada à participação e mostra que a força da cidadania está no Município. É no Município que as situações acontecem, que o cidadão nasce, vive e constrói a sua história, fiscalizando e exercitando o controle social.

Para Stein (1997) em seu artigo “*A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias*”, descentralização significa:

- pluralidade de níveis de decisão, exercida de forma autônoma por órgãos independentes do centro;
- redistribuição de poder e atribuições;
- redistribuição de meios para exercitar o poder;

- movimento de articulação do aparelho do Estado com a sociedade em geral, na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas onde o papel do Estado não seja reduzido em seu dever de garantir direitos dos cidadãos.

A descentralização também é entendida como uma medida política ligada à tomada de decisão evidenciando estratégias de indução e incentivo dadas às desigualdades regionais e as insuficiências locais, onde Estados e Municípios são profundamente desiguais entre si, tanto na capacidade econômica e fiscal quanto à capacidade administrativa. Lima (2003, p. 24) explicita a concepção:

A descentralização é entendida aqui como um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder ou dos objetos de decisão, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo, e por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, físicos e financeiros. Em outras palavras, trata-se de deslocar esses recursos e colocá-los nos entes descentralizados, envolvendo assim, necessariamente, alterações nos núcleos de poder, ou seja, maior distribuição do poder decisório até então centralizado.

Para outros autores, a descentralização pode ser entendida como um processo de dispersão físico-territorial de organizações inicialmente localizadas de forma concentrada.

Já Mello (1996) apud Jacobi (2000) entende descentralização como um conceito eminentemente político que se relaciona diretamente à autonomia municipal, como a “forma mais universal de descentralização”. Contudo, reconhece que em muitos países os governos locais não tem autonomia necessária e se tornam meros instrumentos de desconcentração. Explica, ainda, que o processo de descentralização no Brasil caracteriza-se por sua descoordenação, notadamente pela dinâmica implementada por Estados e Municípios que estiveram dependentes de um conjunto de fatores: a fragilidade das coalizões e a capacidade de articulação política dos interesses favoráveis à manutenção das estruturas centralizadas.

Jacobi (2000) afirma que o processo de descentralização produz formas específicas de relação entre Estado e a sociedade civil, entre as instituições centrais e as administrações locais, determinando as condições, a natureza e as

formas de exercício do poder local e do funcionamento de suas esferas político-administrativas.

Kameyama (2001, p. 14), discute que:

Uma das razões centrais da proposta de descentralização é a busca da racionalidade administrativa e, ao mesmo tempo econômica (entendida como eficiência), das políticas sociais. [...] a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão.

É nesse cenário que o processo de democratização se propaga, novos atores sociais e políticos aparecem e são estimulados a participar, alcançando níveis mais abrangentes de articulação e empenhando-se na luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares.

Para que a descentralização viabilize processos de participação popular, torna-se imprescindível a existência de pré-condições como: a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento; e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes. (STEIN, 1997)

Segundo aponta Jovchelovitch (1993) apud Gonçalves (2003), a descentralização exige um novo desenho do Estado que promova a reorganização de sua dimensão institucional e de seu funcionamento para melhor desempenhar sua função, diferentemente do modelo centralizador, considerando que as atuais formas de relação sociedade-Estado promovam autonomia das organizações locais, o que as habilita ao direito de controlar e influenciar as decisões nas diversas instâncias governamentais. Dowbor (1994) apud Gonçalves (2003, p. 44) explicita esse novo modelo:

Trata-se evidentemente de repassar muito mais recursos para o nível local, mas trata-se também de deixar a sociedade gerir-se de forma mais flexível segundo as características de cada município. O novo estilo passa, portanto pela criação de mecanismos participativos simplificados e muito mais diretos dos atores chave do município: empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação e outros. Passa também pela criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque uma sociedade tem de estar bem informada para poder participar. Passa pela flexibilização dos mecanismos financeiros, com menos regras fiscais, e mais controle direto de comitês e conselhos da comunidade interessada. Passa pela

ampliação do espaço de interesse da prefeitura, que devera ultrapassar as preocupações com a cosmética urbana e algumas áreas sociais, para se tornar o catalizador das forças econômicas e sociais da região. Passa finalmente pela organização de redes horizontais de coordenação e cooperação entre municípios, tanto no plano geral como, sobretudo em torno a programas setoriais.

Tais ações devem ser discutidas com a população local que é conhecedora dos reais problemas sociais de seu Município. Mesmo porque o este é o espaço onde a população está mais próxima ao centro do poder de decisão, dando assim condições de influir na condução das Políticas Sociais setoriais. Essa proximidade possibilita que a população faça um controle social mais efetivo, através de espaços representados legalmente, a fim de que o Município desenvolva com eficácia e efetividade seu papel social.

Entretanto, deve-se ter em mente que a descentralização ainda é um desafio para os Municípios, pois é considerada um

processo e deverá caminhar gradualmente implementando estratégias que garantam o seu êxito, dadas as peculiaridades locais, e as dificuldades e resistências do poder central (União e Estados). [...] temos de pensar neste processo, conhecer suas possibilidades e limites, pois o fortalecimento do poder local representa, sem dúvida, uma real contribuição para a retomada da democracia e da cidadania em nosso país. (JOVCHELOVITCH, s.d.)

Diante do exposto, é possível perceber que a descentralização e a participação são eixos importantes da Reforma do Estado e processos em andamento no sistema de gestão das Políticas Sociais.

A participação deveria ser, efetivamente, algo que decidisse os rumos da Política de Assistência Social. O discurso ideal é que a população seja atuante, participativa, mas essa situação não é verídica, conforme os dados analisados no decorrer do estudo.

2 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao discutirmos a Política de Assistência Social, estaremos discutindo, teórica e metodologicamente, um dos setores da Política Social a qual é

compreendida como uma ação estratégica de intervenção estatal nas necessidades e reivindicações da classe trabalhadora limitadas pelo próprio Estado que forja a construção dessas ações.

As políticas sociais governamentais são entendidas como um movimento multidirecional resultante do confronto de interesses contraditórios e também enquanto mecanismos de enfrentamento da questão social, resultantes do agravamento da crise sócio-econômica, das desigualdades sociais, da concentração de renda e da agudização da pauperização da população. (JOVCHELOVITCH, s.d.)

A intervenção do governo é construída de forma que acomoda interesses do capital e da classe trabalhadora, sendo o trabalho cada vez mais coletivo e a apropriação desse trabalho cada vez mais individual. O resultado é o surgimento da questão social, ou seja, poucos possuidores de capital e muitos vendedores de força de trabalho, havendo com isso a dominação de uma classe sobre a outra: o capital sobre o trabalho.

A questão social está posta no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora em virtude do capitalismo.

O Estado dá sua resposta à questão social através da implantação de políticas sociais, fazendo com que a defesa dos direitos humanos dependa sempre da institucionalização de um sistema de poder. As políticas sociais ou programas de ação governamental visam a responder às demandas sociais. São destinadas aos grupos carentes ou despossuídos (BENEVIDES, s.d.)

A Constituição Federal de 1988, além de ser o marco legal que coloca a Assistência Social como Política Social, destaca a descentralização como uma das diretrizes que sustentam a base de gestão das Políticas Sociais.

O período pós-constitucional está marcado por uma série de modificações profundas no campo social e da cidadania. Conhecida como Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que concerne a descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o Poder Central (União) e os poderes regionais (Estados) e locais (municípios). Também como a descentralização aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais - sociedade civil organizada - e, portanto, ao processo de controle social. (JOVCHELOVITCH, s.d.)

Todo esse debate sobre a descentralização das Políticas Sociais veio à tona com a Constituição Federal de 1988 porque, imediatamente antes do advento desta, as Políticas Sociais eram realizadas de forma centralizada, descartando-se por completo a participação da sociedade, visto que o Brasil vivenciava o cerceamento das liberdades individuais, característica dos regimes ditatoriais existentes na época.

A Assistência Social, antes da Constituição de 1988 não era vista como Política Social e era realizada de forma desarticulada e sem conexão com uma proposta de atendimento fundamentada nos direitos dos cidadãos, sendo realizada como prática social, marcada por regimes autoritários e governos conservadores, prevalecendo ações baseadas no clientelismo, no populismo, no paternalismo e no favor.

Foram grandes os desafios para inclusão da Assistência Social como Política Social, nos dispositivos constitucionais de 1988, objetivando transformar o paradigma da ordem do favor para o direito social.

A mobilização e a luta de vários grupos e movimentos sociais, como sindicatos, partidos políticos, trabalhadores, intelectuais, profissionais liberais, entre outros, colocaram em discussão a necessidade de romper com o paradigma conservador presente na área e construir uma proposta de Lei Orgânica e de Política de Assistência Social dirigida às pessoas em situação de exclusão e vulnerabilidade.

Com as novas demandas postas pela transição democrática, através da participação política, é exigido do setor assistencial práticas inovadoras.

Neste mesmo ano são iniciados alguns ensaios e propostas para que a Assistência Social ganhasse um caráter de Política Social. Isso pode ser percebido através do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República que, no entendimento de Sposati (2005, p. 30-31):

particulariza a assistência social como política pública, reconhece o usuário como sujeito de direitos, sugere que seja ampliada sua participação e realizada a ruptura com a leitura caritativa e tutelar com que a assistência social era tradicionalmente gerida.

Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social passou a ser reconhecida como Política Social e, como tal,

fazendo parte da Seguridade Social, a fim de garantir direito de cidadania e igualdade de condições de vida a todos os brasileiros.

O artigo 194 da Constituição Federal vigente dispõe que:

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

Parágrafo único – Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I. universalidade da cobertura e do atendimento;
- II. uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III. seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV. irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V. equidade na forma de participação no custeio;
- VI. diversidade da base de financiamento;
- VII. caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados;

José Paulo Neto (1998) apud Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (s.d.) afirmou, durante a II Conferência⁵ Nacional de Assistência Social que a Assistência Social, enquanto parte da seguridade social,

[...] é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social.

⁵ As Conferências foram instituídas pela LOAS com a atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. São convocadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e precedidas pelas Conferências Municipais e Estaduais. A I Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em 1995 e teve como tema: "*Sistema Descentralizado e Participativo: financiamento e relação público privado na prestação de serviços de Assistência Social*". A II Conferência foi realizada em 1997 com o tema: "*O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – construindo a inclusão – universalizando direitos*". A III Conferência, realizada em 2001, teve como tema: "*Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*". A IV Conferência foi realizada 2003 com o tema: "*Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos*". A V Conferência será realizada em dezembro de 2005 e seu tema será: "*SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social*". Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A Constituição Brasileira de 1988 definiu diretrizes, normas e princípios que devem ser observados na implementação da Assistência Social, conforme preconizam os artigos 203 e 204.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- 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.

[...]

Estes artigos constitucionais definem o público-alvo da Política de Assistência Social, as diretrizes da gestão, baseadas na descentralização e na participação da população, o financiamento, a coordenação e a execução das ações nas três esferas de governo.

No entanto, estes artigos requeriam uma regulamentação através de lei ordinária que normatizasse o disposto na Constituição Federal.

Começa então, através de um movimento de diversos grupos da sociedade, um debate mais ativo para se formular uma Política de Assistência Social e construir uma proposta de Lei Orgânica que pudessem garantir os direitos sociais dos cidadãos.

