

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA – UEPG

Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas

Estado, Direito e Políticas Públicas

ANGELA MARIA MOURA COSTA PRATES

**OS IMPASSES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
GUARAPUAVA-PR**

PONTA GROSSA
2011

ANGELA MARIA MOURA COSTA PRATES

**OS IMPASSES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
GUARAPUAVA-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, na linha Estado, Direito e Políticas Públicas para obtenção do título de Mestre pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

Orientadora: Dr^a. Jussara Ayres Bourguignon

Co-Orientadora: Dr^a. Renata Ovenhausen Albernaz

PONTA GROSSA
2011

P912i Prates, Angela Maria Moura Costa
Os impasses para implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava-Pr / Angela Maria Moura Costa Prates. Ponta Grossa, 2011.
246f.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – Linha de Pesquisa: Estado, Direito e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientadora: Prof. Profa. Dra. Jussara Ayres Bourguignon
Co-orientadora: Profa. Dra. Renata Ovenhausen Albernaz

1. Estado. 2. Política Pública. 3. Sistema Único de Assistência Social I. Bourguignon, Jussara Ayres. II. Albernaz, Renata Ovenhausen. III. T

CDD: 361.61

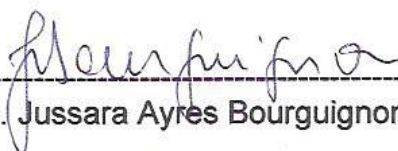
TERMO DE APROVAÇÃO

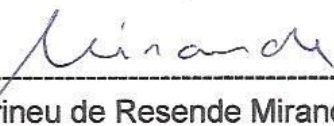
ANGELA MARIA MOURA COSTA PRATES

“OS IMPASSES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA – PR.”

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Membros da Banca:


Dra. Jussara Ayres Bourguignon (UEPG) – Presidente


Dr. João Irineu de Resende Miranda - (UEPG)


Dra. Reidy Rolim de Moura - (UEPG)

Dra. Édina Schimanski - (UEPG) - Suplente

DEDICATÓRIA

*Ao Jailton, amor da minha vida,
sempre presente, amoroso e solidário, pelo tempo
roubado de nossa convivência, obrigada pelo
companheirismo e pelo apoio; e principalmente pela
compreensão na minha ausência.
Com toda a certeza minha vida não teria o mesmo
brilho sem tua presença e o teu amor!*

AGRADECIMENTOS

Ao **Deus da vida** e da sabedoria pela capacidade de aprender e de viver um processo de pesquisa e aprendizado.
A Ele o meu agradecimento pelas oportunidades de crescimento e aperfeiçoamento, proporcionando, assim, a realização de sonhos e propósitos de vida.

À minha adorada mãe, **Josefa Sobota Costa**, por ter me ensinado a ler e escrever antes dos cinco anos de idade. Por ter me ensinado, mesmo em sua simplicidade, a ver as contradições sociais que existiam entre os fazendeiros e os roceiros da minha comunidade!
Obrigada mãe por me apoiar sempre nos meus estudos.

Ao meu querido esposo, **Jailton Gonçalves Prates**, pelo incentivo antes e durante o período de mestrado e pelas tantas noites em claro para me levar à rodoviária, assim como tantos outros sacrifícios que este período lhe exigiu.
E também pela revisão ortográfica.

À minha querida amiga, irmã de fé e confidente, **Maria Gorette da Silva**, por ter me dito: “Não faça mais uma faculdade. Faça pós-graduação, Mestrado, Doutorado... sempre para a frente!” Pensei que não chegaria até aqui, mas decidi ouvir seu conselho e estou no caminho.

Ao Professor **José Adnilson da Silva** da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) pelo apoio e incentivo quando decidi fazer a seleção de mestrado.

Aos **Professores do Curso de Serviço Social** da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) pelo companheirismo e pela compreensão!

Ao corpo **Docente do Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas** da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) que me mostraram com suas práticas os desafios e, ao mesmo tempo, o esplêndido universo do mundo da pesquisa e da docência!

À minha querida orientadora, **Dr^a. Jussara Ayres Bourguignon**, um espelho de competência e ternura, pela intensa dedicação, paciência e flexibilidade para com o meu processo de aprendizado. E à minha querida co-orientadora, **Dr^a. Renata Ovenhausen Albernaz** pela sua dedicação e competência.

Aos **Sujeitos Participantes desta pesquisa** pela prontidão em aceitar o convite e pela confiança em conceder informações importantes que tornaram possível a realização deste trabalho.

A todos àqueles e àquelas que, de uma forma ou de outra, contribuíram com o meu processo de aprendizagem, facilitando a realização da pesquisa e que flexibilizaram as tarefas diárias durante o curso de mestrado.

Enfim, a todos(as) que fizeram parte desta caminhada: **o meu muito obrigada!**

EPÍGRAFE

Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão e partidário. A indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes. A indiferença é o peso morto da história. É bala de chumbo para o inovador e a matéria que afoga frequentemente os entusiasmos, o fosso que circula a velha cidade [...].

Odeio os indiferentes também, porque me provocam tédio as suas lamúrias de eternos inocentes. Peço conta a todos eles pela maneira como cumpriram a tarefa que a vida lhe impôs e impõe cotidianamente, do que fizeram e, sobretudo do que não fizeram. E sinto que posso ser inexorável, que não devo desperdiçar a minha compaixão, que não posso repartir com eles minhas lágrimas. Sou militante, estou vivo, sinto nas consciências viris dos que estão comigo pulsar a atividade da cidade futura, que vamos construir (Gramsci – La Città Futura, 1917).

RESUMO

O presente trabalho de dissertação de mestrado tem como objeto de estudo os Avanços e os Limites para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Guarapuava-PR. Esta pesquisa é de natureza qualitativa e quantitativa, sendo seus procedimentos metodológicos: Pesquisa Bibliográfica e Documental, Entrevista Semi-Estruturada, Observação Participante e Análise de Conteúdo. O contexto empírico da pesquisa foi o Conselho Municipal de Assistência Social, no qual fizemos a seleção dos sujeitos participantes, sendo três não governamentais (Entidades e Trabalhador da Área) e dois governamentais (Assistente Social e Psicólogo). Para isso, utilizamos alguns critérios, como: Paridade entre Sociedade Civil, Governamental, Usuários e Trabalhadores da Área; Profissionais com ensino superior, Gestores e Presidentes do CMAS. Além disso, buscamos atender à multidisciplinaridade por meio dos vários níveis de formação; representação legítima (não sub-representação); pessoas que mais se destacaram nas reuniões; pessoas que ainda residem em Guarapuava; pessoas que continuam envolvidas, direta ou indiretamente com a política desde 2004 até 2009. Assim, esta dissertação foi organizada em quatro capítulos. No Capítulo 1, discutimos Os Impasses para a Construção do Estado Democrático de Direitos no Brasil – o Coronelismo, o Clientelismo, o Assistencialismo, o Liberalismo, o *Welfare State* e o Neoliberalismo. No Capítulo 2, estudamos a Configuração de Política de Assistência Social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004. No Capítulo 3, buscamos as particularidades da construção da Política de Assistência Social no Estado do Paraná, e caracterizamos o contexto histórico da Política de Assistência Social no Município de Guarapuava-PR no Capítulo 4. Descobrimos que, apesar do avanço na legislação sobre a Assistência Social no município em questão, ela ainda comporta algumas características típicas do coronelismo, que é um sistema de governo que preza pelo interesse particular mesmo administrando o espaço público. Outra característica é o clientelismo, que utiliza os serviços para prender as pessoas que os procuram e isso gera uma relação de dependência entre o governo e os cidadãos. Nessa relação, criam-se laços de interdependência, como se aquele que foi atendido passasse a dever um favor a quem lhe atendeu, marcas do assistencialismo. E também reconhecemos que a configuração da política pública não escapou do desmonte do Estado proposto pelo ideário neoliberal, o qual cria entraves à sua governabilidade. São contradições inerentes à transição entre o passado remoto (marcado pela lógica do favor) e o presente (marcado pelo reconhecimento dos direitos sociais), perpassados por interesses políticos particularistas, que se constituem em impasses aos avanços da política pública de Assistência Social em Guarapuava – PR.

Palavras-chave: Estado - Política Pública - Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT

The present dissertation work of master's degree has as study object the Advances and the Limits for the implantation of Unique System of Social Assistance ("Sistema Único de Assistência Social – SUAS") in the Municipality of Guarapuava-PR. This research has a qualitative and quantitative nature and its methodological procedures are: Bibliographical and Documentary Research, Semi-structured Interview, Participant Observation and Content Analysis. The empirical context of research was Municipal Council of Social Assistance ("Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS"), in which we made a selection of participant subjects, of which three are non-governmental (Entities and Worker of the Sector) and two are governmental (Social Worker and Psychologist). Thereunto, we used some criteria, like: Parity among Civil Society, Government, Users and Workers of the Sector; Professionals with higher education, Managers and Presidents of "CMAS". Besides, we seek to comply with multidisciplinary using several levels of formation; legitimate representation (not under-representation); people who had more highlight in the meetings; people who still live in Guarapuava; people who still are involved directly or indirectly with the policy since 2004 to 2009. Thus, this dissertation has been organized in four chapters. In Chapter 1, we discuss The Dilemmas to the Construction of Democratic State of Rights in Brazil – the "Colonelism", Clientelism, Assistencialism, Liberalism, Welfare State and Neoliberalism. In Chapter 2, we study the Configuration of Policy of Social Assistance in Brazil from Federal Constitution from 1988, of Organic Law of Social Assistance ("Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS") from 1993, of National Policy of Social Assistance ("Política Nacional de Assistência Social - PNAS") from 2004. In Chapter 3, we seek the particularities of construction of Social Assistance Policy in State of Paraná (PR), and we characterize the historical context of the Social Assistance Policy in the Municipality of Guarapuava-PR in Chapter 4. We discover that, although the advance in the legislation about Social Assistance in that Municipality, it still contains some typical characteristics of "colonelism", which is a govern system that advocates for private interest even managing the public space. Another characteristic is the clientelism, which uses the public services to arrest people who search them and this generates a dependence relation between Govern and citizens. In this relation, ties of interdependence are created, like if that person who has been answered passed to owe a favor to whom served him/her, marks of the assistencialism. And we also recognize that the configuration of the public policy has not escaped from disassemble of the State proposed by the neoliberal ideas, which creates barriers to its governability. These are contradictions inherent to the transition between remote past (marked by the logical of the favor) and the present (marked by the recognition of the social rights), permeated by private political interests, which constitute in impasses to the advances of the public policy of Social Assistance in Guarapuava-PR.

Keywords: State – Public Policy – Unique System of Social Assistance ("Sistema Único de Assistência Social").

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – O caminho desde a eleição de prioridades até o planejamento e a avaliação	24
QUADRO 2 – Identificação dos sujeitos representativos no CMAS do Município de Guarapuava-PR entre 2004 e 2009.....	26
QUADRO 3 – O processo de organização dos depoimentos	28
QUADRO 1.1 – Comparação entre o Clientelismo Tradicional e o Clientelismo de Quadros.....	38
QUADRO 1.2 – Estágios do Estado de Bem-Estar Social	54
QUADRO 1.3 – Diferença entre Estado Providência e Estado Assistencial.....	55
QUADRO 2.1 – Portes dos Municípios X Número de CRAS a serem implantados	85
QUADRO 2.2 – Os Serviços, Benefícios, Projetos e Programas prestados pelo CRAS.....	88
QUADRO 2.3 – Equipe de Referência do CRAS.....	89
QUADRO 2.4 – A Proteção Social Especial: Média e Alta Complexidade executada pelo CREAS.....	90
QUADRO 2.5 – Orçamentos pertinentes à LOAS	93
QUADRO 2.6 – Componentes da Rede SUAS	101
QUADRO 2.7 – Composição do Conselho de Assistência Social nas três esferas de Governo.....	114
QUADRO 3.1 – Frentes de Trabalho do CRESS - PR organizadas em 1993.....	121
QUADRO 3.2 – Divisão Político-Administrativa do Estado do Paraná	136
QUADRO 4.1 – Prefeitos de Guarapuava entre 1965-1988.....	142
QUADRO 4.2 – A era Fernando Ribas Carli desde 1989-2012.....	143
QUADRO 4.3 – Deliberações da V Conferência Municipal de Assistência Social no ano de 2004.....	168
QUADRO 4.4 – Prioridades previstas no Plano Municipal de Assistência Social para 2005	169
QUADRO 4.5 – Ações realizadas que constam no Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social de 2005.....	169

QUADRO 4.6 – Prioridades previstas no Plano Municipal de Assistência Social para 2006.....	175
QUADRO 4.7 – Ações realizadas que constam no Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social de 2006.....	175
QUADRO 4.8 – Ações realizadas que constam no Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social de 2007.....	177
QUADRO 4.9 – Deliberações da VI Conferência Municipal de Assistência Social no ano de 2007.....	184
QUADRO 4.10 – Prioridades previstas no Plano Municipal de Assistência Social para 2008.....	186
QUADRO 4.11 – Ações realizadas no Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social para 2008.....	187
QUADRO 4.12 – Deliberações da VII Conferência Municipal de Assistência Social realizada no ano de 2009.....	187
QUADRO 4.13 – Prioridades previstas no Plano Municipal de Assistência Social para 2010	189
QUADRO 4.14 – Ações realizadas no Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social para 2009	189
QUADRO 4.15 – Condições para Habilitação do Município na <u>GESTÃO INICIAL</u> do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....	191
QUADRO 4.16 – Condições para Habilitação do Município na <u>GESTÃO BÁSICA</u> do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....	192
QUADRO 4. 17 – Condições para Habilitação do Município na <u>GESTÃO PLENA</u> do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....	193