Em 1990, a primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), apresentada pela Câmara Federal, foi vetada. Com isso os Municípios buscam um novo desempenho na área da Assistência Social por meio da Frente

Social dos Estados e Municípios, da ANASSELBA⁶, dos órgãos da categoria dos assistentes sociais como CFESS⁷, CRESS⁸, movimentos sociais, sindicatos e as ONG's⁹.

Em 1993, cinco anos após a Constituição Federal, a segunda versão da LOAS foi aprovada e promulgada, consubstanciando o instrumento legal que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal.

A LOAS determina um novo período para a Assistência Social brasileira, enquanto Política Social, marcada pela luta por igualdade e equidade, que não podem ser conquistadas por meio de um assistencialismo imediato e emergencial já que a colocação da Assistência Social entre os direitos sociais requer a conversão dos métodos de abordagem antes vigentes.

A LOAS apresenta mudanças estruturais e conceituais na Assistência Social e estabelece benefícios, serviços, programas e projetos para o enfrentamento da exclusão social através de um cenário composto por diversos atores na definição de novas estratégias, práticas e relações intergovernamentais, interinstitucionais e entre Estado e sociedade, conforme se observa em seu artigo 11:

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de Assistência Social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Fixa, como condição para a transferência de recursos, a criação e funcionamento de Conselho, Fundo, Plano e Órgão Gestor nas três esferas de governos.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I. descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; [...]

⁶ Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência.

⁷ Conselho Federal de Assistência Social.

⁸ Conselho Regional de Assistência Social.

⁹ Organizações Não-Governamentais.

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I. Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II. Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III. Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.

Isso fez com que o processo de descentralização fosse entendido, por vezes, como uma forma de ampliação da burocracia estatal.

A LOAS estabelece ainda princípios e diretrizes à Assistência Social assim como a primazia do Estado na condução da Assistência Social em cada esfera de governo, a descentralização, a democratização, a equidade e a complementaridade das ações governamentais e da sociedade, assim como dispõe em seu artigo 2º, parágrafo único:

Art. 2º [...]

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Esse processo vai construindo o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social previsto na LOAS.

Para que esse sistema fosse operacionalizado, tornou-se necessária a formulação de uma Norma Operacional e de uma Política Nacional de Assistência Social para fundamentar as ações de intervenção da Assistência Social.

2.1 Documentos normativos pós-LOAS

Após a LOAS, foram elaboradas Políticas Nacionais e Normas Operacionais Básicas que normatizaram e organizaram as ações de Assistência

Social, tais como a Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1997 (NOB/AS-97), a Política Nacional de Assistência Social de 1998 (PNAS-98), a NOB/AS-98, a PNAS-2004 e a NOB/SUAS-2005.

No contexto de descentralização e de autonomia dos entes federados, reforçou-se a compreensão da NOB como instrumento normatizador que expressa pactuações que resultam de efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a co-responsabilidade em relação à gestão da assistência social. (NOB/SUAS, 2005, p. 11)

A NOB/AS-97 é resultado de reflexões entre gestores, conselheiros, prestadores de serviços, representantes de usuários e fóruns específicos. Conceituou o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social na tentativa de definir detalhadamente o processo de descentralização tendo como fundamento as diretrizes da LOAS.

[...] a NOB/97 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social. Ademais, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto delimitá-la. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da Assistência Social. (NOB/SUAS, 2005, p. 10)

Essa NOB é um documento regulador e normatizador da Assistência Social pois explicita procedimentos e define estratégias e fluxos operacionais do novo sistema e prevê dois níveis de gestão da Assistência Social:

- 1) a gestão estadual, na qual o Estado recebe os recursos da instância federal advindo do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, com a função de coordenar e apoiar técnica e financeiramente serviços, programas, projetos e benefícios [...]. Ele também executa programas e projetos de caráter regional.
- 2) a gestão municipal, na qual o município recebe diretamente os recursos do nível federal, via repasse do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS. Nesse nível, a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais estaria sob a competência da esfera municipal. (NOB/SUAS (versão preliminar) 2005, p. 5)

O quadro do ANEXO H esboça o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social expresso na NOB/AS-97.

Para que os pressupostos legais presentes na LOAS se transformassem em ações concretas e para que as competências entre as esferas de governo advindas do Sistema Descentralizado e Participativo, detalhado na NOB-97, fossem instituídas, tornou-se necessária a elaboração e aprovação da Política Nacional de Assistência Social.

Em 1998, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi elaborada em conjunto com organizações governamentais e não-governamentais e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Na condição de política não contributiva, estabeleceu uma rede de proteção social para o atendimento aos segmentos vulneráveis da população, sem vínculo familiar e social, excluídos das oportunidades de integração oferecidas pelas demais Políticas Sociais.

A Política Nacional de Assistência Social (1999, p. 70) tem como objetivos:

- a) promover a inclusão dos destinatários da assistência social, garantindo-lhes o acesso aos bens e serviços sociais básicos com qualidade;
- b) assegurar que as ações, no âmbito da assistência social, sejam implementadas tendo **a família** como seu **principal referencial** para o desenvolvimento integral dos destinatários;
- c) contribuir para a melhoria das condições de vida das populações excluídas do pleno exercício de sua cidadania; e,
- d) estabelecer diretrizes gerais que sirvam como orientação para planos, benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social consentâneos com os valores democráticos implícitos nessa política.

Com a normatização da PNAS-98, tornou-se necessária a reformulação criteriosa da NOB/AS-97.

Assim, em dezembro de 1998 foi aprovada a NOB/AS-98¹⁰, também conhecida como NOB 2, trazendo avanços para o processo de construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, pois buscava qualificar as relações entre Estado e Sociedade e ampliar a autonomia dos Municípios, Distrito Federal e Estados que poderiam aplicar os recursos

¹⁰ Nesta NOB foram definidos os mecanismos e critérios para transferência dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social Estaduais e Municipais, as competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação, o controle social.

repassados de acordo com a realidade local e prioridades estabelecidas em seus respectivos Planos de Assistência Social.

No contexto de descentralização e de autonomia dos entes federados, reforçou-se a compreensão da NOB como instrumento normatizador que expressa pactuações que resultam de efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a co-responsabilidade em relação à gestão da assistência social. Isso inclui a definição de mecanismos e critérios transparentes de partilha e transferência de recursos do FNAS para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social. (NOB/SUAS, 2005, p. 11)

Em virtude da incorporação das novas demandas presentes na sociedade brasileira e do movimento nacional¹¹ de discussão da Política de Assistência Social, o atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social elaboraram e aprovaram, em 2004, uma nova Política Nacional de Assistência Social, demonstrando a intenção de reconstruir coletivamente esta política.

A PNAS-2004 reformulou os objetivos da PNAS-98, sendo estes:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e 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; (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 27)

Segundo a PNAS-2004, a Política de Assistência Social se efetiva em conjunto com outras políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, tendo como propósito de seu enfrentamento a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais.

Os usuários da Política de Assistência Social são cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos¹².

¹¹ Movimento instituído nas Conferências Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional, juntamente com a produção de pesquisas acadêmicas, com a ação dos fóruns de gestores, das comissões intergestoras, dentre outras forças sociais.

¹² Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza; diferentes

A gestão desta política é pautada no pacto federativo, no qual, de acordo com a LOAS, devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na realização das ações da Assistência Social.

Em relação à organização das ações da Assistência Social, destacam-se as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS:

- I. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;
- IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, p. 26-27, 2004)

A atual Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 11)

se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações.

Como forma de caracterização, os Municípios foram agrupados e definidos de acordo com o porte demográfico e com os indicadores socioterritoriais¹³ e podem ser classificados em:

- Municípios pequenos I: com população até 20.000 habitantes
- Municípios pequenos II: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
- Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes
- Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes
- Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes

formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal, entre outros.

¹³ Dados disponíveis a partir de censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Os Municípios de pequeno porte I:

Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e Federal. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 39)

Os Municípios de pequeno porte II:

diferenciam-se dos pequeno porte 1 especialmente no que se refere à concentração da população rural que corresponde a 30% da população total. Quanto às suas características relacionais mantêm-se as mesmas dos municípios pequenos 1.(POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 39)

Já os Municípios de médio porte:

necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica. Quanto à proteção especial, a realidade de tais municípios se assemelha à dos municípios de pequeno porte, no entanto, a probabilidade de ocorrerem demandas nessa área é maior, o que leva a se considerar a possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 39)

Os Municípios de grande porte:

por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade). (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 40)

As Metrôpoles são:

municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 41)

Considerando a territorialização e os objetivos da PNAS-2004, a organização dos serviços socioassistenciais acontece através da proteção social hierarquizada entre básica e especial, da defesa de direitos e da vigilância social.

Di Giovanni (1998) apud PNAS-2004 (2004, p. 25) entende proteção social como

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

A proteção social básica tem como objetivos a prevenção de situações de risco e o fortalecimento e convivência familiar e comunitária, através de serviços, programas e projetos que proporcionam a socialização da população vulnerabilizada pela pobreza e/ou pela fragilização dos vínculos afetivos.

Já a proteção social especial

[...] é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 31)

Tem a particularidade de priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo propondo novas modalidades de atendimento aos indivíduos que não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias.

Por sua vez, a defesa de direitos busca garantir aos usuários o acesso ao conhecimento e à defesa dos seus direitos, tais como:

- direito ao atendimento digno;
- direito ao usuário à oferta qualificada de serviço;
- direito de convivência familiar e comunitária;
- direito do usuário à manifestação de seus interesses; entre outros.

Por fim, a vigilância social

[...] refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos, vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social [...] (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 33)

Portanto, a Assistência Social apresenta-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Com esta nova Política Nacional de Assistência Social, torna-se necessária a criação de uma também nova Norma Operacional Básica da Assistência Social que atenda às previsões instituídas pela atual PNAS, até porque movimentos populares pelo avanço da cidadania e as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social¹⁴ buscavam uma nova forma de organização da PNAS-2004.

Desse modo, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome propôs ao Conselho Nacional de Assistência Social uma outra NOB, a qual foi discutida em reuniões ampliadas com representantes dos três níveis de governo e com a sociedade civil, culminando com sua aprovação em julho de 2005.

Esta NOB é o mais novo instrumento de regulamentação desta política, abordando todo o conteúdo da PNAS-2004, em relação à construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua consolidação. Aborda um novo campo de especificidade da Assistência Social no contexto das políticas de proteção social brasileira.

¹⁴ Vide nota 5.

A NOB/SUAS-2005

disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e, a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. (NOB/SUAS, 2005, p. 12)

O SUAS “é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”. (NOB/SUAS, 2005, p. 13).

Constitui-se na regulação e organização, em todo o território nacional, da rede de serviços socioassistenciais, que tem como foco prioritário a atenção à família e o território como base de organização das ações.

É o tema central das deliberações das Conferências que estão sendo realizadas nos Municípios, Estados, União com representantes dos governos e da sociedade para a construção do Plano Decenal que define estratégias e metas para implantação da Política Nacional de Assistência Social.

O SUAS define e organiza os elementos fundamentais à execução da PNAS-2004 para que ela seja normatizada dentro dos padrões e serviços, de qualidade no atendimento e da rede socioassistencial.