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1 – A composição geral dos Conselhos de Assistência Social.....	112
GRÁFICO 4.1 – População em Situação de Pobreza	148
GRÁFICO 4.2 – Situação de ocupação da população no Município de Guarapuava-PR	149
GRÁFICO 4.3 – Percentual de repasse do município para a Assistência Social em 2008.....	201
GRÁFICO 4.4 – Percentual de repasse do município para a Assistência Social em 2009	201
GRÁFICO 4.5 – Repasse de recurso do Fundo Nacional de Assistência Social	202
GRÁFICO 4.6 – Repasse de recurso do Fundo Estadual de Assistência Social	203
GRÁFICO 4.7 – Repasse de recurso da arrecadação do município para a Assistência Social	204

LISTA DE ORGANOGRAMAS

ORGANOGRAMA 2.1 – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) 2010	116
ORGANOGRAMA 3.1 – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP) – Estado do Paraná em 2003.....	131
ORGANOGRAMA 3.2 – Coordenação Estadual da Assistência Social no Estado do Paraná em 2003.....	132
ORGANOGRAMA 3.3 – Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social em 2010.....	137
ORGANOGRAMA 4.1 – Grupos Políticos de Guarapuava desde 1986-2010.....	147
ORGANOGRAMA 4.2 – Estrutura Organizacional da Política de Assistência Social em Guarapuava-PR em 1997.....	153
ORGANOGRAMA 4.3 – Secretaria de Assistência Social de Guarapuava-PR no ano de 2005.....	173
ORGANOGRAMA 4.4 – Departamento de Assistência Social no ano de 2007.....	179
ORGANOGRAMA 4.5 – Departamento da Criança e do Adolescente no ano de 2007.....	180
ORGANOGRAMA 4.6 – Departamento Administrativo no ano de 2007	181
ORGANOGRAMA 4.7 – Departamento do Planejamento no ano de 2007.....	182

LISTA DE MAPAS

MAPA 4.1 – Mapa da situação de Renda e Emprego em Guarapuava-PR	150
MAPA 4.2 – Bairros da cidade de Guarapuava-PR em 2001.....	157
MAPA 4.3 – A divisão da cidade de Guarapuava em Polos	158

LISTA DE FLUXOGRAMAS

FLUXOGRAMA 2.1 – Ciclo do orçamento público	93
FLUXOGRAMA 2.2 – Os instrumentos de gestão necessários para o repasse do FNAS para o FMAS	96
FLUXOGRAMA 4.1 – Fluxo do processo de desabilitação de um município.....	195

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CIPEC – Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CF – Constituição Federal de 1988

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

FASPAR – Fundação da Ação Social do Paraná

FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FOREAS – Fórum Regional de Assistência Social

GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

GIT – Grupo Interestadual de Trabalho

IAP – Instituto Ambiental do Paraná

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

JAP – Jornada Ampliada do PETI

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS

NOB-SUAS/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

NUCLEAS – Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social

PBF – Programa Bolsa Família

PCCS – Planos de Carreira, Cargos e Salários

PDT – Partido Democrático Brasileiro

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPNE – Pessoa Portadora de Necessidades Especiais
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PUC/PR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná
SECR – Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família
SMPS – Secretaria Municipal de Promoção Social
SETP – Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social
SETA – Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
UEL – Universidade Estadual de Londrina
UEM – Universidade Estadual de Maringá
UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
 CAPÍTULO 1 – OS IMPASSES PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL	 30
1.1 – OS RESQUÍCIOS DO CORONELISMO, DO CLIENTELISMO E DO ASSISTENCIALISMO NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO NO BRASIL.....	30
1.2 – O LIBERALISMO E O AFASTAMENTO DO ESTADO DA INTERVENÇÃO SOCIAL	43
1.3 – O WELFARE STATE COMO EXPERIÊNCIA DE ESTADO INTERVENCIONISTA NO SOCIAL	47
1.4 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONCEPÇÃO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	58
1.5 – O ESTADO NA PERSPECTIVA DO NEOLIBERALISMO	63
1.6 – A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO NEOLIBERAL.....	70
 CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONFIGURAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) DE 2004	 78
2.1 – A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A TERRITORIALIZAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIASSISTENCIAIS.....	84
2.1.1 – Modalidade de Proteção da Política de Assistência Social	86
2.1.1.1 – A Proteção Social Básica	87
2.1.1.2 – A Proteção Social Especial – Média e Alta Complexidade	90
2.2 – O FINANCIAMENTO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	91
2.3 – A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	97

2.4 – A INFORMAÇÃO, O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO COMO IMPORTANTES FERRAMENTAS PARA A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	99
--	----

2.5 – A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	102
---	-----

2.6 – O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	105
---	-----

CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ 120

3.1 – CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ	120
--	-----

3.1.1 - “Mobilização e Organização da Sociedade Civil e de Órgãos Governamentais” – 1993	121
--	-----

3.1.2 - “O trânsito da Assistência Social – de programa governamental para política pública” – 1994	122
---	-----

3.1.3 - “Caminhos e Descaminhos na Consolidação da Assistência Social como Política Pública” – 1995/1996	125
--	-----

3.1.4 - “Reconstruindo a Esfera da Assistência Social como Política Pública” – 2003/2004.....	130
---	-----

CAPÍTULO 4 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA – PR 139

4.1 – AS CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR	139
--	-----

4.1.1 – A política partidária no Município de Guarapuava entre 1988-2009	139
--	-----

4.1.2 – Características econômicas e sociais do Município de Guarapuava.....	148
--	-----

4.2 – A COMPREENSÃO DOS SUJEITOS SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL CONSIDERANDO O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR ENTRE 1996-2009	152
4.2.1 – A resistência para aceitar a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado	162
4.2.2 – O Coronelismo, o Clientelismo e o Assistencialismo como presença constante.....	164
4.2.3 – A resistência na partilha do poder e o desafio da participação.....	164
4.3 – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ATRAVÉS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARAPUAVA	167
4.3.1 – A cultura do jeito para organizar a Assistência Social.....	197
4.3.2 – O poder do mando: a vontade política como dificultadora da descentralização	199
4.3.3 – A falta de investimento na formação dos gestores e servidores.....	200
4.3.4 – A importância das instâncias de controle social em Guarapuava: MDS e MP para evitar o uso dos serviços socioassistenciais para fins eleitores.....	205
4.4 – OS AVANÇOS INERENTES AO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARAPUAVA	208
4.4.1 – A Descentralização e abertura da gestão para as entidades.....	208
4.4.2 – A legislação como norteadora da política no município.....	211
4.4.3 – O embrião de um processo de mudança na compreensão da Assistência Social como direito.....	212
4.4.4 – Profissionais jovens: novo olhar, nova prática.....	214
4.5 – OS DESAFIOS INERENTES AO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARAPUAVA.....	215
4.5.1 – O reconhecimento do poder do CMAS.....	217
4.5.2 – A urgência de romper com a cultura do jeito e o assistencialismo.....	221

4.6 – Desmistificando a Assistência Social.....	223
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	226
REFERÊNCIAS.....	231

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de dissertação de mestrado tem como objeto de estudo os Avanços e os Limites para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Guarapuava-PR, desde 2004, quando foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que visava implementar o SUAS, até 2009. Este trabalho pretende responder às seguintes questões que se constituíram como um conjunto de problemas: a) Qual é a trajetória histórica da Assistência Social no município? b) Como se dá o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social e quais os avanços e limites encontrados? c) Como os conselheiros da área compreendem esse processo?

Para responder às questões propostas temos como objetivo geral: Analisar a trajetória histórica da Assistência Social, considerando seus avanços e limites no processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava-PR. Para isso foi necessário sistematizar a trajetória histórica da Política de Assistência Social no contexto brasileiro e do Estado do Paraná; caracterizando o contexto socioeconômico e cultural do município e suas particularidades em relação à Política de Assistência Social. A par disso, também foi preciso configurar a Política de Assistência Social no município de Guarapuava, tendo como referência os princípios normativos que orientam a compreensão da Política Pública de Assistência Social a partir de seu processo de implantação no município, identificando seus avanços e limites.

Toda pesquisa tem uma função social, que é a de gerar conhecimento, e este não pode ser reduzido apenas a dados quando se quer conhecer a particularidade e subjetividade dos fenômenos. Para Bourguignon (2008),

A produção do conhecimento via pesquisa é condição ontológica da existência humana, isto é, faz parte da natureza humana produzir conhecimento para responder às suas necessidades através da pesquisa [...] portanto, se coloca como uma das possibilidades de objetivação das intenções humanas que se processa por meio do trabalho (BOURGUIGNON, 2008, p. 53).

No entanto, a pesquisa científica não é uma ação realizada sem que haja prévio planejamento, ou seja, é necessário que se tenha claro o ângulo com o qual se vai olhar para aquele fenômeno, de que forma abordá-lo e quais instrumentos serão utilizados para analisá-lo. A mesma autora faz um alerta:

Pesquisar é exercício sistemático de indagação da realidade observada, buscando conhecimento que supere nossa compreensão imediata, com um fim determinado e que fundamenta e instrumentaliza o profissional a desenvolver práticas comprometidas com mudanças significativas no contexto em que se insere e em relação à qualidade de vida do cidadão (BOURGUIGNON, 2008, p. 15).

Para que uma pesquisa tenha sentido é fundamental uma meta, um caminho a ser palmilhado, o que não significa uma busca por respostas fechadas, pois a realidade é dinâmica e pode surpreender o pesquisador a qualquer momento.

Para isso é importante que se parta de um método, que é o modo como se olha para o objeto de estudo. Além disso, é importante o uso de uma metodologia, que são as abordagens a serem feitas, e, por fim, os procedimentos metodológicos, que são as técnicas (julgadas) mais adequadas para o tipo de pesquisa que se deseja realizar.

O método de abordagem do fenômeno é o dialético na forma como propôs Karl Marx, que tinha como objeto de conhecimento a sociabilidade da sociedade capitalista¹. Bourguignon (2008), afirma que para adentrar no caminho de investigação o método requer abstração² do fenômeno, ou seja, é preciso ultrapassar o que é imediato, pois ele “[...] é o caminho pelo qual se pode desvendar a constituição do todo através de aproximações sucessivas, sem a pretensão de esgotar a complexidade e dinamicidade do real” (BOURGUIGNON, 2008, p.20). O método dialético ainda:

[...] insiste na relação dinâmica entre o sujeito e o objeto, no processo de conhecimento. Valoriza a contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa as posições contraditórias entre o todo e a parte e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens (CHIZZOTI, 1998, p. 80).

E, assim, compreende o sujeito como protagonista de sua história, capaz de dar direção e significado a ela. Por isso, “[...] é a teoria social de Marx que fornece os elementos categoriais para debater e analisar a composição da sociedade burguesa de forma crítica e histórica” (BOURGUIGNON, 2001, p.45).

¹ “Realizando uma autêntica revolução teórica, Marx jogou toda a força da sua preparação científica, da sua cultura e das suas energias intelectuais numa pesquisa determinada: a análise das leis do movimento da sociedade burguesa (capitalista), já que, nessa sociedade, o conjunto das relações sociais está subordinado ao comando do capital” (NETTO, 2008, p. 25).

² Marx expõe a função da abstração em *O Capital*: “Todo começo é difícil em qualquer ciência [...]. Além disso, na análise das formas econômicas, não se pode utilizar nem microscópios, nem reagentes químicos. A capacidade de abstração substitui esses meios” (MARX, 1984, p. 4).

O método dialético possibilita analisar o objeto de estudo a partir de categorias, como a totalidade³, a historicidade⁴ e a mediação⁵; porém, o conjunto do trabalho utiliza-se da categoria da contradição, pois ela favorece a aproximação da essência do fenômeno. Nesse sentido, as categorias são:

[...] referências fundamentais para sustentar o processo de reflexão sobre o real e a sua reprodução intelectual. Cabe esclarecer que não são categorias que possam ser tratadas isoladamente, ao contrário, se constituem de forma articulada em um mesmo processo de investigação (BOURGUIGNON, 2001, p.45).

A principal contradição na Política de Assistência Social é de legalmente constituir-se como direito do cidadão e dever do Estado, porém, na prática cotidiana, continua operando serviços de caráter emergencial e focalista. Para Chauí (2000, p. 203):

A verdadeira contradição dialética possui duas características principais: nela os termos contraditórios não são dois positivos contrários ou opostos, mas dois predicados contraditórios do mesmo sujeito, que só existe negando um ao outro. O negativo não é um positivo contrário a outro positivo, mas é verdadeiramente negativo.

Na contradição existe um movimento de negação. Um nega o outro e dessa negação surge uma síntese. Por exemplo, entre o favor e o direito nos serviços de Assistência Social, o favor nega o direito e vice-versa, gerando, assim, o assistencialismo. Para entender esse movimento contraditório, o método dialético supõe um caminho para se chegar ao conhecimento, que é partir do abstrato em direção ao concreto; partir da aparência para a essência do fenômeno, conforme aponta Munhoz (2001, p. 26):

No processo de estudo da realidade, o fenômeno que se deseja conhecer [...] inicialmente se dá ao sujeito cognoscente como concreto figurado, como aparência,

³ Segundo Marx, a categoria totalidade circunscreve um grande complexo constituído de complexos subordinados, sendo que “toda parte é também um todo”, definido por complexidades particulares e interligadas ao contexto mais amplo. Pode-se dizer, portanto, que “o conceito dialético de totalidade é dinâmico, refletindo as mediações e transformações abrangentes, mas historicamente mutáveis, da realidade objetiva” (BOTTOMORE, 2001, p. 381).

⁴ “Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem arbitrariamente nas condições escolhidas por eles, mas nas condições dadas diretamente e herdadas do passado” (MARX, 2008, p. 19). Do mesmo modo, “[...] os acontecimentos e os agentes do drama histórico não são, apenas, ‘determinados pela base econômica e social’ (pois este não é um engenho auto-suficiente), eles concentram e desencadeiam forças que preservam ou alteram aquela ‘base’” (FERNANDES *apud* QUIROGA, 1991, p. 76).

⁵ “Apreendida como categoria central do método dialético marxiano, responsável pela complexidade da totalidade e pela dinâmica parte-todo no interior do ser social, a mediação o compõe ontologicamente” (PONTES, 2007, p. 187).

como visão caótica. É um concreto sensível [...] mas... que ao mesmo tempo é um abstrato porque na verdade, pouco se sabe sobre ele [...].