O SUAS tem como objetivos e resultados o cumprimento da LOAS para consagrar direitos de cidadania e inclusão social.

A implantação do SUAS como sistema único supõe **unir para garantir**, o que implica em: romper com a múltipla fragmentação programática hoje existente, com a fragmentação das esferas de governo e o paralelismo de gestão; com a fragmentação das ações por categorias ou segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e a qualidade dos resultados. (SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 2)
<grifo nosso>

Esses são alguns dos princípios organizativos do SUAS:

- Direção da universalidade do sistema através de: fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e

ações de assistência social de provisão partilhada entre os entes federativos; garantia de acesso aos direitos socioassistenciais a todos os que deles necessitarem; articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de Seguridade Social.

- Descentralização político-administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo;
- Integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de assistência social;
- Comando único por esfera de gestão, orientado pela PNAS/2004, devidamente aprovada pelo CNAS
- Referenciado por normas operacionais básicas que estabeleçam padrões de desempenho, padrões de qualidade e referencial técnico-operativo;
- Sistema ascendente de planejamento através de planos municipais, estaduais e federal de assistência social que detalhem a aplicação da PNAS/2004 no âmbito do município, do Distrito Federal, do estado e da União, devidamente aprovados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social; [...] (NOB/SUAS, 2005, p. 14)

O SUAS propõe novas relações entre gestores e técnicos nas três esferas de governo, destes com dirigentes e técnicos de entidades prestadoras de serviços, com os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, bem como com os usuários.

Tem como proposta predominante a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, ampliando a proteção e a universalização de direitos, aperfeiçoando a gestão, qualificando e fortalecendo a participação e o controle social.

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 45)

No entanto, essas novas relações exigem compromisso com a Assistência Social como Política Social, qualificando os recursos humanos para proporcionar maior capacidade de gestão dos executores desta política.

2.2 A nova institucionalidade

Conforme o disposto na LOAS, foi necessário o estabelecimento e funcionamento de Conselho de Assistência Social, Fundo de Assistência Social, Plano de Assistência Social e Órgão Gestor de Assistência Social para que o repasse de recursos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios pudesse ser realizado.

Essa disposição foi a forma encontrada para que novos atores sociais passassem a fazer parte dos processos decisórios que envolvem a Assistência Social e para que as ações da área fossem organizadas de modo a efetivar os preceitos do Sistema Descentralizado e Participativo.

Com a criação dessas instituições, começou a ser construída uma nova institucionalidade na Política de Assistência Social, como este estudo passa a demonstrar.

2.2.1 Conselhos de Políticas Sociais

Como mecanismos de participação popular, foram criados os Conselhos de Políticas Sociais que buscam determinar novos fundamentos para a relação sociedade-Estado.

O Estado Democrático de Direito permite a criação de instituições que possibilitem a participação da sociedade na vida pública. Uma dessas instituições são os Conselhos de Políticas Sociais onde a democracia pode ser concretizada. Democracia é entendida por diversos autores, conforme citação de Bravo (2002, p. 46) como um processo histórico e está relacionada à soberania popular.

Lukács (1987), ao falar de democracia, prefere usar o termo “democratização”, já que para o autor trata-se de um processo e não de um estado. Para Ingraio (1980) a democracia precisa ser ampliada, havendo necessidade de democracia direta, de base, articulada à democracia representativa para se concretizar a democracia progressiva, ou seja, a democracia de massas. Netto (1990) considera que a democracia de massas com ampla participação social deve conjugar as instituições parlamentares e os sistemas partidários com uma rede de organizações de base: sindicatos, comissões de empresas, organizações profissionais e de bairro, movimentos sociais urbanos e rurais, democráticos.

Para que a relação entre descentralização e a prática democrática seja feita alguns princípios devem ser levados em consideração, tais como o controle do governo por parte dos cidadãos; transparência no processo de tomada de decisões; a participação popular e o processo de educação para a cidadania; a tomada de decisões por maioria e a atenção às demandas das minorias.

Historicamente, o controle social foi compreendido apenas como domínio do Estado sobre a população, revelando uma lógica coercitiva sobre as massas. Porém, o objetivo desse controle, apresentado pela Constituição Federal de 1988, é o da participação dos cidadãos na elaboração, implementação e fiscalização das Políticas Sociais, pelos quais a sociedade participa das decisões do Estado. Esta idéia tem como referencial o processo de redemocratização da sociedade no Brasil, aprofundando a discussão sobre a democracia.

Para que a participação popular se torne viável, através da descentralização, é imprescindível a existência de algumas condições, tais como a garantia do acesso às informações necessárias para a gestão, a garantia da participação da sociedade nos Conselhos e que os processos de gestão e as decisões sejam transparentes.

Tais mudanças têm como base a redistribuição de poder e demandam uma grande reestruturação do processo decisório brasileiro, o qual é marcado por uma trajetória centralizada, em que diferentes regimes autoritários utilizaram amplamente as Políticas Sociais, segundo Bravo (2002, p. 68), “como objeto de troca política e estratégia de cooptação de grupos sociais”.

Assim, os Conselhos foram uma inovação nas Políticas Sociais, devido à nova relação entre Estado e sociedade civil.

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de país, na qualidade de **instrumentos de expressão, representação e participação da população**. (GOHN, 2002, p. 83) <grifo nosso>

Os Conselhos são os espaços de participação da sociedade no processo de gestão das Políticas Sociais através do planejamento e fiscalização, isto é, a população intervém na elaboração e gestão das Políticas Sociais.

Os Conselhos são espaços de articulação, baseados na concepção de participação social e tem sua razão na universalização dos direitos e na ampliação da cidadania, relacionada a uma nova compreensão do papel do Estado. Trazem como inovação o controle desempenhado pela sociedade através da ação organizada de diferentes segmentos.

Os Conselhos devem ser visualizados como *locus* do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa e na possibilidade de construção da democracia de massas. [...] Nessa perspectiva, os Conselhos são concebidos ou como espaço de regulamentação dos conflitos, pautado na concepção liberal de democracia, ou espaço de consenso intersubjetivo. (BRAVO, 2002, p. 47-48)

No entanto, esses não são os únicos espaços de ação para o exercício do controle social¹⁵, apesar de serem, sem dúvida, mecanismos fundamentais, já que são previstos em lei.

Todos os Conselhos de Políticas Sociais (Assistência Social, Saúde, Educação...) são órgãos deliberativos presentes nas três esferas de governo e de composição paritária, entre representantes do governo e da sociedade civil.

2.2.1.1 Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal da Assistência Social tem a responsabilidade de deliberar sobre a Política de Assistência Social. A ele compete elaborar diretrizes para implantar a Política local de Assistência Social em sintonia com as diretrizes pautadas pelos Conselhos Estadual e Nacional.

Tem como deveres:

- decidir sobre a Política de Assistência Social;
- aprovar o Plano Municipal de Assistência Social;
- decidir sobre os gastos do Fundo Municipal de Assistência Social;
- acompanhar e fiscalizar as ações desenvolvidas na área de Assistência Social;

¹⁵ Outros mecanismos de controle social, de acordo com Bravo (2002, p. 48-49): Ministério Público, órgãos de defesa do consumidor (PROCON), meios de comunicação oficiais e Conselhos profissionais.

- divulgar as ações do Conselho e denunciar as situações contrárias à política da área;
- orientar a implantação de programas sociais, estabelecendo diretrizes e prioridades.

Além disso, cabe aos Conselhos comunicar à população, de forma transparente, as informações recebidas e deliberações realizadas, permitindo, assim, o exercício do controle social através da participação da sociedade.

Analisando a atuação dos Conselhos, Gohn (2001, p. 88) verifica a fragilidade do caráter deliberativo dos mesmos:

[...] vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos Conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação.

Isso ocorre porque a participação da população e o controle social nunca foram estimulados devido ao passado ditatorial do país, não havendo, ainda, uma tradição participativa da sociedade em órgãos públicos, fazendo com que os governantes utilizem os Conselhos como instrumentos para a realização de seus objetivos já definidos.

Gohn (s.d.) afirma ainda:

[...] os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e política. Por lei, devem ser também um espaço de decisão. Mas, *a priori*, são apenas espaços virtuais. (GOHN, s.d.)

Assim, para que os Conselhos sejam eficazes e efetivos é necessário:

[...] desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representação e conseqüência a luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar algum tipo de pré-requisito mínimo para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que vai atuar, assim como definir um código de ética e posturas face aos negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de revogar e

destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação. (GOHN, s.d.)

2.2.2 Fundo Municipal de Assistência Social

Com o movimento de transferência de atribuições dos Governos Federal e Estadual para os Municípios, muitas dificuldades surgiram.

Essas atribuições somadas à crescente autonomia dos Municípios submeteram os gestores locais a grandes desafios, exigindo mais eficiência na administração dos recursos públicos e no gerenciamento dos serviços, já que a maioria dos Municípios tem pouca capacidade técnica e dependem de transferências do governo central, pois os custos de instalação e manutenção dos recursos são altos.

A LOAS instituiu em seu artigo 30 o Fundo de Assistência Social, mecanismo que possibilita, de forma real, a relação intergovernamental, que consiste na transferência de recursos do Fundo Nacional e Fundo Estadual aos Fundos Municipais de Assistência Social, de maneira regular e automática, a partir de critérios já definidos. Essa modalidade permite a autonomia do Município na gestão dos recursos, de acordo com prioridades definidas em conjunto com o Conselho e explicitadas no Plano.

É sabido que os recursos para a Assistência Social são oriundos do Orçamento da Seguridade Social (OSS), formado por contribuições sociais e recursos fiscais das três esferas de governo. Assim, a União, Estados e Municípios devem alocar recursos próprios, dos seus orçamentos fiscais, para financiar ações da área de Assistência Social. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE BELO HORIZONTE, 1997)

O Fundo Municipal de Assistência Social é um Fundo Especial regido pela Lei Federal nº 4.320/64 e faz a captação e aplicação de recursos destinados ao financiamento das ações na área da Assistência Social.

Vincula-se à realização e execução de benefícios, serviços, projetos e programas sociais contidos no Plano de Assistência Social. Seus recursos podem ser aplicados diretamente sob responsabilidade do Município e através de transferência de recursos para organizações governamentais e não-governamentais de Assistência Social mediante acordos, convênios, ou contratos.

O Fundo está vinculado ao Órgão Gestor da Política de Assistência Social nas três esferas de governo e o chefe do Poder Executivo é o responsável pelo funcionamento adequado desse Fundo.

O gerenciamento orçamentário contábil e financeiro dos Fundos obedece aos princípios para a operação do Fundo Especial, onde sua classificação orçamentária e sua forma de gestão estão estabelecidas nos artigos 71 a 74 da referida Lei Federal.

Como o repasse de recursos ocorre pela transferência Fundo a Fundo, é necessário que se formalizem critérios para definir o montante a ser transferido.