Por isso, este estudo requer Pesquisa Qualitativa e Quantitativa que possam conviver de forma articulada para a construção da reflexão, tendo como base os procedimentos metodológicos coerentes ao objeto de estudo.

Escolhemos os procedimentos metodológicos que pudessem cercar o objeto de todos os lados, no intuito de nos aproximarmos mais de sua essência compreendendo que o pesquisador jamais vai conhecer a totalidade de um fenômeno, mas poderá apenas aproximar-se dela. Esses procedimentos são os seguintes: **Pesquisa Bibliográfica**, partindo da formação do Estado no Brasil; a Política de Assistência Social na trajetória brasileira e no Estado do Paraná. A pesquisa bibliográfica “[...] implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atendo ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório” (LIMA e MIOTO, 2007, p. 02).

Também foi utilizada a **Pesquisa Documental**, tendo como base os Planos e Relatórios de Gestão, Relatórios Anuais, Relatórios de Conferências Municipais e Livros Ata do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para compreender o contexto histórico e social de Guarapuava, culminando na análise do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social, seus avanços e limites, considerando os aspectos socioeconômicos e culturais do município sem descolar da trajetória histórica da Assistência Social e sua transição de política de favor à política de direitos. Nestes documentos buscamos dados quantitativos entendendo que “[...] a relação entre pesquisa quantitativa e qualitativa não é de oposição, mas de complementaridade e de articulação” (MARTINELLI, 1999, p. 27). A intenção foi traçar um caminho desde o momento que, na Conferência Municipal da Assistência Social de 2004, a Sociedade Civil e o Governo elegem prioridades para a política no município, depois, as propostas entram no planejamento de execução, e, por fim, elas são avaliadas no Relatório de Gestão. Para melhor compreensão, segue-se um quadro que visualiza o que buscávamos nos documentos:

O QUE BUSCAR NOS DOCUMENTOS		
<i>Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social</i>	<i>Plano de Gestão da Assistência Social</i>	<i>Relatório de Gestão da Assistência Social</i>
Quais foram as propostas deliberadas pela Sociedade Civil e pelo Governo?	Quais propostas da Conferência foram colocadas no Plano de Gestão da Assistência Social?	Quais das ações elencadas no Plano foram executadas?

QUADRO 1: O CAMINHO DESDE A ELEIÇÃO DE PRIORIDADES ATÉ O PLANEJAMENTO E A AVALIAÇÃO

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

O que percebemos é a inexistência de articulação entre os três documentos. A maioria das deliberações das Conferências apareceu no Plano de Gestão, e mesmo as suas prioridades, nem todas foram colocadas no Relatório de Gestão, que mostra o que foi executado pelo órgão gestor. O motivo pode estar relacionado a duas situações: Primeira, não existe um modelo padrão tanto de Relatório de Conferência, quanto de Plano e nem de Relatório de Gestão. Cada ano aparece um modelo diferenciado, e, ainda mais, o Plano e o Relatório de Gestão já vêm com espaços prontos onde o município deve colocar seus dados, o que significa um engessamento do documento. Segunda, pode ser que o município não tenha registrado os dados e, por isso, não se percebe articulação entre eles. O que se destaca, no entanto, pela análise de todos os documentos oficiais, é que as propostas deliberadas pela Conferência de 2004 ainda não foram executadas no município. Vale lembrar que esses documentos são solicitados pelo Estado e o município tem apenas um documento interno chamado de Relatório Anual, porém não tem nada referente a planejamento das ações.

Faz parte ainda de Pesquisa Documental a legislação, em especial a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993), Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2004), Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS/2005), Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no SUAS (NOB/SUAS/RH/2007) e a Lei nº 541/1995 que cria o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Este estudo também tem um enfoque alicerçado na pesquisa qualitativa, pois suas metodologias são:

[...] entendidas como aquelas capazes de incorporar a questão do SIGNIFICADO e da INTENCIONALIDADE como inerentes aos atos, às relações, e as estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas (MINAYO, 1998, p.10).

Quem dá significado é o sujeito participante da pesquisa, porém, quem faz a interpretação desse significado é o sujeito pesquisador. Chizzotti (1998) ajuda a aprofundar a compreensão sobre este tipo de pesquisa quando afirma que nela

“[...] o sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações” (CHIZZOTTI, 1998, p. 79).

Na pesquisa qualitativa buscamos interpretar o significado que os sujeitos dão para o fenômeno. No objeto em questão, procuramos entender qual é a análise que os entrevistados fazem a respeito do processo de implementação do SUAS no município de Guarapuava, seus avanços e desafios. E para garantir um olhar interdisciplinar do fenômeno, utilizamos do critério de representatividade para eleger os sujeitos participantes, que são os conselheiros da referida política, pois é o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) o órgão que faz, por excelência, o acompanhamento da política nos municípios. Cada gestão do CMAS tem 24 conselheiros, sendo 12 titulares e 12 suplentes. Escolhemos para esta pesquisa apenas os titulares. Assim, os conselheiros foram identificados a partir de investigação em campo empírico de cada gestão desde 2005, quando é inaugurado o Sistema Único de Assistência Social, até 2009 através das Atas do CMAS. Para eleger os sujeitos representativos utilizamos alguns critérios, como: Paridade entre Sociedade Civil, Governamental, Usuários e Trabalhadores da Área; Profissionais com ensino superior, Gestoras e Presidentes do CMAS. Além disso, buscamos a interdisciplinaridade através dos vários níveis de formação; representação legítima (não sub-representação); pessoas que mais se destacaram nas reuniões; pessoas que ainda residem em Guarapuava; pessoas que continuam envolvidas, direta ou indiretamente com a política desde 2004 até 2009. A partir destes critérios chegamos a um número de 10 sujeitos, detalhados a seguir:

Nº	Formação	Tempo de atuação	Representação	Paridade
01	Ensino Médio	4 anos	Órgão Gestor	GOV
02	Administração	4 anos	Representante de usuário	NÃO GOV
03	Ensino Médio	15 anos	Assistência Social	GOV
04	Serviço Social	4 anos	Assistência Social	GOV
05	Serviço Social	9 anos	Trabalhadores da Área	NÃO GOV
06	Psicologia	10 anos	Trabalhadores da Área	GOV
07	Advocacia	5 anos	Assistência Social	GOV
08	Filosofia	10 anos	Entidade	NÃO GOV
09	Psicologia (Formando)	8 anos	Entidade	NÃO GOV
10	Ensino Fundamental	4 anos	Usuário	NÃO GOV

QUADRO 2 – IDENTIFICAÇÃO DE SUJEITOS REPRESENTATIVOS NO CMAS DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR ENTRE 2004 e 2009

Fonte: ATAS do Conselho Municipal de Assistência Social (período de 2004 a 2009).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Legenda:

- Não aceitaram participar da entrevista.
- Participaram da entrevista.
- Expirou o prazo de espera para a realização da entrevista.

Como se vê no quadro, a previsão era entrevistar 10 sujeitos. Mas, nem todos aceitaram o convite para participar. Tanto o sujeito que representava o usuário, quanto o usuário em si, não aceitaram justificando pouco conhecimento da política e da realidade do município. E o sujeito governamental que não aceitou participar da entrevista justificou que não estava acompanhando as discussões do SUAS no município, porém, ele faz parte de uma entidade prestadora direta de serviços socioassistenciais ligada ao governamental, e, portanto, continua acompanhando a realidade do município. As pessoas identificadas (em verde), ambas governamentais não conseguiram agenda livre para conceder a entrevista em tempo hábil para esta pesquisa.

Para investigar o fenômeno utilizamos da experiência empírica coletada através de **Entrevista⁶ Semi-Estruturada:**

[...] que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante (TRIVIÑOS, 2008, p. 146).

Estas entrevistas foram gravadas e transcritas com a permissão do sujeito participante, considerando a centralidade deste na produção do conhecimento. “Assim entendemos o ‘[...] termo sujeito como aquele que faz a ação ou a dirige, ou, num sentido mais filosófico, o homem como sujeito livre e igual, dono de si mesmo e da natureza, construtor do seu mundo, defensor de direitos e da subjetividade’” (WANDERLEY *apud* BOURGUIGNON, 2001, p. 143-144).

Os sujeitos que participaram das entrevistas foram nominados da seguinte maneira: ENTIDADE I; ENTIDADE II; GOVERNAMENTAL I; GOVERNAMENTAL II e TRABALHADOR DA ÁREA. Tivemos dificuldades para organizar as falas por ser entrevista semi-estruturada, e, portanto, aberta, onde as pessoas puderam expor suas ideias livremente.

Também foi utilizada a **Observação Participante**, pois a pesquisadora é conselheira municipal na gestão 2010/2011. Segundo (CHIZOTTI, 1998, p. 90), a observação participante se dá através do contato direto do pesquisador com o fenômeno investigado, onde colhe as ações dos atores em seu contexto natural e busca compreender a dinamicidade dos fatos e eventos.

Para isso, foram elaboradas questões norteadoras, pois “[...] nessa metodologia de pesquisa a realidade do sujeito é conhecida a partir dos significados que por ele lhe são

⁶Para a realização da entrevista utilizaremos do **Termo de Compromisso Livre e Esclarecido** a fim de preservar a ética e o sigilo das informações fornecidas pelos sujeitos participantes da pesquisa.

atribuídos” (MARTINELLI, 1999, p. 23). As questões que nortearam a entrevista foram as seguintes: a) Como você entende a Assistência Social, considerando a realidade do município de Guarapuava? b) Analise o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social no município de Guarapuava; c) Fale sobre os avanços que o município conquistou em relação à implementação do Sistema Único de Assistência Social; d) Quais as maiores dificuldades encontradas no desenvolvimento desse processo de implementação no município? Para analisar o conteúdo das falas dos sujeitos elegemos categorias e sub-categorias que foram organizadas da seguinte forma:

Nº	CATEGORIAS	SUB-CATEGORIAS
01	A compreensão dos sujeitos sobre a Assistência Social considerando o contexto do Município de Guarapuava entre 1996-2009	1.1 – A lentidão e o poder do atraso; 1.2 – A resistência para aceitar a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado; 1.3 – O Coronelismo, o Clientelismo e o Assistencialismo ainda presente; 1.4 – A resistência na partilha do poder e o desafio da participação.
02	O processo de implementação e de Gestão da Política de Assistência Social através do Sistema Único de Assistência Social em Guarapuava	2.1 – A cultura do jeito para organizar a Assistência Social; 2.2 – O poder do mando: a vontade política como dificultadora da descentralização; 2.3 – A falta de investimento e formação dos gestores e servidores; 2.4 – A importância das instâncias de controle social em Guarapuava: MDS e MP. 2.5 – o uso dos serviços socioassistenciais para fins eleitoreiros.
03	Avanços inerentes ao processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social em Guarapuava	3.1 – A descentralização e abertura da gestão para as entidades; 3.2 – A legislação como norteadora da política no município; 3.3 – O embrião de um processo de mudança na compreensão da Assistência Social como direito 3.5.1 – Os Profissionais jovens: novo olhar, nova prática;
04	Desafios inerentes ao processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social em Guarapuava	4.1 – Desânimo e frustração dos profissionais; 4.2 – O CMAS precisa reconhecer e usar o seu poder de deliberação; 4.3 – A necessidade de aprender a planejar para além do gabinete; 4.4 – A urgência de romper com a cultura do jeito e o assistencialismo.

QUADRO 3 – O PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DOS DEPOIMENTOS.

FONTE: Depoimentos dos Sujeitos coletados entre junho e agosto de 2010.

ORGANIZAÇÃO: PRATES, Angela Maria moura Costa.

Todo o procedimento acima proposto exigiu análise, seja dos documentos oficiais, seja dos dados obtidos através das entrevistas. A **Análise de Conteúdo** “[...] é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos ou

não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de procuração/recepção das mensagens” (BARDIN, 1979, p. 21). Para ele, a análise de conteúdo deve ser desenvolvida em três fases, sendo: pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial. Esses três momentos são definidos por Trivinõs (2008) que diz que a pré-análise é a organização do material; a descrição analítica é o estudo aprofundado deste material acompanhado de referencial teórico, onde se faz a codificação, a classificação e a categorização dos dados; e, por fim, a interpretação daqueles dados procura desvendar o conteúdo latente que eles possuem.

Portanto, esta dissertação está organizada da seguinte forma: no *Capítulo 1* discutimos Os Impasses para a Construção do Estado Democrático de Direitos no Brasil – o Coronelismo, o Clientelismo e o Assistencialismo, onde procuramos identificar algumas categorias importantes na formação do Estado com o objetivo de identificar suas particularidades no contexto histórico brasileiro; no *Capítulo 2* estudamos a Configuração da Política de Assistência Social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, com o objetivo de discutir a Assistência Social enquanto Política Pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão no contexto brasileiro; no *Capítulo 3* buscamos as particularidades da construção da Política de Assistência Social no Estado do Paraná, com o objetivo de mostrar a configuração da Política de Assistência Social no Estado, onde diversas forças sociais envolvidas deram a esse processo um caráter plural de discussões e no *Capítulo 4* caracterizamos o contexto histórico da Política de Assistência Social no Município de Guarapuava-PR, para conhecer o campo empírico de construção dela, com o objetivo de investigar os avanços e desafios encontrados para o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

CAPÍTULO 1

OS IMPASSES PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

“A crítica não arranca flores imaginárias dos grillhões para que os homens suportem os grillhões sem fantasia e consolo, mas para que se livrem deles e possam brotar as flores vivas”.
(Karl Marx)

O objetivo deste capítulo é compreender o processo de construção do Estado Democrático de Direitos no Brasil, o fenômeno do coronelismo, do clientelismo e do assistencialismo que se constituíram como entraves para a consolidação de políticas sociais, como a Assistência Social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, e que, de alguma forma, ainda hoje esses resquícios conservadores estão presentes. Também discutiremos como o modelo liberal, o *Welfare State* e o neoliberal exerceram influência sobre a construção do Estado que temos hoje no Brasil.

1.1 – Os resquícios do coronelismo, do clientelismo e do assistencialismo na construção do Estado no Brasil

A formação do Estado no Brasil é permeada por particularidades que formaram sua base na trajetória histórica rumo à democracia. Segundo Costa (2006), a construção do Estado brasileiro teve sua estrutura administrativa implantada de fora para dentro, sem nenhuma consideração com a população e com a cultura existente antes da colonização, pois ela trazia consigo objetivos extrativistas sem a preocupação com o desenvolvimento do Brasil. Varella (1998) concorda com Costa (2006) quando afirma que “[...] todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios [...] queriam servir-se da terra, não como senhores, mas como usufrutuários, só para desfrutarem e a deixar destruída” (VARELLA, 1998, p.64).

Percebe-se, sob esse prisma, que o governo da colônia não tinha preocupação em melhorar as condições de vida da população local. Seus interesses pautavam-se, em suma, na exploração da riqueza, sem intenção de criar padrões societários mais desenvolvidos para a população que ali se encontrava. Essa exploração das riquezas, sem o compromisso com a

melhora das condições sociais e administrativas do país, construiu algumas particularidades, pois:

[...] a nação brasileira foi construída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na condução dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda (COSTA, 2006, p. 110).

Nesse sentido, o que se pode ver é que desde a colonização os interesses particulares prevaleceram sobre os interesses públicos, dando à coisa pública um caráter de segunda linha, pois as preocupações de quem detêm o poder estatal estão voltadas para as necessidades de proteger e privilegiar interesses privados.

Esse tipo de governo fez com que se produzisse no Brasil a convivência de duas modalidades de poder: o patrimonialismo (herança da colonização portuguesa) e o capitalismo (incorporado logo após a independência). Dessa forma, o país passou a ser capitalista e liberal, porém sem negar ou superar as relações de caráter patrimonialista, “[...] ele atua, se dissimula e emerge debaixo de uma máscara capitalista [...]” (FAORO *apud* OLIVEIRA, 2003, p. 88).

O coronelismo, que é outro fenômeno de real importância na realidade brasileira, tem data definida em nossa história. Segundo Leal (1997), nasceu em 1889, durante o governo de Campos Sales e começou a findar em 1930 com o processo de modernização, crescimento industrial, expansão dos meios de comunicação e a crise do café. Para o autor, o coronelismo, enquanto sistema é implantado com o Federalismo pela República substituindo o centralismo imperial. A grande depressão de 1929 põe em crise o sistema coronelístico, pois até então esse fenômeno era fortalecido pela relação entre os políticos e os grandes proprietários de terra. A partir de 1930 isso muda, pois a economia brasileira já não era essencialmente rural, mas urbana e a industrialização dá andamento a um significativo êxodo rural (LEAL, 1997).

Leal (1997) mostra, em seu texto, a atuação do coronelismo no que diz respeito a um espaço peculiar: os municípios do interior do país (mais precisamente no âmbito rural). O autor considera o coronelismo como um fenômeno complexo, e é concebido como um sistema político que envolve o poder público e o poder privado em uma relação de cunho político, ou seja, “[...] um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores da terra” (LEAL, 1997, p. 40). De acordo com o autor, a história político-administrativa do Brasil sempre foi configurada por ligações entre o espaço público e o privado.

Segundo ele, a figura do coronel está relacionada à liderança, ou seja, o coronel ocupa o lugar de maior destaque, com regalias. Assim, “[...] só volta ao feudo político de tempos em tempos, para descansar, visitar pessoas da família ou, mais freqüentemente, para fins partidários” (LEAL, 1997, p. 41). Nesse sentido, compreendemos que o coronel mantém seu poder e sua figura de líder mesmo à distância. “Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o ‘coronel’, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*” (LEAL, 1997, p. 42).

Entendemos que o voto de cabresto é aquele em que o candidato mantém seus eleitores presos a sua figura por algum motivo. Essa é uma prática corriqueira no Brasil, pois é perceptível ainda o uso de serviços públicos para fins eleitorais, mesmo fora de tempos eleitorais. É quando o cidadão, ao utilizar um serviço público, entende que este só lhe foi possibilitado devido à intervenção de determinado político. Com isso, este ‘coronel’, assim chamado pelo autor, passa a ter o cidadão numa espécie de cabresto, para na hora em que precisar, este esteja pronto para votar nele.

De acordo com Leal (1997), o coronel é um sujeito que tem grandes fortunas e prestígio social, e com isso consegue ter importante influência em seu eleitorado. Ele também consegue ter ao seu redor força policial, empregados, capangas e agregados para auxiliar quando necessário, pois é grande proprietário de terra e “[...] recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regime municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre a pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida que se acentua o teor de classe na sociedade” (FAORO, 1979, p. 621). No entanto, Faoro (1979) explica que nem sempre o coronel era um homem rico, pois o entendimento de ser rico ou não partia dos roceiros, e como estes viviam em situação de pobreza extrema, aquele que tivesse o mando já seria visto como tal, mesmo sem ter posses.

Segundo Faoro (1979), o ‘coronel’ sendo um sujeito considerado rico, recebe apelações do trabalhador quando sua situação não é das melhores “[...] comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro, nas mesmas condições, para outras necessidades” (LEAL, 1997, p. 43). Nestes casos, quando o trabalhador colhia sua plantação e ia pagar sua dívida, muitas vezes não lhe sobrava nada para passar o restante do ano, pois o preço pela compra era cobrado conforme a tabela do dia do pagamento, o que acarretava juros. É essa realidade que fez com que o trabalhador rural passasse a lhe dever favor, pois, afinal, é o ‘coronel’ quem o socorria em períodos de miséria. Isso foi criando no Brasil uma sólida cultura de tutela e favor, o que favorece e explica o motivo do *voto de cabresto* supramencionado, pois “[...] o coronelismo se manifesta num ‘compromisso’, numa

‘troca de proveitos’ entre o chefe político e o governo estadual, com o atendimento, por parte daquele, dos interesses e reivindicações do eleitorado rural” (FAORO, 1979, p. 631).

Quando chega o dia da eleição, o principal interessado usa de artimanhas para induzir as pessoas a votar nele em nome da solidariedade para com a miséria em que vivem e por isso são:

[...] os fazendeiros e chefes locais quem custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e ter roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento (LEAL, 1997, p. 57).

Percebemos, dessa forma, que o voto de cabresto está vinculado às situações econômicas e sociais de uma população, onde os chefes locais, ou ‘coronéis’, se utilizam dessas situações para satisfazer a interesses particulares. Os favores públicos vão desde arranjar empregos até oferecer suprimentos à população. Assim, entendemos o coronelismo como um sistema de

[...] reciprocidade: de um lado os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (LEAL, 1986, p. 63-64).

Nesse sentido, Leal (1997) afirma que o coronelismo está presente no cotidiano da política do interior do Brasil e, ao mesmo tempo, está entrelaçado às relações municipais. Mesmo com as variações regionais, é possível dizer que existem alguns traços gerais a respeito deste fenômeno, pois:

Concebemos o coronelismo como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado (...). É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (LEAL, 1997, 40).

É por isso que o autor argumenta que não é possível dissociar esta prática política do contexto agrário do país, que acabou por favorecer as condições efetivas para a imposição do poder privado frente às massas do campo.

Assim, o coronelismo enxerga o Estado como sendo um patrimônio, um espaço particular, onde se pode buscar interesses pessoais. É então que se tem o Estado patrimonial que se organiza a partir de uma rede clientelista e de compadrio, onde a administração ou gestão da esfera pública é perpassada pelo personalismo, o que dificulta um programa ou projeto de governo de caráter público.

Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia (FAORO *apud* OLIVEIRA, 2003, p. 86).

Existe, sob essa perspectiva, uma mistura de formas no poder brasileiro: são relações patrimoniais, neopatrimoniais, personalísticas e clientelistas, as quais deixam pouco espaço para a consolidação de um poder efetivamente democrático (OLIVEIRA, 2003). Por isso, na percepção da autora, existem mesclas e impurezas no poder do Estado, sendo uma destas impurezas o clientelismo que influencia as relações sociais.

O Estado patrimonial não prescinde de um quadro administrativo, cujo recrutamento se dá dentro ou fora da casa do governante. O patrimonialismo, acentua, regendo-se por uma racionalidade de tipo material, diferentemente da racionalidade burocrática, que se pauta na igualdade jurídica e na defesa contra o arbítrio. Se na dominação racional prevalece a lógica orientada por meios e fins, na dominação patrimonial a racionalidade obedece, em lugar de fins, a valores, sejam éticos, religiosos ou, principalmente políticos (OLIVEIRA, 2003, p. 89).

De acordo com ela, essa racionalidade material necessita de um poder superior que a oriente, tornando-se dependente deste poder. Existe, então, uma ordem política que requer obediência dos governados aos governantes. E essas ordens vêm de cima para baixo, sendo que os de baixo jamais podem contestar, gerando, assim, conforme a autora, uma autocracia autoritária. Dito de outra forma, “[...] a sociedade não ditará ao poder público a política, já que será esta que lhe ditará a conduta” (OLIVEIRA, 2003, p. 89). Além disso, existe um outro conceito chamado de neopatrimonialismo, que, segundo a autora, “[...] é uma forma de dominação política, gerada no processo de transição para a modernidade, com o passivo de

uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil pouco articulada” (OLIVEIRA, 2003, p. 90).

Como no patrimonialismo, o neopatrimonialismo também se constitui de acordos, de favores e de trocas entre os governantes e os governados numa relação de interdependência, com um enfoque de bondade e caridade por parte de quem presta uma ajuda a quem mais precisa. Essas relações e acordos são construídos e giram em torno de:

[...] programas sociais, através dos quais se continua distribuindo dádivas, não por meio de relações personificadas, mas através de agentes instalados nas burocracias do Estado. Exemplificam essas novas relações o mecanismo de subvenções sociais e o persistente protagonismo das primeiras-damas, que se transformam em ‘gestoras’ das políticas sociais que estendem aos necessitados a mão caridosa dos governantes (OLIVEIRA, 2003, p. 90).

Quem comanda um governo nesse processo de relação patrimonial clientelista é a figura do coronel que busca atender aos interesses pessoais e favorecer aos que estão em seu entorno. Essa relação é chamada pela autora de personalismo, porque está ligada à pessoa do governante, o qual determina sua forma de gestão da coisa pública, que, na verdade, tem aqui um caráter privado, mesmo sendo espaço público.

O recrutamento dos funcionários e gestores, sob o ângulo da estrutura patrimonial, como não poderia deixar de ser, é feito no próprio ambiente do clã, da família ou das relações de compadrio, e não de forma pública através de concursos e promoções de carreira. São laços de fidelidade que definem os critérios desse recrutamento, e não a competência seja profissional, técnica ou política (OLIVEIRA, 2003, p. 93).

Por isso, o patrimonialismo é pautado por relações tipicamente clientelistas que constituíam a política no Brasil, sustentando todo o ato político. Assim, a vitória nas eleições dependia do bom uso que se fazia dessa artimanha, que era caracterizada pela:

[...] concessão de proteção, cargos oficiais e outros favores, em troca de lealdade política e pessoal. O clientelismo [...] ao mesmo tempo em que sustentava a parafernália do Estado, era sua razão de ser e o ‘Círculo de apadrinhamento-eleições-apadrinhamento’. Assim, fortalecia os valores do próprio sistema clientelista baseado na troca de gratidão por favor (GRAHAM *apud* OLIVEIRA, 2003, p. 94).

Apesar de ser uma característica do início da configuração do Estado no Brasil, visualiza-se ainda na atualidade esse tipo de artimanha para se conquistar os eleitores. Antes mesmo de serem eleitos, encontram-se, com frequência, pelo país políticos que garantem cargos, salários e posições às pessoas que trabalharam na sua campanha, como se o espaço público pudesse ser negociado. Esse tipo de postura mostra que ainda não se compreendeu que o bem público é de toda a população e não bem do político. Isso só nos leva a entender que o país ainda precisa crescer em relação ao entendimento do que seja o bem público e qual é a função daquele que é eleito para administrá-lo.

No entanto, Oliveira (2003), enfatiza que o favor disfarça a dependência e a violência quando justifica o arbítrio como parte de sua natureza, pois,

[...] os efeitos dessa coexistência possibilitam ao ‘favorecido’ engrandecer seu benfeitor, legitimando, assim, o arbítrio, e permitindo que se atribua independência à dependência, utilidade ao capricho, universalidade às exceções, mérito ao parentesco, igualdade ao privilégio etc... (SCHWARZ *apud* OLIVEIRA, 2003, p.96).

Essa é uma forma de prender o beneficiado ao suposto ‘benfeitor’, pois a cultura brasileira faz com que aquele que um dia foi auxiliado passe a dever um favor àquele que o auxiliou. Isso só fortalece a política conservadora do país, uma vez que aprendeu desde o início a amarrar as pessoas através de bens públicos, como se fossem particulares.

O clientelismo é um fenômeno relacionado ao coronelismo, que cria clientes, donde vem toda a dependência e o uso disso para fins particulares. Para Andrade (2005), o termo clientelismo está relacionado ao aspecto de cliente, ou seja, aquele que depende de alguém, ou também obedece-lhe. Segundo ela, esse fenômeno tem aparecido nas discussões das Ciências Sociais desde 1960. Em sua tese, ela mostra as mudanças que ocorreram no termo clientelismo ao longo do tempo. Cita Landé e suas três relações, chamadas de *relação diádica*⁷, *grupo diádico não-corporado* e *rede social*⁸. Porém, a autora se utiliza apenas das

⁷ Segundo a autora, “Uma relação diádica é uma relação direta que envolve alguma forma de interação entre dois indivíduos [...] A relação diádica pode se apresentar de diversas formas: pode ser totalmente voluntária ou obrigatória para um ou ambos os membros; pode ser difusa e meramente acarretar um compromisso de ajuda mútua; ou pode claramente envolver obrigações específicas para cada membro; pode existir entre duas pessoas de status socioeconômico igual ou entre duas pessoas de diferente status; pode ter uma duração relativamente curta, bem como durar o resto da vida ou passar de geração para geração pelos descendentes daqueles que criaram a diáde original” (ANDRADE, 2005, p. 88-89).