[...] Definido o montante de recursos a serem alocados na Assistência Social no nível federal, e considerando como funções da União a normatização, coordenação, manutenção de benefícios de prestação continuada e o apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, e ainda considerando que cabe aos municípios a execução de ações e serviços, é importante a definição de critérios e mecanismos de repasse de recursos para os mesmos. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE BELO HORIZONTE, 1997)

As receitas passíveis de se vincularem ao funcionamento de Fundos Sociais são:

- Transferências de Instituições Privadas (doações oriundas de empresas);
- Transferências de Pessoas (doações provenientes de pessoas físicas);
- Multas e Juros de Mora;
- Transferências Intergovernamentais (convênios celebrados com União e Estados, em decorrência de preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social);
- Receitas Patrimoniais Imobiliárias (aluguéis, taxas de arrendamento, etc., pagos pelo uso do patrimônio do Município);
- Receitas Patrimoniais Imobiliárias (rendimentos resultantes de aplicação das disponibilidades do Fundo no mercado financeiro);
- Receitas Diversas (renda de eventos realizados com a finalidade de patrocinar programas de caráter social, renda de mercados, feiras livres, etc.);

- Indenizações (compensação financeira pela utilização de recursos hídricos, exploração de recursos minerais, extração de petróleo, etc.; tudo isso, obvio, em território municipal).

A verba repassada ao Fundo Municipal é utilizada conforme um Plano de aplicação elaborado pelo Órgão Gestor e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, necessitando, assim, que todo ano esse Plano seja re-elaborado e reformulado, contendo as prioridades identificadas na realidade local.

Desta forma, os compromissos assumidos e os danos provocados pelo Fundo Especial são de responsabilidade da administração do Município.

A Assistência Social não conta com definição constitucional que obrigue o Município a repassar um percentual mensal para ser investido na área de Assistência Social. A alocação de recursos passa a ser um instrumento de negociação e pactuação entre os níveis de governo, Conselho e poder executivo. As Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas em 1997 e 1999, deliberaram pela definição de um percentual de 5% de investimento com recursos orçamentários do Município. Entretanto, até o momento, não há fixação de um percentual de investimento para a área da Assistência Social no Município diferentemente da área da saúde que é 15% e da educação que é 25%.

A legislação, no entanto, ao não explicitar percentuais para a área, como foi feito com a educação, deixou a critério dos governantes, legisladores e da capacidade de influência dos conselheiros, a decisão relacionada ao montante de recursos fiscais a serem gastos na área. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE BELO HORIZONTE, 1997)

De acordo com as suas atribuições, o Conselho de Assistência Social fiscaliza as atividades do Fundo de Assistência Social para controlar e avaliar os gastos públicos e gerar informações qualificadas sobre a eficiência, eficácia e efetividade do uso das verbas destinadas ao seu Município.

O Fundo Municipal de Assistência Social deve dar transparência às suas atividades financeiras e operacionais, apresentando mensalmente relatórios que evidenciem a origem e aplicação das receitas, uma vez que a lei que cria o Fundo Municipal deve pressupor as fontes de recursos e sua destinação, para que não

haja ações alheias à Assistência Social, evitando o desvio ou utilização de forma não adequada das verbas destinadas à Assistência Social do Município.

Os gastos da Assistência Social advindos de recursos próprios ou transferidos de outras esferas, devem estar incluídos na Unidade Orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social. É visível, que somente a publicação jurídico-legal não é suficiente para que a União, Estados e Municípios cumpram a destinação de recursos de acordo com a elaboração de seus orçamentos. Contudo, em situação crítica de caixa, é permitido ao Conselho Municipal que negocie e defenda ações sociais na agenda política do Poder Executivo Municipal.

A negociação entre Conselho e Poder Executivo para destinação de recursos para a área da Assistência Social no Município também é difícil em função de condutas autoritárias presentes no Município, deixando assim a desejar o atendimento às necessidades da população que deveria ter acesso aos serviços sociais.

Como previstas na lei de criação, o Fundo poderá dispor de normas e controles para a prestação de contas que limita-se a três documentos, tais como:

- Balancete Financeiro Mensal;
- Relatório Mensal de Atividades;
- Relatório Mensal de compras, contendo a identificação do bem ou serviço comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação.

A prestação de contas se dá diretamente ao Tribunal de Contas, como os demais recursos gerenciados pelo Município. Nessa modalidade, a organização de Fundos Especiais é imprescindível.

Segundo Gonçalves (2003), as administrações com receio de perder o poder tornam o controle do Fundo Municipal de Assistência Social um campo conflituoso, uma vez que utilizam mecanismos autoritários que inibem a participação e o controle social que a população deveria exercer através do Conselho Municipal.

Desta forma, não “[...] será possível difundir uma idéia nova de vida coletiva, fundada em liberdades individuais, justiça social, participação

democrática e representação política, pontes que aproximam Estado e sociedade civil". (NOGUEIRA, 1998 apud REGO, 1999)

2.2.3 Plano de Assistência Social

O Plano Municipal da Assistência Social é um instrumento de planejamento que regula, organiza e norteia a execução da Política da Assistência Social e que deve ser submetido à aprovação do Conselho de Assistência Social.

A elaboração do Plano Municipal de Assistência Social é atribuição do Órgão Gestor que deve articular todos os prestadores de serviços de Assistência Social, governamentais e não governamentais, bem como as demais políticas setoriais para construir o Plano de acordo com a realidade local. É um instrumento juridicamente necessário para a captação de recursos de outras instâncias de governo, para firmar convênios e, até mesmo, parcerias com a sociedade civil.

O Plano de Assistência Social representa o planejamento para a efetivação das ações na área social, com definição de metas, de objetivos, de fonte para tal financiamento e de prioridades a serem atendidas. Segundo Rachelis et al (1998), apud Gonçalves (2003, p. 63)

O plano de assistência social é um instrumento de gestão frente à realidade em que foi construído e diante da qual deverá fornecer respostas às necessidades sociais detectadas. Longe de constituir uma peça técnica, formulada nos gabinetes, ou mero arranjo formal de um conjunto de intenções, é um instrumento chave à improvisação que ainda impera nesta área.

Para retratar a realidade e propor ações adequadas, é importante que o Plano seja elaborado a partir de uma leitura da realidade local do Município. Deve visar prioridades e demandas da sociedade para a universalização dos serviços ao alcance de todos os cidadãos que deles necessitarem. Sua elaboração exige competência técnica, conexão e articulação política e abertura para o envolvimento da sociedade, resultando assim um produto coletivo democrático que lhe oferece legitimidade.

O Plano de Assistência Social é elaborado periodicamente e sua construção deve ser realizada de acordo com um processo acumulativo que

contemple os erros e acertos das ações em decorrência de avaliações. O Plano é um constante processo dialético: pode ser alterado, atualizado e sempre tem novas metas e novos objetos a serem alcançados e efetivados.

Para que a elaboração do Plano Municipal seja resultado de um trabalho democrático e coletivo, deve conter as propostas discutidas e aprovadas pela população através dos Conselhos, dos fóruns e das Conferências, espaços estes de discussão e reflexão da população sobre os assuntos referentes à Assistência Social de seu Município.

2.2.4 Órgão Gestor de Assistência Social

Os órgãos gestores das Políticas Sociais são as unidades administrativas criadas em cada esfera de governo para gerir a Política Social a que se vincula.

Entende-se também por Órgão Gestor a estrutura que tem por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do regime próprio, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios. Independentemente das atribuições próprias nas áreas dos serviços básicos do Município, sua administração deve assumir um papel catalisador das forças sociais em torno dos objetivos gerais de médio e longo prazo do Município.

Segundo Gasparini (1993), órgãos públicos são centros de competência do Estado e podem ser classificados em independentes, autônomos, superiores e subalternos.

- **Independentes:** têm origem na Constituição, não sofrem qualquer tipo de subordinação e estão no topo da pirâmide e representam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- **Autônomos:** são subordinados aos órgãos independentes, têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica. Têm como competência as funções de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atribuições. São exemplos: os Ministérios, a Consultoria Geral da República e Secretarias;
- **Superiores:** são órgãos de direção, controle e decisão de assuntos da sua competência; não possuem autonomia administrativa e financeira.

São exemplos: Gabinetes, Secretarias-Gerais, Procuradorias, Divisões, Coordenadorias e Departamentos.

- **Subalternos:** têm o poder decisório reduzido e predominam as atribuições executivas, ou seja, executam serviços rotineiros e cumprem decisões, não tendo qualquer autonomia administrativa, financeira, técnica ou política. São exemplos: Seções e Setores.

[...] A definição do órgão em secretaria, departamento, setor ou coordenadoria deverá obedecer à estrutura funcional do executivo em cada nível, ou seja, da estrutura organizacional dos governos federal, estadual e municipal [...] (GONÇALVES, 2003, p. 53).

Para a área de Assistência Social, a criação do Órgão Gestor significa a definição de um “espaço” para a Assistência Social na estrutura política e administrativa de cada esfera de governo, ou seja, de acordo com sua estrutura, cada Município classificará a unidade gestora da Assistência Social em diferentes status.

O papel do Município varia em cada época e circunstância, de acordo com os atores que participam da definição da cena política e com a função exercida pelo Estado no qual o Município está inserido. Além disso, cada Município é único, dada à complexa combinação de fatores sociais, demográficos, políticos e econômicos presentes em cada um.

[...] na dúvida, ou salvo necessidades claramente definidas de que as decisões pertençam a escalões superiores na pirâmide da administração, estas devem ser tomadas no nível mais próximo possível da população interessada. E nos referimos aqui à capacidade real de decisão, com descentralização dos encargos, atribuição de recursos e flexibilidade de aplicação. Este princípio da "proximidade" vale tanto para a administração pública como para autarquias e várias áreas do setor privado. E não se trata de dotar as administrações centrais de "dedos mais longos" com a criação de representações locais, mas de deixar as administrações locais gerirem efetivamente as atividades. (DOWBOR, 1994)

O Órgão Gestor da Política de Assistência Social tem suas competências definidas pela NOB que fornece condições fundamentais para a implementação da Política de Assistência Social, numa perspectiva de emancipação, que considera o cidadão e a família como sujeitos protagonistas da rede de ações e serviços, e não como objetos de intervenção.

Com isso, há a necessidade de o Órgão Gestor se capacitar para as ações de gerenciamento, principalmente no âmbito municipal, como por exemplo: coordenação, planejamento, supervisão, e avaliação da Política de Assistência Social.

Em estudo feito nos Municípios de pequeno porte I da sub-região de Presidente Prudente, observamos que o porte do Município influencia na análise da configuração da Assistência Social, na gestão política e na forma como são tratadas as diversas demandas apresentadas para o mesmo.

3 ANÁLISE DA NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA SUB-REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE

Ao pesquisarmos os 6 Municípios delimitados, tivemos como objetivo central analisar a forma como está funcionando a organização institucional da Política de Assistência Social instituída pela LOAS.

Como visto no capítulo anterior, o artigo 5º, inciso I, estabelece o comando único como diretriz para a organização da Assistência Social. Isso implica na criação de um Órgão Gestor específico para gerir esta política. O artigo 30 dispõe que sejam criados, em Municípios, Estados, Distrito Federal e União, Conselho,

Fundo e Plano. Se visto isoladamente, desconsiderando as demais disposições da LOAS, este artigo possui um caráter focalizado, justificando essa criação apenas como um critério de repasse de recursos advindos dos Governos Estaduais e Federal para a execução das ações relacionadas à área de Assistência Social. Esse entendimento aparece explicitamente no depoimento de uma das gestoras entrevistadas:

"(O Conselho) É formado mais para garantir o financiamento". (Município D)

No entanto, este artigo, através da organização da Política de Assistência Social, tem como objetivo efetivar a participação e o controle social da população sobre as deliberações do poder público na área, funcionando como uma forma de indução para a aceitação do Sistema Descentralizado e Participativo.