⁸ A autora explica apenas a relação diádica, mas se utiliza de Landé que conceitua as três relações: “*Dyadic relationship are composed of only two individuals, and thus are microlevel entities. Dyadic non-corporate groups, such as patron-client systems or clienteles (...) are middle-level combinations consisting of sets of dyadic relationships linked together for limited purposes over limited periods of time. Social networks are the totality of dyadic relationship, to be found within a social field*” (LANDÉ *apud* ANDRADE, 2005, p. 86).

duas primeiras porque a ajudaram a compreender o clientelismo tradicional e o clientelismo de quadros, que iremos abordar neste trabalho.

O clientelismo tradicional está relacionado aos senhores de propriedades rurais, antes mesmo da existência do capitalismo (ANDRADE, 2005).

Por clientelismo tradicional entende-se a mediação ou microfundamento que institucionaliza um tipo de relação na qual o proprietário de terras (coronel) estabelece sua clientela com o objetivo de manter o poder político. Para isso, mantém com a população uma relação direta sem intermediários, permeada pela troca de favores e benesses, gerando, assim, o apadrinhamento (da clientela) e conseqüente lealdade política dos apadrinhados (ANDRADE, 2005, p. 94).

Segundo a autora, é relacionamento estrito estabelecido entre o patrão e o cliente, presente desde a formação do Brasil. Assim, “[...] o clientelismo é uma relação entre os poderosos e os ricos e não necessariamente entre os políticos (ricos) e os eleitores (pobres)” (MARTINS *apud* OLIVEIRA, 2003, p. 101).

Mesmo antes dos mais pobres votarem, o Estado já estabelecia com os ricos – no caso, senhores de terras e escravos – uma relação de troca de favores. Foi assim que a classe burguesa e classe operária se adequaram sem resistência ao clientelismo.

O objetivo social da ação política, das eleições e da nomeação para um cargo, de acordo com Graham (1997 b), derivava principalmente de dois dos princípios norteadores da organização social brasileira. Primeiro, a prática e a pregação constante ensinavam que todas as relações sociais envolviam troca de proteção por lealdade, de benefícios por obediência; assim, os recalcitrantes eram punidos. Segundo, as instituições enfatizavam a hierarquia social, ensinando que cada indivíduo tinha o seu lugar, ainda que a distinção mais importante fosse entre proprietários e pobres (ANDRADE, 2005, p.102).

A população não conseguia romper com os vínculos clientelistas, nem com a política e nem com os políticos.

[...] Era pelo clientelismo tradicional que o coronel mantinha sua hegemonia econômica, social e política, pois a sua utilização como mecanismo de dominação, reduzia o trabalhador rural a um estado de completa dependência, dificultando a sua conscientização e a possibilidade de identificar-se como cidadão e lutar por seus direitos. Como resultado dessa dependência, no plano político, ele lutava com o “coronel” e pelo “coronel”, garantindo o prestígio político do mesmo (ANDRADE, 2005, p. 106).

Além do clientelismo tradicional, Andrade (2005) ressalta outro tipo de coronelismo, denominado *clientelismo de quadros*, que é:

[...] um tipo de relação entre quem detém o poder político e os usuários das políticas públicas com uma mediação mais competitiva do que no clientelismo tradicional, ou seja, a relação se estabelece a partir de intermediários instituídos pelo chefe político como representantes de uma determinada população ou comunidade (ANDRADE, 2005, p. 108).

A autora faz uma comparação entre o clientelismo tradicional e de quadros:

Clientelismo	
TRADICIONAL	QUADROS
“[...] alta dependência e forte afeto por parte do cliente [...]”	“[...] maior independência e moderado afeto por parte do cliente [...]”
“[...] recursos pessoais [...]”	“[...] recursos públicos [...]”

QUADRO 1.1 – COMPARAÇÃO ENTRE CLIENTELISMO TRADICIONAL E CLIENTELISMO DE QUADROS

Fonte: ANDRADE, 2005, p. 110.

Organização: PRATES, Angela Maria M. Costa.

O clientelismo tradicional tem sua relação com o Estado caracterizada pela estrutura pré-capitalista. Já o clientelismo de quadros tem início a partir do processo de industrialização no país, onde a estrutura da sociedade é alterada, assim como as relações rurais também (ANDRADE, 2005). Boa parte da população deixa o campo e vai para as cidades em busca da ilusão do salário mínimo que poderia dar-lhes melhores condições de vida.

O clientelismo de quadros ou partidário cresce a partir da Segunda Guerra Mundial, quando o Estado passa a assumir certas demandas da classe trabalhadora, mas privilegiando interesses particulares dos governos.

O Estado, em si, se torna seu próprio recurso (empregos públicos, estabilidade, etc.). O simples fato de ser capaz de regular conflitos e promover regulamentos administrativos constitui recursos que custam pouco e satisfazem a muitos. Contudo, a administração pública tem mantido seu particularismo, adotando políticas de conteúdo irrelevante e que beneficiam uns poucos. Como não consegue satisfazer a todas as demandas dos clientes, o Estado opta pela distribuição privilegiada dos benefícios por meio da rede clientelista vinculada pessoalmente aos altos escalões (ANDRADE, 2005, p. 112).

A principal estratégia desse tipo de clientelismo é a troca de favores. Para Oliveira (2003), a política clientelista moderna, “[...] sobrevive substituindo os antigos laços de

lealdade, pela oferta de benefícios materiais, de forma a evitar e dirimir conflitos, o patrono moderno tem que saber mediar entre sua clientela e os recursos públicos [...]” (OLIVEIRA, 2003, p. 102). Usa-se o favor como moeda política para ser cobrado, com certeza, em período eleitoral.

Segundo Andrade (2005), não se pode compreender porque o clientelismo, por tanto tempo, não fez parte dos discursos dos intelectuais com o real significado, mas apenas como uma experiência distante, ainda parte do meio rural. A verdade é que o fenômeno clientelístico sofreu metamorfoses acompanhando o desenvolvimento da sociedade capitalista.

Andrade (2005) aponta ainda um novo tipo de clientelismo que é o de massa. Ele nos diz que “[...] o clientelismo de massas – ao contrário daqueles que o percebem apenas como uma sobrevivência do arcaísmo político – configura-se como uma nova forma de estruturar as relações entre a sociedade civil e o estado [...]” (ANDRADE, 2005, p. 115).

Nesse contexto, apesar de não mais haver as formas arcaicas, as trocas de favores políticos ainda persistem. Dessa forma, o “[...] clientelismo se constitui uma relação cada vez mais voluntária, transacional, flexível e instável entre elites e massas, entre os representantes ou detentores do controle sobre determinados benefícios e os membros das organizações de base das classes subalternas” (ANDRADE, 2005, p. 116).

Além do coronelismo de massa, aparece na história brasileira um outro tipo de coronelismo, chamado por Santos (2007) de coronelismo de enxada, câmeras e microfones.

O Brasil representa, sob qualquer prisma que se deseja ver, passando por Colônia, Império, República Velha, Estado Novo, Ditadura e Nova República uma sociedade cujo sistema de elites sofre mudanças pontuais na sua estrutura, pluralizando-se em seus agentes mas, na sua base, é a mesma. Uma estrutura dinástica, cuja estratégia central do seu corpo de elite é preservar o sistema de sociedade tradicional, ainda que eventualmente o corpo da tomada de decisões sofra pequenas alterações, não importa como e quanto custe (SANTOS, 2007, p. 116).

Segundo o autor, muda o modo de ser coronel numa determinada localidade, assim como as formas de exercer o poder de mando sob seus comandados. Utiliza-se dos espaços midiáticos para barganhar recursos públicos em prol de interesses particulares.

Esta sociedade reveste-se de uma característica de caráter tipicamente paternalista, com os laços sangüíneos e de compadrio, entendendo-se estes como os mais chegados, ocupando-se dos requisitos primordiais para desempenhos dos papéis

principais na sociedade e nas questões do Estado que são, definitivamente, as que realmente importam para este povo (SANTOS, 2007, p. 116).

Esse tipo de coronelismo, que agora podemos chamar de neocoronelismo, é que se vê na atualidade influenciando a forma da prestação de serviços estatais. Mas, como ficam as ações estatais em meio às relações coronelistas, patrimonialistas e clientelistas? É neste âmbito que procuramos entender as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado, pois compreendemos que elas possuem em seu bojo características vindas do contexto supramencionado.

A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetrando também na política social brasileira. Do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais (YAZBEK, 2003, p. 40-41).

Neste contexto, as relações clientelistas, na medida em que o país avança para uma sociedade moderna e industrial, tornam-se mais complexas. Esse período de transição, da sociedade tradicional para moderna, fez com que o Estado assumisse a responsabilidade de conduzir a expansão do Capitalismo no Brasil que se desenvolveu de maneira diferente dos outros países, embora mantivesse as principais características, ele se dá tardiamente, trazendo em seu bojo as marcas do tradicionalismo do passado (BEHRING, 2008).

Esse movimento, mesmo lento, de adequação ao Capitalismo mostra falta de compromisso com a defesa dos direitos dos cidadãos “[...] por parte das elites econômico-políticas, o que é uma marca indelével da nossa formação, fato que é fundamental para pensar a configuração da política social no Brasil” (BEHRING, 2008, p.73).

Com base nessa mentalidade e a partir dela o Estado passa a ser visto pelas elites como uma forma de institucionalizar o seu domínio e misturando, ao ponto de confundir-se, o público e o privado, pois as classes dominantes usavam o Estado Nacional, ainda em desenvolvimento, para privilegiar seus próprios interesses. Porém, o liberalismo, mesmo trazendo alguns fatores positivos para a constituição do Estado Nacional brasileiro, como uma nova organização dos poderes, não conseguiu que se tivesse aqui uma ordem nacional autônoma. Isso porque “o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambigüidade entre um

liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (BEHRING, 2008, p.75).

Assim, as políticas sociais, foram criadas por interesses particulares de quem mantinha o poder nas mãos. É necessário, obviamente, compreender que elas nascem de um movimento contraditório e conflituoso entre a classe trabalhadora e os ‘donos do poder’⁹. Agora, ao tratar desse movimento, Alayón (1992, p. 50), esclarece que:

Não pretendemos simplificar, pensando que tudo o que se conquista é ‘arrancado’ aos segmentos dominantes, mas também não pretendemos acreditar que tudo o que se alcança é concedido por esses segmentos apenas por lhes ser necessário para repor a força de trabalho que assegura a produção de mais-valia.

Por isso, pensar que as políticas sociais foram única e exclusivamente conquista dos trabalhadores seria utopia, porém, dizer o contrário, que elas somente foram criadas para suprir interesses privados da elite dominante do país, seria negar um movimento contraditório entre as classes sociais e que significou importante conquista no país. Vale lembrar que a construção das políticas sociais no país resulta de um processo onde existiram conflitos decorrentes de interesses contrários e que, por isso, são carregadas de contradições e incoerências.

No entanto, no contexto em que estamos discutindo essas políticas sociais, ou seja, antes da Constituição Federal de 1988, estas não eram compreendidas como direito do cidadão e tratavam-se “[...] de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que lhe é de direito” (YAZBEK, 2003, p. 41). Elas serviam, portanto, para desarticular os trabalhadores e institucionalizar os confrontos entre eles e seus patrões. Mas, para a autora, não se trata apenas de ações quaisquer, mas de uma questão cultural. “Em outras palavras, tratamos aqui de uma espécie de ‘cultura política’¹⁰ que nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe; tratamos aqui de uma forma de ocultar o conflito e a resistência e de legitimar a dominação” (YAZBEK, 2003, p. 41).

Os trabalhadores são vistos, sob esse prisma, como clientelas que buscam subvenções sociais e não direitos sociais. E as políticas sociais exercem uma função importante do ponto de vista do capital, pois elas assumem o papel de aliviar o duro fardo que este impõe aos trabalhadores, uma vez que:

⁹ Título do livro de FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 5ª Ed – V. 02 – Porto Alegre: Globo, 1979.

¹⁰ Sobre o termo Cultura Política conferir MOURA (2009) e ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR (2000).

[...] assumem o papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais, bem como os possíveis conflitos sociais decorrentes das precárias condições de vida a que se encontram submetidas as classes subalternas (YAZBEK, 2003, p. 41).

A forma reguladora com que o Estado atua sobre os trabalhadores gera características próprias às políticas sociais. Segundo a autora, elas passam a ser “[...] políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos” (YAZBEK, 2003, p. 37).

As relações coronelísticas e clientelistas fazem com que as ações estatais sejam executadas de forma assistencialista. Na sequência deste estudo, discutir-se-á o assistencialismo presente nas relações estatais com a classe trabalhadora dentro da Assistência Social no país.

Alayón (1992), ao pensar o assistencialismo faz menção ao fato de que é a orientação ideológico-política que determinará se uma prática assistencial é ou não assistencialista.

[...] Se acreditamos que a simples implementação de algumas atividades de bem-estar social, sem considerar a erradicação das causas profundas do atraso e da dependência, é a fórmula e a panacéia para solucionar os problemas sociais, estaremos sem dúvida, imersos no cretinismo do assistencialismo (ALAYÓN, 1992, p. 53-54).

Dito de outra maneira, se pensarmos que com ações pontuais e emergenciais poderemos mexer na raiz dos problemas sociais, como fala o autor, estaremos fazendo assistencialismo ideologicamente, vestido de emancipação. Para ele, essa forma de atuar é tipicamente dos governos que trabalham para a classe dominante e que não têm interesse em modificar as estruturas sociais excludentes.

Mas, se ao contrário, a atividade assistencial é assumida como direito inalienável da população explorada, interpretada na perspectiva da igualdade e da justiça social e, ao mesmo tempo, se atua contra as grandes causas geradoras da exploração e da miséria, obviamente não se pode falar de assistencialismo (ALAYÓN, 1992, p. 54).

Práticas assistenciais barganhadas em troca de votos, cargos públicos, benesses para entidades, *status* sociais etc, que são próprias das relações de coronelistas e de clientelismo, continuam o que a literatura em questão chama de assistencialismo.

Essas características são próprias do fenômeno do assistencialismo vigente no Brasil que “[...] é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar a

exploração” (ALAYÓN, 1992, p. 48). Para o autor, através de ações assistencialistas se mantinha a ordem social, contendo os conflitos através do alívio imediato das expressões da Questão Social¹¹ geradas pelo sistema capitalista de produção.

No entanto, essas práticas jamais exerciam alguma mudança na situação da classe trabalhadora porque não provocavam nenhuma alteração nas estruturas que geram a pobreza no país. Assim, políticas desenvolvidas dessa maneira reiteram as desigualdades sociais no país e dão liberdade e força que garantem a expansão capitalista.

Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demanda de consumo, em época de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema (BEHRING, 2008, p. 37).

Mas, para a autora, é importante considerar que se por um lado as políticas sociais exercem uma função de reproduzir a força de trabalho e manutenção do Capitalismo, por outro lado, elas deveriam constar na agenda dos trabalhadores como uma pauta de lutas, possibilitando a sua ampliação e universalização.

1.2 – O liberalismo e o afastamento do Estado da intervenção no social

O liberalismo é uma ideologia que passou a ser discutida a partir dos estudos de Adam Smith e teve como principal ideia a ‘mão invisível’, segundo a qual o mercado equilibrar-se-ia sozinho, sem a indesejada intervenção do Estado e que teria uma atuação econômica a mais tímida possível.

A obra de Adam Smith “A riqueza das Nações”, publicada em 1776, “[...] corresponde perfeitamente aos desejos dos grandes proprietários e comerciantes, sustentando que cada homem é o melhor juiz de seus interesses e deve ter a liberdade de promovê-los segundo sua livre vontade” (DALLARI, 2007, p. 278). Esta obra discute as relações sociais entre os homens, sendo cada um responsável por defender seus interesses.

Em 1859 foi publicada outra obra chamada “Da Liberdade”, de autoria de Stuart Mill (Dallari, 2007), que do ponto de vista político seria a doutrina do liberalismo. Ele defendia a existência de uma ordem natural, que garantiria harmonicamente a interação entre os diversos interesses, descartando assim qualquer intervenção estatal. Os indivíduos podem exercer sua liberdade para cuidar de seus interesses, pois apenas eles são capazes disso.

¹¹ Sobre o conceito de Questão Social e nova Questão Social conferir: COSTA (2006) e WANDERLEY (1997).

O indivíduo é o melhor árbitro de seus interesses do que o Estado, não podendo haver mal maior do que permitir que outra pessoa julgue o que convém a cada um. Assim, qualquer erro que alguém cometa, consciente ou inconscientemente, não produz tanto mal quanto à submissão ao Estado (DALLARI, 2007, p. 279).

Baseado na ideia de que ninguém melhor que o próprio interessado para defender seus objetivos, Dallari (2007), em sua obra, coloca impasses quanto à intervenção do governo sintetizado em três questões:

[...] a) ninguém é mais capaz de realizar qualquer negócio ou determinar como ou por quem deva ser realizado do que aquele que está diretamente interessado. Assim, é mais provável que os indivíduos façam melhor do que o governo; b) mesmo que os indivíduos não realizem tão bem o que se tem em vista, como fariam os agentes do governo, é melhor ainda que o indivíduo o faça, como elemento da própria educação mental; c) a terceira razão, que ele considera [...] refere-se ao grande mal de crescer-lhe o poder sem necessidade (DALLARI, 2007, p. 279).

Assim, Dallari (2007) traz vários autores contemporâneos que afirmam essa ideia de liberdade individual que vai fortalecer o ideário liberal na época, repugnando qualquer intervenção estatal. O Estado liberal, segundo ele, é resultado da ascensão da burguesia ao poder que organizou o Estado da forma que o tornasse o mais frágil possível “[...] caracterizando-se como o Estado Mínimo ou o Estado-polícia, com funções restritas quase que à mera vigilância da ordem social e à proteção contra ameaças externas” (DALLARI, 2007, p. 280).

Bobbio (1988) também confirma o que foi dito acima ao caracterizar o Liberalismo como “[...] uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos social” (BOBBIO, 1988, p. 07). Sendo assim, ele concebe e justifica o Estado de forma leiga e defende as limitações dos poderes governamentais quando se trata da defesa e proteção dos direitos dos cidadãos. Outra característica importante é que o ideário liberal considera excessivamente a vontade do indivíduo como fundamento de suas relações, privilegiando a liberdade de cada um em relação ao Estado, que deve ser limitado, pois “[...] historicamente o Estado liberal é justificado como resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionaram estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura” (BOBBIO, 1988, p. 14).

Sob esse prisma, o Liberalismo é entendido como o Estado mínimo, que pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado com relação à economia e à sociedade, pois o

“Liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções” (BOBBIO, 1988, p. 17). Por isso, ele propõe a não-intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, sendo a única forma de regulação econômica feita pelas forças do mercado. A ideia de mínimo está em contraposição à ideia de máximo, que era o Estado absoluto defendido no surgimento do Estado moderno. Ao Estado mínimo cabe garantir a ordem, a legalidade e concentrar seu papel executivo naqueles serviços mínimos necessários, como o policiamento, forças armadas, poderes executivo, legislativo e judiciário. Abrindo mão, portanto, de toda e qualquer forma de atuação econômica direta, entendendo que existem leis inerentes ao processo econômico, que estabelecem equilíbrio entre produção, distribuição e consumo, e que o Estado não deve intervir.

O Liberalismo foi hegemônico até 1929 apenas, quando houve a crise da Bolsa de Valores norte-americana (COSTA, 2006). A partir daí começou a nascer a ideia de regulação social, onde o governo propunha uma intervenção maior nos impactos que a crise gerara, “[...] buscando evitar que a fome e a miséria deteriorassem definitivamente a sociedade” (COSTA, 2006, p. 56).

De acordo com Berloff (2004), após a Revolução Industrial surge um novo tipo de homem, o chamado homem da fábrica, que vai colocar em conflito o ideário liberal que pregava a total liberdade individual. “[...] Esse liberalismo que se divulgava como perfeito e ideal logo no início de sua implementação pela sociedade demonstrou ser irrealizável uma vez que incapaz de solucionar os conflitos e necessidades reais dos indivíduos” (BERLOFFA, 2004, p. 146).

Com a Revolução Industrial houve crescimento da maquinaria que, conseqüentemente, substituiria o homem no trabalho. Os trabalhadores do meio rural foram atraídos pela possibilidade do assalariamento nas indústrias nas grandes cidades. Com isso houve grande deslocamento dos mesmos, o fenômeno chamado de êxodo rural, e incharam as cidades fazendo crescer demasiadamente a oferta da força de trabalho, sem ter a absorção dessa oferta pelo mercado industrial.

O trabalho humano passa nesse momento a ser negociado como mercadoria, sujeito então, à lei da oferta e da procura, sendo o operário de fábrica, pela sobra de mão-de-obra na praça, obrigado a sujeitar-se a condições de trabalho péssimas, com baixa remuneração e longa jornada de trabalho (BERLOFFA, 2004, p. 147).

De outro lado, assistia-se, em nome da liberdade individual, a um processo acirrado de acúmulo de riquezas por parte daqueles que detinham o poder. A exploração da força de trabalho era a principal fonte de riqueza dos detentores dos meios de produção. Com isso, fortalece-se a principal ética capitalista: acumular riquezas através da exploração da mercadoria, força de trabalho humano.

Enquanto uns se sujeitavam a trabalhar pelo mínimo, uma vez que necessitavam do sustento mensal, outros, por sua vez, exploravam em demasia a força da classe operária, com a conveniência do novo sistema de trabalho operário, admitido pacificamente pelo Estado (BERLOFFA, 2004, p. 147).

Dessa maneira, o Estado deixava sobre a responsabilidade do individual a garantia de direitos e controlava a ordem social através de seu policiamento. A classe operária estava à mercê de qualquer tipo de exploração nessa relação. Quem desfrutava de supostas vantagens era a classe dominante que podia, sem o controle e a regulação do Estado, explorar sua mão-de-obra conforme lhe aprouvesse. No entanto, esse ideário começa a sofrer sua queda, pois:

A liberdade individual que antes era o estandarte do Liberalismo passa a ser reconhecido na sociedade como utopia e ficção. Passou o Estado Liberal a recepcionar então, conceitos como liberais igualitários, mas que na verdade eram em tudo anti-democráticos e anti-humanitários (BERLOFFA, 2004, p. 148).

No ideário liberal, ao se dar ênfase à liberdade e à autonomia individual, colocava-se em voga os direitos civis e políticos. “[...] O Estado Liberal foi campo fecundo para o exercício dos direitos civis e políticos, compreendidos aqui como direitos que, ao serem proclamados, são dirigidos a uma parcela da população, sendo tarefa da sociedade a luta por ampliá-la desde a sua criação” (COUTO, 2008, p. 63).

O Estado encontrava-se em situação de neutralidade, como se pudesse assistir a uma peça teatral onde lobos e cordeiros pastassem juntos, sem conflito algum. Na realidade não passava de um Estado que se dizia neutro, mas que ao negligenciar os direitos dos operários estaria automaticamente se posicionando em favor daqueles que detinham os meios de produção. A neutralidade, nesse caso, seria compatibilidade com o mais forte. Então, perante a lei todos eram iguais, mas perante a questão econômica havia crescente desigualdade, ou seja, igualdade jurídica, porém, desigualdade econômica com a permissividade estatal.

Ora, na medida em que os seres não são de todo iguais possuindo carências, necessidades, culturas, realidade e vontades diferentes, inerente à atuação do Estado tratar cada um de acordo com as duas condições, ou seja, tratar os desiguais com

desigualdade, para assim, observar a igualdade dos seres no plano jurídico entregando a cada um uma carga obrigacional proporcional ao seu poder de influência no Estado (BERLOFFA, 2004, p. 148).

É por conta disso que começam a surgir ideários antiliberais que vão questionar a liberdade individual, assim como a neutralidade do Estado, supondo que seria inviável ao Estado assistir ao descontrole da exploração capitalista que fazia emergir expressões da Questão Social que colocava em cheque a ordem social.

Essas teses antiliberais são colocadas pelo viés socialista¹², através da obra “O manifesto do Partido Comunista”, de Marx e Engels, escrita em 1848. Na sequência vem o facismo¹³ que combaterá o Liberalismo e o Comunismo trazido pelos clássicos acima e, por fim, o Nazismo¹⁴ que é semelhante ao Facismo. Estas teses estão sintetizadas por Berloff (2004). Todas elas questionam o ideário liberal e pensam na necessidade de um Estado Social, que alerta o autor, é diferente do Estado Socialista.

Hobsbawm (1995) estuda o século XX e o identifica como o século das catástrofes. Com isso afirma que o Liberalismo vai se retirando de cena durante toda essa era catastrófica, mas, num âmbito mundial, teve seu aceleração com a ascensão de Adolf Hitler ao poder na Alemanha em 1933.

1.3 – O *Welfare State* como experiência de Estado intervencionista no social

Com a crise acima mencionada, as ideias liberais perdem a força porque percebe-se que a economia não se regula por si só, mas necessita de planejamento. É então que, segundo

¹² “A tese socialista tem sua concepção no século XVIII, logo após a implantação do modelo de Estado Liberal chegando ao clímax em 1848 com Marx e Engels e a obra literária conjunta denominada Manifesto do Partido Comunista” (BERLOFFA, 2004, p. 149).

¹³ O Fascismo foi um movimento “[...] político italiano fundado em Milão a 23 de março de 1919 por Benito Mussolini [...]” (BERLOFFA, 2004, p. 281). É uma ideologia política que nasceu para combater o liberalismo e o comunismo. O autor aponta algumas características como, “[...] o Estado se corporifica pela união de grupos ou corporações, apresentando-se, assim, numa posição intermediária entre o coletivismo e o individualismo” (BERLOFFA, 2004, p. 151). Nesse tipo de ideologia o Estado é criador exclusivo do direito e da moral, onde os indivíduos só têm o direito que o próprio Estado lhe confere. Assim, a nação não é parte integrante do Estado, mas é este que lhe proporciona identidade.

¹⁴ O Nazismo foi instituído por Adolf Hitler, que se tornou em 1920 o “[...] chefe do Partido dos Trabalhadores Alemães. [...] Com as letras iniciais foi formada a sigla NAZI, de onde deriva o termo nazismo” (BERLOFFA, 2004, p. 280). É uma ideologia política que também nasceu para combater o liberalismo e o comunismo. Ele tem por “[...] objetivo a exaltação dos vínculos e a proteção aos símbolos nacionais da história alemã segundo a interpretação nacional-socialista, e, também, a depuração da nacionalidade com a fim de livrar a Alemanha da presença dos não-arianos” (BERLOFFA, 2004, p. 153). Nessa ideologia não existe a primazia da igualdade de todos perante a lei, mas a consagração da “[...] igualdade de obrigações e deveres individuais perante o Estado, ou seja, em favor do bem comum, da coletividade” (BERLOFFA, 2004, p. 153).

Costa (2006), um político dos EUA, chamado Franklin Roosevelt cria o *New Deal* em 1932 com a finalidade de restaurar a economia. Era preciso controle da economia, pois:

No capitalismo, quando o crescimento econômico chega a patamares elevados sem a correspondente elevação do consumo, ocorre crise de excesso de produção. E se cresce o consumo sem o correspondente crescimento da oferta de bens e serviços, ocorre a inflação, elevação generalizada dos preços, considerando-se que também pode ocorrer a especulação com ações das empresas, vendidas nas Bolsas de Valores (COSTA, 2006, p. 56).