[...] o sucesso de um programa de descentralização é determinado por uma dada estrutura de incentivo à adesão, ou seja, "estratégias de indução eficientemente desenhadas". [...] essas medidas de indução são particularmente relevantes, à medida que a oferta de serviços [...] pelos municípios depende diretamente da capacidade deles de instalarem os recursos técnicos necessários - equipamentos, recursos humanos e conhecimento especializado. (ARRETCHE, 1999 apud MONNERAT, SENNA e SOUZA, in BRAVO, 2002, p. 72)

Através das entrevistas realizadas, foi possível perceber que grande parte das gestoras da Política de Assistência Social entendem o artigo 30 somente como uma forma de ampliar a burocratização sobre os repasses de recursos.

Assim, tendo como norte a LOAS, analisamos as informações obtidas, e dividimos este capítulo de acordo com as seguintes categorias de análise: Conselho Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social, Plano Municipal de Assistência Social e Órgão Gestor da Assistência Social.

3.1 Conselho Municipal de Assistência Social

Após a Constituição Federal de 1988, e principalmente após a LOAS, vários Conselhos foram implantados.

Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.

Eles são **compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada** e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. (GOHN, s.d.) <**grifo nosso**>

Em relação a esta característica, verificamos que nos 6 Municípios existe essa composição paritária entre poder público e sociedade civil. Porém, quando questionado sobre a participação da população nas reuniões do Conselho, obtivemos, entre outras, as seguintes respostas:

"Aqui a coisa é complicada... ninguém participa de nada". (Município B)

"Há impedimento caso queiram participar". (Município A)

Stein (2000) entende que os Conselhos de Políticas Sociais podem representar um avanço quanto à participação política da população, porém a sociedade deve estar preparada para tal participação. E não é isso que ocorre nestes Municípios, pois observamos que há o despreparo da população e não há interesse do poder público na participação da mesma, uma vez que em nenhum Município os horários das reuniões são divulgados à população, mas somente aos membros do Conselho.

"Essa divulgação é feita somente aos conselheiros, através de convites ou telefonemas. A população não participa". (Município E)

"A população não tem noção do que é um Conselho". (Município D)

"Não há a necessidade da participação da população, uma vez que tem representante da sociedade civil que são membros do Conselho, e a população não demonstra interesse em participar". (Município C) <**grifo nosso**>

Verificamos que os próprios membros encontram dificuldade em sua representação, visto que, nas reuniões são discutidos temas próprios da área, como os documentos recebidos do Conselho Nacional, transferências de recursos, entre outros e os termos e palavras utilizados para o debate dos mesmos são de difícil entendimento para muitos conselheiros.

"Os conselheiros têm uma 'certa dificuldade', já que são utilizados termos técnicos". (Município D)

Para que os Conselhos sejam representativos deve haver, também, vontade política, por parte do Governo Municipal. E isso não ocorre nos Municípios pesquisados.

“O que existe de pior no Município é a **falta de interesse** por parte do prefeito em dar apoio a esses projetos, em disponibilizar mais funcionários e materiais permanentes que são necessitados”. (Município C) <**grifo nosso**>

Essa situação nos permite afirmar que “[...] os conselheiros participam sem se intrometer nas decisões já tomadas pelo órgão gestor. [...] É um tipo de participação ‘administrada’ (Nogueira, 2004) que não permite a deliberação”. (NOZABIELLI, 2004, p. 23).

Gohn (s.d.) explica tal situação:

Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Stein (2000, p. 79) completa a explicação afirmando que "a criação de conselhos tornou-se um fato nos Municípios brasileiros, seja por força de suas leis orgânicas seja por força das legislações federal e estaduais". Isto é, em sua maioria, não houve o real desejo dos gestores dos Municípios em implantá-los, mas sim uma imposição "de cima para baixo".

As posições de ambas as autoras também podem nos ajudar a compreender a falta de representatividade e a falta de autonomia dos Conselhos, mencionada em 3 Municípios. Destacamos as falas das gestoras dos Municípios F e D, respectivamente:

"Não há autonomia, pois metas e objetivos já vêm prontos. O Município está se estruturando recentemente".

"O Conselho não é atuante. Eles (os conselheiros) não são de debater".

Desta forma, o Conselho não delibera, não cumpre uma de suas funções primordiais que é a representação.

Concluimos nossa análise com a seguinte afirmação de Gohn (s.d.):

[...] observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à **falta de tradição participativa da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos**; a curta trajetória de vida dos conselhos e, portanto, a falta exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – por parte da maioria da população – de suas possibilidades (deixando espaço livre para que sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade). <**grifo nosso**>

3.2 Fundo Municipal de Assistência Social

Como dito no capítulo anterior, o Fundo Municipal de Assistência Social é um instrumento que consolida os recursos destinados à área de Assistência Social no Município e é regido pela Lei Federal nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Fundo está ligado ao Órgão Gestor de Assistência Social e os seus recursos são controlados e fiscalizados pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Para que a gestão financeira se materialize democraticamente deve haver compromisso, responsabilidade e transparência na aplicação dos recursos.

A LOAS, em seu artigo 30, estabelece a criação do Fundo de Assistência Social como um mecanismo que possibilita a relação intergovernamental através da transferência de recursos dos Fundos Estaduais e Nacional aos Fundos Municipais de Assistência Social.

Nas entrevistas realizadas, percebemos que as gestoras da maior parte dos Municípios não têm claro a questão do financiamento da Política de Assistência Social.

"Eu **não sei** como tá (sic) essa parte agora, se é a prefeitura ou se é o Governo (Estadual/Federal)... eu tô (sic) achando que o Município tá (sic) investindo mais que o Governo (Estadual/Federal), porque para o projeto Espaço Amigo vem uma verba para a gente atender 25 crianças e a gente está atendendo 35. O que vem não está dando pra (sic) nada, então o Município acaba investindo". (Município B) <**grifo nosso**>

"Já tem certo a porcentagem, mas eu **não sei** dessa parte não". (Município B) <**grifo nosso**>

"Vem verba do Estado, do Federal, **eu acho** que o Município arca com uma porcentagem, **não sei** falar a porcentagem, mas o Município repassa". (Município D) <grifo nosso>

Observamos que o financiamento da Política de Assistência Social é "nebuloso", pois as entrevistadas não conseguem determinar valores, percentuais, ações complementares entre os níveis de Governo. Esta situação compromete a gestão financeira do Município porque fragiliza a construção de argumentos para analisar, negociar, propor e questionar, fazendo com que o atendimento à população seja deficitário. O domínio sobre o financiamento é fundamental aos processos de gestão que pretendam ser democráticos, participativos e comprometidos com resultados.

Em todos os Municípios as gestoras nos informaram que os Governos Estadual e Federal financiam projetos, programas e serviços determinados, ficando o Governo Municipal, muitas vezes, com a atribuição de financiar os plantões sociais ou pronto atendimento, conforme os depoimentos:

"A prefeitura investe na Assistência Social através do plantão social, distribuição de cestas básicas, atendimento de emergência e uma contrapartida do Município para os projetos desenvolvidos". (Município E)

"O Fundo é financiado pela prefeitura. O investimento é feito através do pronto atendimento como água, luz e gás. O investimento é pouco. Tinha que ter mais no orçamento". (Município A)

No que se refere à questão da destinação de um percentual de recursos do orçamento municipal para o Fundo de Assistência Social, obtivemos várias respostas, dentre elas:

"A Assistência Social não possui recurso destinado". (Município A)

"**Não sei**... está definido que tem que repassar 5%, que é o estabelecido, mas não posso te garantir se é repassado. Em porcentagem eu não posso afirmar". (Município D) <grifo nosso>

"Sim, acompanha e está de acordo com o orçamento do Município". (Município F)

Verificamos que as gestoras, exceto do Município A, não sabem dizer qual é o valor definido para a Assistência Social no orçamento. Quanto a essa questão observamos que de acordo com a realidade dos Municípios, apenas uma gestora

acompanha os recursos que são destinados ao Fundo Municipal de Assistência Social.

As gestoras reclamam de que a verba é insuficiente para atender à demanda real que existe no Município, deixando assim a desejar o atendimento na área da Assistência Social.

"A gente queria ampliar o atendimento do Projeto Fortalecendo a Família e o Projeto Pró-Criança, mas a gente recebe uma verba da prefeitura que não é suficiente em relação à demanda". (Município E)

Em relação à participação das gestoras no processo de aprovação do orçamento do Município, vimos que:

"(Para a elaboração desse) orçamento, era para ser convidada a gestora e os conselheiros do Município para fazer parte da discussão desse orçamento, mas dificilmente somos convocados. Eles (quem elabora) fazem da forma que acham. É cobrado isso deles, mas quando pensa que não, **é só vacilar um pouquinho**, e eles já colocam que está pronto". (Município C) <grifo nosso>

O gestor da Política de Assistência Social precisa estar atento aos movimentos de discussão que ocorrem no Município. É preciso pressão para negociar e cobrar recursos.

Quando questionamos às gestoras sobre o que elas poderiam fazer para melhorar o financiamento dos Municípios, para poder reverter essas situações, revelam que:

"Precisa de autonomia e necessita de recursos na área da Assistência Social". (Município A)

"As coisas caminham pela vontade do prefeito. **Poderia fazer um trabalho melhor** se houvesse uma lei que obrigasse um repasse de verba do Município para a Assistência, para poder trabalhar". (Município C) <grifo nosso>

Através destas falas pode-se perceber que elas não responderam nossa pergunta, mas sim "desabafaram" sobre o que elas queriam que acontecesse para que pudessem trabalhar tranquilamente.

Há ainda outro posicionamento:

"Ampliar o atendimento da demanda, para haver maior repasse de recursos financeiros". (Município E)

Ampliar o atendimento não implica em ampliação do financiamento. O que pode ampliar o valor dos recursos repassados para a Assistência Social são o conhecimento do gestor sobre a realidade do Município e a sua capacidade de propor ações inovadoras, pois ele faz parte de um Governo cujo responsável é o prefeito. Por maior capacidade que o gestor da Política de Assistência Social tenha, a diretriz será dada pelo prefeito, que é a autoridade política. Assim, o gestor precisa sempre estar bem informado para fundamentar concretamente suas propostas.

3.3 Plano Municipal de Assistência Social

O Plano Municipal de Assistência Social, já descrito anteriormente, é um instrumento necessário para o planejamento das ações da Assistência Social no Município, pois organiza e orienta a execução desta política, determinando metas, objetivos e definindo prioridades a serem atendidas.

É requerido nos processos de financiamento para captação de recursos de outras instâncias de Governo sendo uma ferramenta importante para firmar parcerias e convênios.

Sua elaboração é atribuição do Órgão Gestor que deve envolver todas as organizações do Município, governamentais e não governamentais, que atuem na área de Assistência Social. Sua aprovação é atribuição do Conselho Municipal de Assistência Social que tem também como incumbência a cooperação na elaboração do Plano Municipal, bem como a análise e a aprovação de aplicação dos recursos destinados para a área.

Nos Municípios pesquisados, as entrevistadas esclareceram que, anualmente, precisam apresentar o Plano Municipal de Assistência Social como um dos instrumentos para formalizar o convênio com o Governo Estadual, através da SEADS (Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social), que tem como órgão regional a DRADS. Este Plano deve ser elaborado a partir de um formulário padronizado e disponibilizado no *site* da SEADS, como percebemos através do seguinte depoimento:

"O Plano Municipal é feito todo ano. Fazemos o diagnóstico do Município na área da educação e da saúde, é bem sintetizado. O Plano anual do Município é feito através de um programa via Internet, computador. Nele vai o orçamento, projetos, serviços do Município". (Município C)

Nas entrevistas realizadas nos Municípios observamos que todas as gestoras, na hora da elaboração do Plano, têm consciência da importância de fazer uma leitura crítica da realidade local, debater e propor pontos a serem resolvidos no Município. Mas, ao mesmo tempo, percebemos que elas, no geral, não compreendem o Plano como uma ferramenta de planejamento e gestão, para definir metas, pensar e agir. Assim, ele acaba por assumir uma função reduzida, de ordem burocrática e formal, sendo utilizado, por elas, na maioria das vezes, como instrumento para a transferência de recursos financeiros.

"Esse plano é **solicitado** aos Municípios, pois sem ele não tem como fazer um trabalho. Não dá para firmar convênios e nem parceria até mesmo com a sociedade civil. É necessário ter alguma coisa no papel para poder trabalhar em cima. Através do plano tem-se uma visão ampla do Município". (Município C) <grifo nosso>

"Cada Município é **obrigado** ter seu plano. Foi a DRADS que pediu, mas é necessário tem que ter". (Município D) <grifo nosso>

"**Solicitado** pela DRADS e é um meio de organização e celebrar convênios". (Município F) <grifo nosso>

As 6 gestoras, quando questionadas em relação à autonomia na definição de ações, revelam que:

"Não possui autonomia e também é pressionado pelos Governos". (Município A)

"De um ano para o outro, o Estado já oferece um programa. São as mesmas coisas, a mesma quantidade (de recursos). (O Estado) impõe e delimita o atendimento, não tem como alterar nada, só vai atender o que atendeu no ano anterior. O Estado impõe, não dá liberdade. É limitado, **não dá para trabalhar a realidade do Município**. É esse o programa e a quantidade é essa. São programas estipulados por ele". (Município C) <grifo nosso>

Percebemos que há uma interferência e uma pressão direta dos Governos Estadual e Federal na definição das prioridades da gestão municipal. As gestoras afirmaram que não têm autonomia de decisão. Nas entrevistas, 4 gestoras declaram que há uma pressão maior do Governo Estadual, como nos mostra os seguintes depoimentos:

"O Estadual interfere mais através das ações do Município serem limitadas, planejadas pelo Estado. Todo ano esperam mudanças. Eles mesmos colocam que vai mudar, vai desburocratizar. **Não tem como o Município fazer o seu próprio trabalho; ainda é uma hierarquia.** As ordens vêm de cima para baixo, onde deveria ser de baixo para cima". (Município C) <grifo nosso>

"Há certa pressão do Estado devido aos programas. É complicada essa parte". (Município B)

Uma outra informação relevante dada pelas gestoras é sobre a questão burocrática em relação ao preenchimento dos documentos enviados pelos Governos Estadual e Federal. Elas nos informaram que tem que preencher muitos papéis, tomando, com isso, muito tempo de seu trabalho.

"Vamos supor, tem os projetos: Bolsa-Escola, Bolsa-Família, Bolsa-Alimentação, aí que às vezes dificulta. Eles estipulam: Você tem que fazer o cadastro assim, assim, assim. E na hora de passar já tem novas mudanças, daí dificulta e muito, porque quando a gente está se adequando ao modelo tem uma nova forma pra (sic) estar fazendo e isso vai atrasando o serviço, vai acumulando". (Município D)

A transferência de recursos financeiros dos Governos Federal e Estadual para os Municípios determina uma série de procedimentos burocráticos que os Municípios precisam cumprir. Não existe autonomia absoluta, e sim, relativa que depende da capacidade do gestor, da competência teórica, metodológica, política e ética para lidar com esses mecanismos burocráticos.

3.4 Órgão Gestor de Assistência Social

O Órgão Gestor da Política Municipal de Assistência Social é a repartição pública especialmente criada para administração e coordenação da Política de Assistência Social.

Nos Municípios pesquisados esta repartição é classificada como:

- **Município A:** Departamento da Assistência Social;
- **Município B:** Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;
- **Município C:** Departamento da Assistência Social;

- **Município D:** Coordenadoria¹⁶;
- **Município E:** Coordenadoria de Assistência Social;
- **Município F:** Departamento de Assistência Social.

De acordo com a classificação utilizada por Gasparini (1993), como visto no capítulo anterior, notamos que os Órgãos Gestores de 5 Municípios são identificados como órgãos superiores (Departamento e Coordenadoria), ou seja, devem controlar e decidir sobre assuntos da sua competência, não possuindo autonomia administrativa e financeira. Já em um Município, o Órgão Gestor é classificado como autônomo (Secretaria), devendo ser subordinado a órgãos independentes, mas com autonomia administrativa, financeira e técnica. Cabe a ele planejar, supervisionar, coordenar e controlar.

Observamos também que, em grande parte dos Municípios visitados, o espaço físico destinado à Assistência Social é inadequado.

No Município F, por exemplo, a gestora nos informa que não há privacidade, pois precisa dividir sua sala com um outro profissional¹⁷, e que, muitas vezes, falta materiais de consumo para a realização de seu trabalho.

No Município E, o Órgão Gestor da Assistência Social está situado em uma sala muito pequena e apertada. A população fica sem um espaço adequado para o atendimento individual.

O gestor desse Órgão é selecionado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, isto é, cabe ao prefeito nomear a pessoa de sua confiança para ocupar a função de gestor. Dos 6 Municípios selecionados, em 4 as gestoras estão há pouco tempo exercendo suas funções, devido à troca de prefeito ocorrida este ano.

Todas as gestoras têm formação em nível superior, sendo 5 assistentes sociais, e 1 contadora. Com isso, constatamos que, além de a profissão continuar a ser tipicamente feminina, o Assistente Social é o profissional mais requisitado para ocupar a função de gestor da Política de Assistência Social, pois reúne condições favoráveis para desempenhá-la com eficiência. Segundo Gonçalves (2003, p. 91):

¹⁶ O nome da Coordenadoria deste Município não consta no documento enviado pela DRADS.

¹⁷ No caso, uma psicóloga. Ambas revezam a sala para realizar os atendimentos.

Mais do que a legislação que habilita o assistente social ao cargo de gestor e a constatação da proximidade dos perfis profissionais, nossa certeza quanto à adequação desse profissional à função de gestor está fundamentada nos conhecimentos e habilidades que o assistente social traz para o desempenho das atribuições de um gestor de políticas públicas.

Como visto nos capítulos anteriores, desde a Constituição Federal de 1988 o Município é reconhecido como ente federado autônomo¹⁸. Em decorrência do processo de descentralização, novas responsabilidades foram transferidas aos Municípios. Sobre essa mudança, um outro fator que notamos é sobre como está acontecendo a relação intergovernamental, a pressão de uma esfera sobre a outra. As respostas, por vezes, foram contrárias:

“De um ano para o outro, o Estado já oferece um programa. São as mesmas coisas, a mesma quantidade (de recursos). (O Estado) impõe e delimita o atendimento, não tem como alterar nada; só vai atender o que atendeu no ano anterior. **O Estado impõe, não dá liberdade.** É limitado, não dá para trabalhar a realidade do Município. É esse o programa e a quantidade é essa. São programas estipulados por ele”. (Município C) <grifo nosso>

“**Pressionado em termos**, porque, vamos supor, vem verba pra (sic) gente atender 70 crianças; a gente pode até querer ampliar o número de atendimentos, mas se pedir pra (sic) aumentar o recurso não tem como. Não aumenta. Mas falar que o Governo (Estadual/Federal) cobra, pressiona, isso não. O que eles cobram mensalmente são os relatórios, prestação de contas de como foi utilizado o recurso; nesse sentido, sim. A gente tem que estar dando o retorno”. (Município D) <grifo nosso>

“O Município **tem autonomia** para efetuar suas ações, com apoio financeiro e técnico do Governo Estadual e Federal”. (Município E) <grifo nosso>

Isso é uma questão a ser pensada: ou o Governo Estadual/Federal interfere mais em um Município que em outro, ou são as gestoras que dificultam suas relações com o mesmo.

Observamos também que as ações de muitas gestoras sofrem interferências dos prefeitos e das primeiras-damas, que não possibilitam a autonomia no processo de gestão, limitando e/ou desconsiderando as decisões das gestoras.

¹⁸ “O recente processo de redemocratização vivenciado no Brasil revela um redesenho de seu sistema federativo cujo vetor aponta para a descentralização e para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais, caracterizadas pelo federalismo cooperativo [...] esse tipo de federalismo admite a intervenção do poder federal mas pressupõe formas de ação conjunta ente as diferentes esferas de governo, as quais guardam, por sua vez autonomia decisória e capacidade própria de financiamento”. (STEIN, 2000, p. 73)

“Não existe no Município abertura para trabalhar com os projetos no setor público. Não há autonomia. Tudo passa pelas mãos do prefeito e da primeira dama”. (Município A)

“As coisas caminham pela vontade do prefeito. Poderia fazer um trabalho melhor se houvesse uma lei que obrigasse um repasse de verba do Município para a Assistência para poder trabalhar”. (Município C).

Gonçalves (2003, p. 108) afirma que “a autonomia do gestor na utilização dos recursos só acontece em relação às verbas conveniadas vindas de outras esferas de Governo porque são repassadas com destinação pré-estabelecida [...]”

Diante dessa situação, as próprias gestoras cobram fiscalização dos Governos Estadual e Federal, a qual, de acordo com a gestora do Município B, deveria acontecer para possibilitar um melhor andamento das questões municipais e para ajudar na organização e no funcionamento do orçamento municipal.

“Eu acho que eles (os Governos Estadual e Federal) deveriam até fazer uma parte nessas coisas do Município, de **fiscalização**. Porque tem Município que às vezes acaba gastando sem ser para os projetos”. (Município B) <**grifo nosso**>

“Ter maior investimento, melhorar e ampliar o que tem e que o Governo Federal e Estadual deveriam acompanhar e cobrar mais, pois o **Município funciona melhor com cobrança**”. (Município F) <**grifo nosso**>

Percebemos, com estas falas, que as gestoras revelam certa contradição: querem autonomia para gerir os recursos transferidos pelos Governos Estadual e Federal e, ao mesmo tempo, uma subordinação a um nível maior de Governo que determine, obrigue e cobre a participação do Município no financiamento. Essa situação nos mostra o quão inseguras elas se sentem ao gerir a Assistência Social. Sentem que só conseguiriam enfrentar os desafios e os problemas se houvesse um acompanhamento sistemático do órgão que financia, reconhecendo que o órgão financiador pode pressionar e cobrar mudanças no Município.