Dallari (2007) mostra o contexto em que o *New Deal* foi implantado, dizendo que o povo se encontrava numa situação social desesperadora “[...] milhões de desempregados, famílias inteiras sem abrigo e sem alimentos, e até os altos círculos financeiros inseguros e desorientados” (DALLARI, 2007, p. 282). Eric Hobsbawm (1995) identifica a crise de 1929 como o momento mais obscuro do Capitalismo mundial, a quebra da Bolsa de Nova Iorque que vai culminar na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), conflito esse, que envolveu diretamente a quase totalidade dos países.

A Primeira Guerra Mundial despertou a necessidade de intervenção estatal com fins regulatórios. A redução do consumo trouxe desemprego em massa, sendo este fator, a maior expressão dessa crise. Essa relação entre mercado e maximização dos lucros cria “[...] o desemprego como elemento inerente ao Capitalismo” (COSTA, 2006, p. 57). E é essa luta que coloca para o Estado a necessidade de proteger e defender a produção nacional como forma de garantir o emprego de seus cidadãos, evitando um colapso de miserabilidade (COSTA, 2006).

Com esse considerato, o setor produtivo cobra a ação do Estado, fazendo surgir o estabelecimento de barreiras tarifárias e não-tarifárias, o controle sobre a força de trabalho, competitividade à economia nos mercados internos e externos. O protecionismo é uma característica da produção capitalista, organizada a partir da idéia de Estado nacional e submetida à concorrência mundial, em que cada país busca alargar a competitividade de sua economia (COSTA, 2006, p. 58).

Uma crise econômica leva sempre à crise social e é em nome disso que John Maynard Keynes defende que “[...] o Estado deveria ter funções mais amplas para evitar as crises econômicas e sociais, considerando que os gastos públicos eram necessários para impedir a queda do consumo, mantendo o nível da atividade econômica” (KEYNES *apud* COSTA, 2006, p. 61). Essa proposta de Keynes é revolucionária com relação à concepção de Estado Liberal, justamente por desmontá-lo.

Ele propugnava a mudança da relação do Estado com o sistema produtivo e rompia parcialmente com os princípios do liberalismo [...] O estado, com o keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, o que não significava o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 83-84).

É a partir dessa crise que surge o aspecto intervencionista do Estado. Antes, o que existia eram políticas sociais fragmentadas e focalistas “[...] apesar de haver indícios da disposição de uma atuação mais global por parte do Estado, como a instituição por lei dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação, em 1923, do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves, essa última sobre assuntos previdenciários” (MEDEIROS, 2001, p. 11). Segundo o autor, as demandas dos trabalhadores eram enfrentadas como caso de polícia e não de política, como passa a ser pós 1930 através da experiência do *Welfare State*. Para ele, as políticas sociais no Brasil desde os anos 20 já era um esboço do que seria o *Welfare State*:

[...] cuja função era atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas, o que favorecia os grupos profissionais de maior influência política para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral [...] as políticas de seguridade social da época tinham caráter reformista e buscavam satisfazer às demandas das alas defensivas do movimento trabalhador a fim de enfraquecer as organizações de cunho mais radical (MEDEIROS, 2001, p. 11).

É importante destacar que o *Welfare State* na configuração do Brasil é diferente dos países desenvolvidos, devido à sua particularidade histórica, assim como a posição que o país ocupa na economia mundial.

Além de ocorrer sob uma posição diferente na economia mundial, o processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora (MEDEIROS, 2001, p.10).

O *Welfare State* no Brasil surge a partir da necessidade de regulação da economia por parte do Estado como forma de manter o giro do consumo em nome da manutenção dos empregos de seus cidadãos. Para Medeiros (2001), a concepção de *Welfare State* é “[...] a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de

executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população” (MEDEIROS, 2001, p. 08). Já para Silva (2004), “trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, por intermédio de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie” (SILVA, 2004, p. 56). Essa provisão de que fala o autor diz respeito aos serviços como saúde, educação, habitação, renda e outros, garantidos legalmente e que o Estado tem a função de efetivá-los.

Para Couto (2008), os direitos sociais são conquistas da experiência do *Welfare State*.

É no âmbito do Estado que os homens buscam o cumprimento dos direitos sociais, embora ainda o façam de forma individual. Esses direitos vem se constituindo desde o século XIX, mas ganharam evidência no século XX. Ancoram-se na idéia de igualdade, que se constitui numa meta a ser alcançada, buscando enfrentar as desigualdades sociais (COUTO, 2008, p. 35).

As políticas sociais desse período estão relativamente voltadas para os trabalhadores urbanos “[...] a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época” (MEDEIROS, 2001, p.12). É nesse período também que se cria no Brasil a Justiça do Trabalho que vai controlar toda a questão trabalhista, regulando o trabalho feminino, de crianças e adolescentes, assim como as demissões, férias e acidentes de trabalho.

Silva (2004) aponta em seu texto cinco modelos de agrupamento de Estado de Bem-Estar Social, sendo: “[...] a) o conservador; b) o liberal-progressista; c) o social-democrata-reformista ou fabiano; d) o social-democrata radical; e) o marxista” (SILVA, 2004, p. 65). Para o autor, a perspectiva conservadora é antieconômica, antiprodutiva, ineficiente e ineficaz porque além de promover a dependência dos cidadãos, não rompe com a pobreza gerada pela relação capital e trabalho no sistema capitalista. Na visão do pensamento social-democrata reformista, o Estado de Bem-Estar Social “[...] é fruto da mobilização política para alcançar a plena cidadania no contexto da industrialização e da sociedade capitalista” (SILVA, 2004, p. 65). É onde o Capitalismo permite sua reformulação através da intervenção estatal. Os sociais-democratas radicais, segundo o autor, entendem o Estado de Bem-Estar Social “[...] como produto da mobilização social e política, dentro de um amplo projeto de transformação gradual do capitalismo” (SILVA, 2004, p. 66). E, por fim, para a perspectiva marxista, esse modelo de Estado é “[...] um instrumento para o controle social da classe trabalhadora que, a longo prazo, atua no interesse da acumulação de capital” (SILVA, 2004, p. 66). Veremos, na sequência, que Medeiros (2001) faz uma análise do *Welfare State* a partir dessa última perspectiva.

A intervenção estatal no processo de regulação econômica tem a intencionalidade de garantir que a população continue consumindo e fazendo girar a economia.

As diversas políticas sociais, por um lado, aumentam a capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores e se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da demanda agregada e o desenvolvimento tecnológico, e, por outro, ao socializarem os custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho, liberam reservas de capital privado para investimentos e garantem uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação (MEDEIROS, 2001, p.08).

Assim, os gastos investidos no social funcionam como que uma forma de evitar flutuações da economia que venham a prejudicar seu fluxo natural de lucratividade. Além disso, o *Welfare State* também tem influência no que tange à regulação política da sociedade, pois “a partir do momento em que a negociação coletiva dos níveis salariais e das condições de trabalho se generaliza na sociedade, o processo de barganha entre capitalistas e trabalhadores passa a ser tratado como assunto público” (MEDEIROS, 2001, p. 08). Para o autor, a questão da barganha política nesse processo limita consideravelmente a capacidade de organização e luta dos trabalhadores e faz com que eles aceitem a condição de assalariamento, evitando, assim, que possam encontrar alternativas de sobrevivência e pôr em risco o sistema capitalista de produção.

Para Medeiros (2001), além desses interesses supramencionados, existem vantagens para aqueles que estão à frente da máquina estatal, pois de certa forma usufruem do *Welfare State* quando:

[...] não apenas a razão do emprego de grandes contingentes de funcionários públicos, mas também a razão de seu poder político, visto que a organização da produção baseada na existência de um Estado securitário faz dos funcionários públicos peça fundamental para a produção capitalista (MEDEIROS, 2001, p. 10).

A partir de 1930 as políticas sociais passam a ser foco de um Estado intervencionista, só que com um caráter significativamente conservador porque “[...] nesse período predominava um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado” (MEDEIROS, 2001, p.11). Além disso, o Estado nesse período é autoritário e repreende os trabalhadores. Isso vai até 1937, e é, segundo o autor, um início do que será o regime ditatorial de 1964.

De 1937 até meados de 1945 o Brasil passa pela experiência do chamado Estado Novo, no qual o país passa de uma sociedade basicamente agrária para urbano-industrial.

O caráter fortemente autoritário do Estado, exemplificado pela promulgação da Lei de Segurança Nacional em 1935, reprimiu a ascensão de movimentos tanto de esquerda quanto de direita e diminuiu a autonomia das unidades estaduais ao concentrar no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo referente às políticas sociais. Uma das consequências dessa concentração foi o aumento do poder da burocracia nas decisões sobre políticas sociais, enquanto os movimentos de trabalhadores tinham sua organização limitada (MEDEIROS, 2001, p.14).

O Estado Novo tem como objetivo a absorção e o controle dos setores urbanos que estão emergindo, a fim de buscar legitimidade política. Para isso, os governos adotam uma política de massa, que incorpora parte das demandas advindas da população. No entanto, apesar de incorporar parte das reivindicações dos trabalhadores, o principal fator de preponderância é o controle dos mesmos.

Ao mesmo tempo que desenvolve o controle das demandas populares, institui ações normativas e assistenciais como mecanismos de esvaziamento e de controle do potencial de mobilização dos trabalhadores urbanos, servindo, igualmente, para rebaixamento dos níveis salariais (SILVA, 2007, p. 24).

É neste período que surgem as grandes instituições previdenciárias que estão ligadas ao setor dominante da sociedade e que visam responder às pressões que a classe trabalhadora exerce através de suas reivindicações. A resposta está nas várias iniciativas assistenciais que se criam com o objetivo de dar andamento ao desenvolvimento do país (SILVA, 2007).

Segundo ela, o período da ideologia desenvolvimentista vai do final da década de 50 ao início dos anos 60, “[...] quando se explicita a crise dos padrões de acumulação capitalista, sustentados pelo modelo desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek, marcado pela internacionalização da economia, com o fortalecimento do setor privado e do capital internacional” (SILVA, 2007, p. 26).

No período desenvolvimentista, mesmo em época de Regime Ditatorial, os estados continuam a implementar políticas sociais. Fonseca (2004) explicita melhor do que se trata. Segundo ele:

[...] o desenvolvimento não é apenas uma palavra de ordem a mais, mas *o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo*, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc. Torna-se um *fim em si mesmo*, porquanto advoga para si a *prerrogativa de ser condição para desideratos maiores*, como bem-estar social, ou valores simbólicos de vulto, *como* soberania nacional. Assim, o desenvolvimento assume a configuração de uma *utopia*, um estágio superior a ser conquistado, com patamar mais elevado de felicidade. Sem ele a nação permanecerá no atraso, com péssima distribuição de renda, periférica ou subordinada no contexto internacional, com indicadores sociais degradantes. Mas a

reversão deste quadro não vem espontaneamente, deve ser *construída*, exige ação, determinação, vontade e – em suas versões mais maduras - *planejamento*. Só através do Estado, como instituição que materializa por excelência a racionalidade burocrática e política, isto pode ser conseguido (FONSECA, 2004, p. 03).

Segundo Medeiros (2001), no período de 1945 a 1964 o país vive a mais forte expressão do regime populista com perspectiva democrática, que tinha três objetivos:

[...] (i) evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade; (ii) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação; e (iii) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, do regime (MEDEIROS, 2001, p.13).

Ainda segundo Medeiros (2001), o autoritarismo perde espaço e o populismo continua influenciando a relação entre Estado e sociedade, em que os governos incentivavam as organizações dos trabalhadores. Vale lembrar que no período do autoritarismo isso não era permitido, sendo, portanto, uma marca dos governos populistas.

O incentivo dos governos populistas à mobilização das massas urbanas em torno dos projetos da burguesia industrial permitiu uma organização e participação política do movimento sindical sem precedentes na história brasileira. Como consequência, foram introduzidas diversas modificações na legislação trabalhista que envolviam questões de organização sindical, direito a greve e tutela do trabalho, além de buscarem atender a algumas reivindicações sociais (MEDEIROS, 2001, p. 15).

Behring e Boschetti (2008) apontam que o desenvolvimento do *Welfare State* trouxe para os países o período de ouro, deixando transparecer o crescimento do orçamento social, mudanças na demografia dos países, devido ao aumento da população idosa nos países centrais e dos programas sociais. Para elas, os tipos de programas adotados pelos países praticamente foram similares, como por exemplo:

[...] primeiro a cobertura de acidentes de trabalho, seguida pelo seguro-doença e invalidez, pensões a idosos, seguro-desemprego e, por último, auxílio-maternidade; em relação à cobertura, os primeiros beneficiários foram os trabalhadores de indústrias estratégicas, seguidos pelos trabalhadores rurais, dependentes, trabalhadores autônomos, e, por último, a população como um todo [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 92-93).