Com relação à avaliação das gestoras sobre o funcionamento do Conselho, Plano, Fundo e Órgão Gestor no Município, obtivemos as seguintes respostas:

“Acho que está bom. O Conselho tem suas decisões, eles avaliam as ações. O funcionamento está bem. Precisa melhorar em relação a cursos de capacitação para os conselheiros”. (Município B)

“Há uma relação boa, mas há falta de interesse e mais empenho de ir em busca de melhorias, discussões para enfrentar o poder executivo. Sinto que há medo e insegurança. O poder público fica com o pé atrás, a **sociedade civil dificilmente encontra pessoas que realmente querem trabalhar**, lutar, ir em busca de estarem melhorando. Queremos também que as coisas aconteçam rápidas e o processo é lento”. (Município C) <grifo nosso>

No que se refere às dificuldades e problemas a serem enfrentados pelas gestoras nos Municípios, percebemos que as 6 recorrem à DRADS, que as assessora na solução desses problemas. Somente 2 gestoras recorrem primeiramente a outros sujeitos: uma dirige-se ao prefeito e, se caso a dúvida não for esclarecida, pede auxílio à DRADS. A outra, pede ajuda aos assistentes sociais dos Municípios vizinhos e, depois à DRADS.

Após concluirmos a análise sobre a organização da Política de Assistência Social nos Municípios de pequeno porte I da sub-região de Presidente Prudente, podemos afirmar que há muito a ser mudado na estrutura organizacional dos Municípios, como exemplo, a uniformização da nomenclatura referente à Assistência Social; padronização esta discutida pelo SUAS e por uma das entrevistadas:

“[...] deveria ser organizada a designação da Assistência Social nos Municípios, assim como há na Saúde e na Educação [...]”. (Município F)

Diante do conteúdo analisado, percebemos o quão deficiente é, ainda, a gestão municipal da Política de Assistência Social e quão grandes são as dificuldades encontradas pelas gestoras no trato dessa questão.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho apresenta um acúmulo de conhecimentos adquiridos através de pesquisas e estudos realizados no decorrer deste ano. Esse desenvolvimento nos proporcionou uma análise crítica do real, originando, assim, uma compreensão maior sobre a realidade do objeto analisado.

O processo de organização da Política de Assistência Social, especialmente no tocante à criação de Conselho, Fundo, Plano e Órgão Gestor, surgiu somente após a Constituição Federal de 1988 e se consolidou, principalmente, após a LOAS.

Assim, de acordo com o nosso objetivo, concluimos que a nova organização da Política de Assistência Social preconizada pela LOAS está sendo desenvolvida de forma lenta e, em muitas situações, inadequada.

Chegamos a esta conclusão porque constatamos que, por mais que a legislação citada disponha sobre a participação da população nos processos de decisão e controle das ações públicas, os processos de gestão estabelecidos nos Municípios não possibilitam que a mesma seja efetivada da forma proposta. Essa situação é vista nos Municípios pesquisados, onde a população não sabe que

pode participar das reuniões do Conselho de Assistência Social e, além disso, não é informada sobre esse direito, ficando alheia às decisões tomadas, já que o que foi decidido e discutido nas reuniões também não é informado à mesma.

Podemos dizer também que em alguns Municípios os próprios conselheiros não decidem, não deliberam e assumem o papel de “fantoques”, já que todas as decisões devem passar pelas mãos do prefeito ou da primeira-dama. O Conselho passa a legitimar decisões já tomadas para cumprir uma formalidade exigida pela instância financiadora. Essa situação minimiza as atribuições do Conselho, o qual deveria ser deliberativo, representativo e controlador da Política de Assistência Social.

Concluimos que o discurso da descentralização e atribuição de poder de decisão aos Municípios, idealizado pela Reforma do Estado, é muito utópico, pois, apesar das dificuldades ocorrerem nos Municípios, estes não possuem a autonomia plena de suas ações, uma vez que ficam presos às recomendações e condições estabelecidas pelo órgão financiador, exercendo uma “falsa” autonomia, não agindo de modo propositivo, não apresentando suas próprias ações em relação à situação local; somente desenvolvem o que já é determinado pelas instâncias financiadoras e/ou complementam essas determinações.

Quanto ao local destinado ao Órgão Gestor da Assistência Social, notamos que somente em um Município o espaço físico reservado para este órgão proporciona um ambiente apropriado para o atendimento ao usuário. No restante dos Municípios as salas ou são apertadas ou são compartilhadas com profissionais de outras categorias, como já analisado, não possibilitando ao usuário um atendimento adequado e nem o respeito devido à sua individualidade.

No tocante aos Planos Municipais de Assistência Social, estes deveriam ser ferramentas para analisar as demandas locais e propor estratégias de intervenção, mas acabam sendo reduzidos ao cumprimento de um mecanismo burocrático exigido para o repasse de recursos financeiros ao Município.

Percebemos que, apesar de 5 gestoras serem assistentes sociais, as mesmas mostram-se despreparadas para gerir a Política de Assistência Social, pois percebemos que elas têm pouca informação, ou pelo fato de estarem exercendo esta função por pouco tempo ou pelo contrário, mostrando-se estagnadas, ou seja, desempenham essa função já há alguns anos e não se atualizam. Em ambas posições acabam por aceitar a situação que lhes é imposta

estando ou não de acordo com elas. Não tendo poder de decisão submetem-se ao mando e ao desmando dos prefeitos e das primeiras-damas. Tudo isso ocasiona graves conseqüências no desenvolvimento da gestão desta política, implicando na ineficiência das ações voltadas aos usuários da Assistência Social.

Diante das visitas e entrevistas realizadas nos Municípios concluímos que a realidade dos Municípios só será modificada quando o gestor souber se relacionar com as instâncias de governo, sabendo dialogar com o prefeito e com a primeira-dama, sendo propositivo, estrategista e um profissional operativo para que as mudanças sejam alcançadas.

Um avanço importante neste processo de organização da Política de Assistência Social foi dado pelo Sistema Único de Assistência Social, aprovado em 2005, que aprimora e disciplina o Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social instituído na LOAS e em andamento desde a 2ª metade da década de 1990. O SUAS cria um sistema de regulação e organização da Política de Assistência Social em todo o território nacional, padronizando conceitos, nomenclaturas, definindo as responsabilidades dos níveis de governo, elegendo o Município como espaço, pois é o local onde a Política de Assistência Social ganha concretude e é onde suas incoerências se manifestam.

Embora percebamos que o funcionamento do Conselho, Fundo, Plano e Órgão Gestor não esteja sendo desenvolvido de forma adequada, temos consciência que todo esse processo de dinamização da organização da Política de Assistência Social ainda está sendo discutido nas Conferências realizadas nos Municípios, Estados e, em âmbito Nacional.

Devemos considerar que todo movimento de adequação é lento, ainda mais quando envolve vontade política e mudança cultural.

Assim, podemos afirmar que essa nova institucionalidade não está pronta e acabada sendo ainda alvo de muitas discussões.

Pensando desta forma, acreditamos que esta realidade atual será modificada, visando ao pleno atendimento das reais demandas municipais, fazendo valer a representatividade dos Conselhos, obtendo o repasse dos recursos necessários dos Municípios aos Fundos, estabelecendo a autonomia dos Municípios na elaboração dos Planos, não mais como instrumentos burocratizantes, e proporcionando atendimento digno e adequado aos usuários nos Órgãos Gestores de Assistência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERTURA da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. **Mensagem ao Congresso Nacional**, 1998. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/98MENS9.HTM>. Acesso em: 10 jun. 2005.

BAHIA (Governo). Publicização – um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade. **Organizações Sociais**. [s.d.] Disponível em:

<http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/p_oque.htm>. Acesso em: 15 out. 2005.

BENEVIDES, M. V. **A Questão Social no Brasil**: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais, [s.d.] Disponível em:

<<http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>>. Acesso em: 10 out. 2005.

BOSCHETTI, I. (Coord.) **Avaliação os Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica da Assistência Social**: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. Brasília: MAS / CNAS, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 abr. 2005.

BRASIL. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõem sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MPAS / SAS, 1993. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 25 abr. 2005.

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

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social**. 2. ed. (reimpressão). Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 2002. 44p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Histórico da Política de Assistência Social**. Brasília: MDS / Conselho Nacional de Assistência Social, 2000. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/conselhos/down_cnas/01_assistencia_social/1_1_historico_o_politico_assistencia_social.doc>. Acesso em: 11 ago. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Assistência Social / Sistema Único de Assistência Social**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/NOB_versao_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (versão preliminar). Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. 53p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/secretarias/pnas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CANNABRAVA FILHO. P. América Latina pós Consenso de Washington – compondo uma nova cultura. **Conjuntura 2003**. out. São Paulo: Nova Sociedade Comunicação Ltda. Disponível em:
<<http://www.novasociedade.com.br/conjuntura/arquivos/conjuntura03.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2005.

COELHO, V. S.; ANDRADE, I. A. L. de; MONTROYA, M. C. **Política Social**: o que devemos esperar da participação?. [s.d.] Disponível em:
<<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol5.2.doc>>. Acesso em: 17 out. 2005.

DOWBOR, L. **Governabilidade e Descentralização**. 1994. Disponível em: <<http://ppbr.com/id/govport.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2005.

FRANCO, A. **Carta DLIS 26** – Um novo consenso baseado na sociedade. 2003. Disponível em: <http://www.augustodefranco.org/conteudo.php?cont=cartas_dlis&id=C0_29_12>. Acesso em: 12 out. 2005.

FRENTE PAULISTA de Dirigentes Públicos Municipais de Assistentes Sociais (Org). **Subsídios de Cooperação Técnica a Serviço da Municipalização da Assistência Social**. Piracicaba: Prefeitura Municipal de Piracicaba, 1996.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993. 651p.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época)

_____. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. [s.d.] Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2005.

GONÇALVES, V. L. C. **Política de Assistência Social: desafios do gestor**. Um Estudo na Região de Presidente Prudente. 2003. 145 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2003.

JACOBI, P. R. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. 152p.

JOVCHELOVITCH, M. **Assistência Social como Política Pública**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/noticias/social/assispol.html>>. Acesso em: 10 out. 05.

KAMEYAMA, N. A Nova Configuração das Políticas Sociais. **Praia Vermelha**, n. 5, segundo semestre de 2001. Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

LIMA, A. M. de L. D. de. A Descentralização, o Ambiente e as Mudanças Organizacionais da Política de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XXIV, n. 73, p. 23-45, mar. 2003.

NOZABIELLI, S. R. **Descentralização, Municípios Pequenos e Política de Assistência Social**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004. Mimeografado.

PEREIRA, J. M. Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil. **Revista Acadêmica de Economia**, n. 26, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-reforma.doc>>. Acesso em: 12 out. 2005.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Versão 1.0.0. Software © 2003 ESM Consultoria. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 24 mai. 2005.

RAICHELIS, R. Desafios da Gestão Democrática das Políticas Sociais. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3: Política Social / Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: Editora da Unb, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância, p. 57-70. 2000.

REGO, W. D. L. Política democrática e reforma do Estado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 41, out. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 ago. 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte (MG). A municipalização da Assistência Social: alguns dos dilemas atuais sob a ótica do município. **Cadernos ABONG**, n. 20, out. 1997. Subsídios às Conferências de Assistência Social – II. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/assis/cnas2.html>>. Acesso em: 11 abr. 2005.

SILVA, I. G. **A Reforma do Estado Brasileiro nos Anos 90**: processos e contradições. [s.d.] Disponível em: <<http://www.aps.pt/ivcongractas/Acta025.PDF>>. Acesso em: 23 set. 2005.

SIMIONATTO, I. Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão. **Gramsci e o Brasil**. [s.d.] Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv87.htm>>. Acesso em: 12 out. 2005.

SPOSATI, A. O. **A Menina LOAS**: um Processo de Construção da Assistência Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XXVIII, n. 54, p. 75-96, jul. 1997.

_____. Descentralização e Assistência Social. **Cadernos ABONG**, n. 20, out. 1997. Subsídios às Conferências de Assistência Social – II. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/assis/cnas2.html>>. Acesso em: 11 abr. 2005

_____. Implementação de Políticas Sociais e Descentralização Político-Administrativa. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3: Política Social / Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: Editora da Unb, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância, p. 71-85. 2000.

ANEXOS

ANEXO A	73
ANEXO B	74
ANEXO C	75
ANEXO D	75
ANEXO E	76
ANEXO F	78
ANEXO G	79
ANEXO H	80

ANEXO A – MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A SUB-REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE E SUA POPULAÇÃO TOTAL

Municípios	População Total (Ano 2000)
01. Alfredo Marcondes	3.697
02. Álvares Machado	22.661
03. Anhumas	3.411
04. Caiabu	4.077
05. Emilianópolis	2.893
06. Estrela do Norte	2.625
07. Iepê	7.257
08. Indiana	4.932
09. João Ramalho	3.842
10. Martinópolis	22.346
11. Nantes	2.269
12. Narandiba	3.743
13. Pirapozinho	22.104
14. Presidente Bernardes	14.662
15. Presidente Prudente	189.186
16. Rancharia	28.772
17. Regente Feijó	16.998
18. Sandovalina	3.089
19. Santo Expedito	2.526
20. Taciba	5.221
21. Tarabai	5.786

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

ANEXO B – CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO TOTAL DE HABITANTES

Classificação dos municípios	Total de municípios	População total	População rural	População Urbana	% rural	% urbano
pequenos I (até 20.000 hab)	4.018	33.437.404	15.022.174	18.415.230	44,93	55,07
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	964	28.832.600	9.734.706	19.097.894	33,76	66,24
médios (de 50.001 a 100.000 hab)	301	20.928.128	3.940.021	16.988.107	18,83	81,17
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	209	50.321.723	2.332.987	47.988.736	4,64	95,36
metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	36.279.315	815.323	35.463.992	2,25	97,75
TOTAL	5.507	169.799.170	31.845.211	137.953.959	18,75	81,25

Fonte: Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 13.

ANEXO C – CONCENTRAÇÃO DA POBREZA NOS GRUPOS DE MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS PELA POPULAÇÃO – 2000.

Municípios classificados pela população	Total de municípios	População total	População vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza	Média População vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza em cada município	Percentagem vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza
pequenos I (até 20.000 hab)	4.018	33.437.404	16.673.196	4.150	49,86
pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	964	28.832.600	13.696.633	14.208	47,50
médios (de 50.001 a 100.000 hab)	301	20.928.128	7.380.022	24.518	35,26
grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	209	50.321.723	11.852.368	56.710	23,55
metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	36.279.315	6.419.325	427.955	17,69
TOTAL	5.507	169.799.170	56.021.544	10.173	32,99

Fonte: Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 14.

ANEXO D – CONCENTRAÇÃO DA INDIGÊNCIA NOS GRUPOS DE MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS PELA POPULAÇÃO – 2000.

Municípios classificados pela população	Total de municípios	População total	População vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza	Média População vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza em cada município	Percentagem vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza
pequenos I (até 20.000 hab)	4.018	33.437.404	16.673.196	4.150	49,86
pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	964	28.832.600	13.696.633	14.208	47,50
médios (de 50.001 a 100.000 hab)	301	20.928.128	7.380.022	24.518	35,26
grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	209	50.321.723	11.852.368	56.710	23,55
metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	36.279.315	6.419.325	427.955	17,69
TOTAL	5.507	169.799.170	56.021.544	10.173	32,99

Fonte: Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 14

ANEXO E – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Órgão Gestor

1. Qual é a formação do gestor?
2. A Assistência Social mantém convênio estadual/federal?
3. A Assistência Social mantém parceira/convênio com as entidades sociais do município?
 sim. Como?
 não. Por quê?
4. O que existe melhor e de pior na Assistência Social do município?

Conselho

1. Como o Conselho é formado?
 50% representantes do governo - 50% representantes da sociedade / dos usuários.
 outro. Como?
2. Qual é a frequência das reuniões?
 semanal
 quinzenal
 mensal
3. Os horários das reuniões são divulgados à população?
 sim
 não. Por quê?
4. A população é participativa?
 sim não
5. A participação da população é incentivada?
6. Os conselheiros estão sempre presentes nas reuniões?
 sim não
7. Os conselheiros mantêm os suplentes atualizados sobre os assuntos tratados nas reuniões?
 sim não
8. Existe uma pauta para a realização das reuniões?
 sim não

9. Quais são os assuntos discutidos nas reuniões do conselho?
10. Como você avalia a relação entre o conselho e o órgão gestor?
 boa
 regular
 insatisfatória
11. O conselho possui autonomia nas suas ações/decisões? Explique.

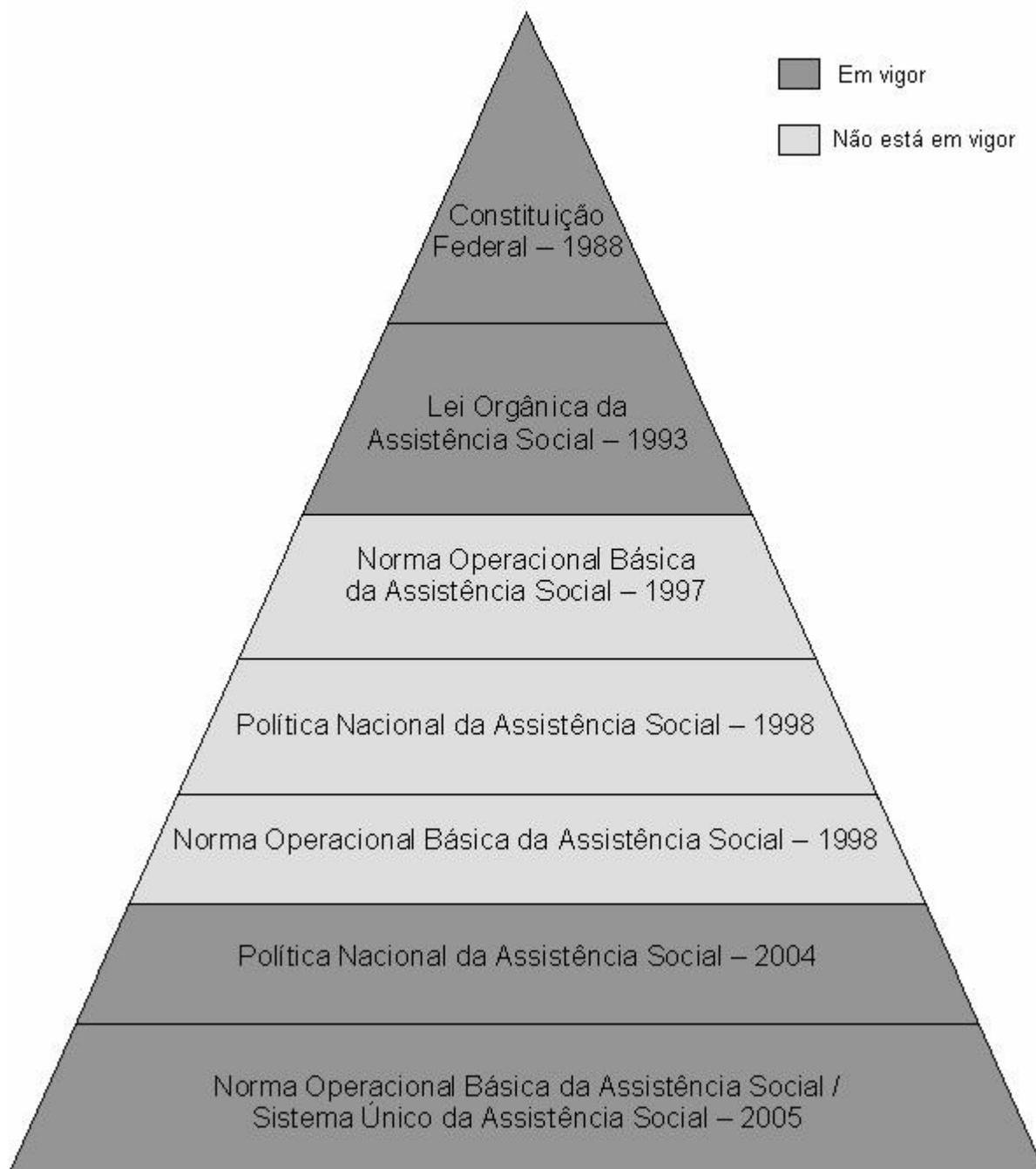
Plano

1. Como foram elaborados o Plano Municipal e o Plano Plurianual? Possuem relação entre si?
2. Quem o elaborou?
3. Por que o município fez o plano? Alguém pediu?
4. O Plano representa todas as necessidades dos usuários?
5. O plano está sendo efetivado?
 sim não. Por quê?
6. O município possui autonomia para definir as ações locais de Assistência Social ou é pressionado pelo governo estadual/federal?
7. O governo estadual/federal interfere na dinâmica da Assistência Social do município? Quem interfere mais estadual ou federal?

Fundo

1. Quem financia o Fundo? Há investimento do município na Assistência Social? É pouco?
2. Acompanha a cotação do orçamento na cidade?
3. O que é possível fazer para melhorar o financiamento enquanto gestora?
4. Como você avalia o funcionamento do C.P.F. e OG. no município?
5. Quando o município tem dificuldade na área da Assistência Social a quem ele recorre? Quem o orienta?

ANEXO G - HIERARQUIA LEGAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL



A figura demonstra a hierarquia de leis e o nível de detalhamento do funcionamento do sistema. Por esse entendimento, a NOB é o documento que descreve a operacionalização da Política de Assistência Social em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social e a Constituição Federal de 1988.

Fonte: o grupo

ANEXO H – SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTENCIA SOCIAL – NOB/97

Níveis de Governo	Federal	Ministério da Assistência e Promoção Social ²¹	Conselho Nacional de Assistência Social	Fundo Nacional de Assistência Social	Comissão Intergestora Tripartite	FONSEAS ¹⁹ FONGEMAS ²⁰	Conferência Nacional de Assistência Social	Instância Avaliativa e Proponente de Diretrizes
	Estadual	Secretaria Estadual de Assistência Social	Conselho Estadual de Assistência Social	Fundo Estadual de Assistência Social	Comissão Intergestora Bipartite	Frente Paulista dos Dirigentes Municipais	Conferência Estadual de Assistência Social	
	Municipal	Secretaria Municipal de Assistência Social	Conselho Municipal de Assistência Social	Fundo Municipal de Assistência Social	-	-	Conferência Municipal de Assistência Social	

Fonte: Material elaborado pela professora Sônia R. Nozabielli, utilizado na disciplina Gestão Social II, 2005.

¹⁹ Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social.

²⁰ Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social.

²¹ Atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.