Nesse contexto, as relações clientelistas, na medida em que o país avança para uma sociedade moderna e industrial, se tornam mais complexas. Silva (2004) traz no seu texto um quadro que mostra as variações nos estágios do Estado de Bem-Estar Social, com relação à economia, à política e à política social, correspondente ao período de 1920 a 1970, quando deixa em dúvida se essa experiência está passando por reformulação ou não. Vejamos a seguir:

Estágios do Welfare State		Experimentação (1870-1920)	Consolidação (1930-1940)	Expansão (1950-1960)	Reformulação (1970 - ?)
ECONOMIA	Fatos	Difusão internacional de um ciclo de negócios. Deslocamento da industrialização.	Depressão. Planejamento de Guerra. Destruição e Reconstrução com austeridade.	Crescimento econômico sustentado surpreendente. Compromisso com o pleno emprego.	Combinação inesperada de recessão e inflação.
	Reações	Alívio das tensões através de exceções <i>ad hoc</i> quanto às leis da economia política.	Integração das despesas sociais com as doutrinas de administração da demanda.	Crescimento humano como solução para <i>tradeoffs</i> econômicos.	Medidas <i>ad hoc</i> para subordinar a política social a uma consciência da escassez.
POLÍTICA	Fatos	Movimentos de trabalhadores. Extensão do sufrágio.	Descrédito dos oponentes ao governo nacional.	Disputa política e competição de grupos por crescimento 'indolor'	Indiferença política. Volatilidade eleitoral. Descrença em apelos tradicionais.
	Reações	Crescimento dos partidos de massa. Inovações políticas de modo a acomodar princípios liberais, conservadores e socialistas.	Governos em guerra. Consenso na reconstrução pós-guerra.	Declinante necessidade de compromisso político e de construção do consenso. Ideologia do 'fim da ideologia'.	Competição para reduzir expectativas e evitar impularidade/ Ataques neoliberais a impostos, gastos e burocracias.
POLÍTICA SOCIAL	Fatos	Inovação e volatilidade dos programas. Argumento 'constitucional' sobre problemas de limites da política social.	Unificação dos experimentos anteriores.	Preenchendo lacunas e ampliando <i>approaches</i> herdados.	Reabrindo as questões 'constitucionais'. Inadvertida ampliação dos limites da política social.
	Conteúdos	Distribuição de benefícios para os pobres e para a classe trabalhadora.	'Remédios para riscos compartilhados por todos os cidadãos.	Compensações para preservar crescentes padrões de vida.	Reduções marginais nos gastos. Meios substitutos de baixo custo para alcançar metas sociais.
	Valores	Criação do seguro social. Esforços para reconciliar liberdade, igualdade e segurança.	Demonstrações de que os três valores importantes são mutuamente reforçados.	Negação de que as escolhas de valores importantes estejam em jogo/perigo.	Novo reconhecimento de trágicas escolhas. Busca de relações de soma-positiva.

QUADRO 1.2 – ESTÁGIOS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Fonte: (Silva, 2004, p. 75).

Adaptação: PRATES, Angela M. M. Costa.

Behring e Boschetti (2008) explicam que o *Welfare State* pode ser compreendido no Brasil como Estado de Bem-Estar Social ou Estado de Providência. Ambos dizem respeito às ações do Estado no enfrentamento das demandas sociais. Já para Sposati *et al* (2006), existe diferença entre Estado Providência e Estado Assistencial e sua relação com a cultura do favor acima discutida. Nos países desenvolvidos, as políticas de Seguridade Social foram reconhecidas como aquelas que proporcionavam um Estado de Bem-Estar Social, já nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, elas deram ao Estado um caráter assistencial, uma vez que:

Os países de Terceiro Mundo guardam, na maioria dos casos, enorme selvageria econômica, redundando em altas taxas de desigualdade social, regimes políticos autoritários, grande endividamento externo e pobreza banalizada. Esses fatores consagram o perfil do Estado assistencial (SPOSATI *et al*, 2006, p. 115).

A diferença entre Estado Providência e Estado Assistencial discutido por Sposati (2006) pode ser visualizada neste quadro:

ESTADO	
<i>PROVIDÊNCIA</i>	<i>ASSISTENCIAL</i>
Tem como paradigma os direitos sociais.	Tem como paradigma o trato compensatório da pobreza.
É fruto de um pacto social e político entre Capital-Estado-Classe trabalhadora.	Não se assenta em pactos e sim em alianças conjunturais.
Apresenta-se como agente central na reprodução da vida social, como gestor poderoso das políticas de Seguridade Social.	Apresenta-se frágil, impotente, compelindo a sociedade civil e o próprio pauperizado a cooperar na produção de serviços sociais.
É expressão essencial do Estado.	É expressão secundária do Estado.

QUADRO 1.3 – DIFERENÇA ENTRE ESTADO PROVIDÊNCIA E ESTADO ASSISTENCIAL

Fonte: (SPOSATI *et al*, 2006, p. 115-120).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Para Sposati *et al* (2006), o Estado Providência tem como paradigma os direitos sociais e os assume de forma rígida, compreendendo-os como direito do cidadão e dever do Estado. Com isso, esse Estado pode, de fato, promover mudanças importantes nas condições materiais da vida das pessoas que se encontravam em situação de risco social e pessoal devido à selvageria do Capitalismo.

Já o paradigma do Estado Assistencial é o trato compensatório da pobreza. Para a autora, isso se dá por dois motivos: a desculpa pela falta de recursos e a banalização da pobreza, pois ela:

[...] aparece no imaginário social como algo de difícil solução, seja pela ausência de recursos para enfrentá-la com efetividade, seja porque o patamar compensatório produzido pelo Estado e sociedade civil tem sido suficiente para ‘dispensar as tensões sociais’ derivadas do pauperismo (SPOSATI *et al*, 2006, p. 116).

Nesse sentido, podemos compreender que isso tem a ver com as relações clientelistas e de favor acima mencionadas, com a intenção extrativista que ainda perdura, fazendo com que não se tenha o interesse em melhorar as condições de vida dos brasileiros, mas apenas manter as pessoas como num curral eleitoral. Através dessa estratégia, a convivência com a população pauperizada torna-se pacífica, pois faz com que ela se perceba dependente da elite que comanda o país.

Pacífica porque os segmentos pauperizados no Brasil encontram-se desarticulados e subalternizados por longos períodos de repressão e paternalismo. Pacífica porque uma significativa rede de ações filantrópicas e públicas de assistência social pontual minoram a pobreza. Pacífica dada à presença de um traço cultural hegemônico de dominação-subalternidade, enraizado nas relações cotidianas de todos, reforçando a tutela ou apadrinhamento (SPOSATI *et al*, 2006, p. 116).

A naturalização da pobreza impede a indignação referente ao aumento das desigualdades sociais provocadas pelo Capitalismo selvagem, e com isso promove a indiferença e o amortecimento dos trabalhadores com relação à sua organização, articulação e luta por melhores condições de vida. Isso é cotidianamente trabalhado no imaginário social das pessoas através da ideologia midiática¹⁵, que impõe aos telespectadores que a pobreza se enfrenta através de serviços voluntários, de campanhas de doações, de organizações filantrópicas, enfim, através da compaixão das pessoas para com aqueles que sofrem. Por isso Sposati (2006) alerta para o seguinte:

As cifras que apontam a pobreza – grau de subnutrição, habitações precárias, ausência de renda, analfabetismo – acabam por fragmentar o fenômeno, mais que classificá-lo. Acaba-se mesmo esquecendo que a pobreza é decorrência de um modo de produção que engendra a exclusão e a desigualdade. Chega-se a inverter essa equação, entendendo a pobreza como violação e violência. A pobreza banalizada tem a vantagem de ser uma paisagem comum do cotidiano, aparentemente conhecida e sob controle. Camufla-se dessa forma a sua barbárie (SPOSATI *et al*, 2006, p. 116).

Porém, a autora aponta que é possível avançar no Brasil no que se refere ao enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais. Para isso é preciso ter um serviço de Assistência Social compreendido como Política Social de fato e de direito, e como dever do

¹⁵ Cf.: MAIA, Rousiley e CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (Orgs). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

Estado. Os serviços de Assistência Social não podem ser operados somente pela filantropia ou pelo Estado como forma de barganha de votos, de favor e de tutela. Para que isso aconteça o Estado deve assumir como sua responsabilidade a prestação de serviços sociais para a população pauperizada que não tem a possibilidade de ter suas necessidades básicas mantidas somente pela venda da força de trabalho, porque não há espaço para todos no mercado capitalista. E isso não se deve à sua falta de estudos ou capacitação, mas a um sistema selvagem e excludente que amplia cada vez mais a sua capacidade de excluir e marginalizar um contingente sempre crescente da população.

Mas, isso não se faz apenas com boa vontade. É necessário que o Estado se posicione e elabore estratégias. Eis algumas:

a) inaugurar o planejamento descentralizado da implantação de rede de serviços sociais e urbanos às classes populares; b) interiorizar, pelos quadros da administração pública, não apenas o serviço do direito, mas o do dever, da oferta universalizante dos serviços de seguridade social [...] c) elaborar critérios de competência para os cargos de chefia e comando das instituições públicas que se ocupam dos serviços sociais, bem como definir concursos para contratação de pessoal; d) compor um modo de parceria com a sociedade-providência que garanta negociações democráticas e co-participadas, alterando-se a prática tutelar e manipuladora; e) extinguir distribuições em espécies (cestas alimentares, leite), introduzindo a ajuda financeira regulamentada para compor o orçamento da família pauperizada. Em outras palavras, instituir o ‘imposto de renda negativo’; f) romper com a fragmentação e superposição de programas e ações de assistência social, executando-se projetos de cobertura globalizante das necessidades sociais nos assentamentos populares. Romper com as concessões pontuais e reforçar sua ação localista comunitária; g) pensar a assistência social como mediação necessária ao desenvolvimento social e como instrumento distributivo (SPOSATI *et al*, 2006, p. 125).

Essas sugestões reclamam do Estado maior seriedade e efetividade enquanto aquele que tem o dever de enfrentar as demandas sociais impostas pelo sistema capitalista de produção. Para que uma política pública, que é direito do cidadão e dever do Estado, comece a ter espaço no país é necessário que haja relações democráticas e não autoritárias. Por isso, buscamos, a seguir, compreender o processo de luta para a aprovação da Constituição Federal de 1988, que é considerado um marco inicial de suma importância para a construção de relações democráticas no país, num Estado mais forte e efetivo com relação às demandas sociais.

1.4 – A Constituição Federal de 1988 e a concepção de Estado Democrático de Direito

O processo democrático no Brasil, de acordo com Costa (2006), foi desencadeado por influências externas, tendo o seu início na década de 1980, inspirado nos países que propunham as reformas liberais, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a Nova Zelândia, a Áustria, a Alemanha e a Itália.

A abertura democrática se deu por conta da organização e pressão dos movimentos sociais e também porque a ditadura não atendia mais aos anseios do capital internacional, uma vez que o país se fechou para o mercado, graças ao nacionalismo então predominante (FOWLER, 1998, p.93).

Embora tenha acontecido todo o movimento de luta da Sociedade Civil para implantar um novo sistema de governo democrático, vale lembrar que esse processo sofreu influências externas, ou seja, do capital internacional, que tinha a intenção, segundo Costa (2006), de mudar a forma de regulação estatal e, o Estado sendo democrático, isso seria facilitado. E ainda complementa:

Longe de ser um processo isento de contradições, a reforma do Estado pode ser analisada a partir da luta deflagrada pelo capital internacional no sentido de ampliar seu poder de mercado e manter sua lucratividade dos investimentos [...] objetivando ampliar o poder de mercado das grandes empresas, os governos dos países centrais pressionaram os países periféricos para que abram seus mercados e reduzam os impostos sobre o capital (COSTA, 2006, p. 156).

Com o processo de globalização em voga, onde os países devem se tornar aldeias de mercado, o Estado é o principal aliado, desde que ele esteja sob o regime democrático. Em nome da democracia e da suposta liberdade de escolha dos cidadãos, expandir os mercados é a regra fundamental para o crescimento da lucratividade do capital. O Estado, nesse caso, pode facilitar diminuindo os impostos dos capitalistas em nome da abertura dos mercados, que no seu discurso ideológico traz mais empregos, favorece o pequeno comerciante e, enfim, elabora um discurso para convencer os estados nacionais de que a expansão dos capitais ajudaria a enfrentar as desigualdades sociais. No entanto, o fato de abrir os estados nacionais para os mercados com menos impostos pode não significar um aumento de empregos formais e a diminuição das desigualdades, pois o que está escondido nas intenções é a ânsia pelo lucro desenfreado.

O processo de construção político-democrática é chamado por alguns autores de movimento constituinte (SILVA, 1989). Esse movimento foi fundamental, pois exerceu pressões junto à elite que se mantinha no poder. A dificuldade até então fora sempre a partilha do poder com a Sociedade Civil por parte de quem o mantinha, pois “[...] há muito tempo o Estado estava privatizado em benefícios de alguns que partilhavam o poder e os resultados como se fossem sócios de uma empresa particular” (SILVA, 1989, p. 30). Existiam forças tentando neutralizar esse movimento através de reformas, como, por exemplo, a reforma de 1978 que eliminou os atos institucionais. No entanto, o contexto da época ajudou para que a Sociedade Civil conseguisse perceber o que seria, segundo o autor, um remendo e o que seriam mudanças de fato.

O Movimento pelas *Diretas Já* foi constituído pela Sociedade Civil que reivindicava eleições diretas para presidente da república, ocorrido entre 1983 e 1984. Essa reivindicação foi concretizada pela votação da Emenda Constitucional chamada Dante de Oliveira. Mas, sua proposta foi rejeitada e isso frustrou a sociedade. No ano seguinte, contudo, segundo Silva (1989), uma vitória parcial foi conquistada através da eleição de Tancredino Neves, eleito presidente ainda pelo Colégio Eleitoral.

Segundo Silva (1989), a tentativa da elite conservadora era neutralizar o movimento pelas *Diretas Já* para somente depois cuidar da Constituinte, o que não foi possível. Foram apresentadas duas emendas: uma tentando impedir a reforma com o intuito de neutralizar as *Diretas Já*, e outra pela sua execução. Esta última foi rejeitada pelo Congresso. E assim foram frustradas as duas emendas e, “[...] na realidade, o governo perdeu. A oposição não tinha de provar sua legitimidade por meio da afirmação das eleições diretas; desejava somente assumir seu papel natural de única representante, àquela altura, da idéia de um poder popular e democrático, legítimo por si mesmo” (SILVA, 1989, p. 31).

Passada a mobilização das *Diretas Já*, a válvula de escape foi a campanha de Tancredino Neves, que tinha um cunho popular, palanques, ruas, mobilidade e a liberdade de participar dos atos políticos, tão sonhada pela população. O autor é duro neste aspecto quando afirma que foi “[...] uma espécie de circo romano, no qual, porém, a assistência não só assiste, mas também protagoniza – assiste à festa que ela própria faz” (SILVA, 1989, p. 37).

Acompanhado da mídia, o protagonista caminha para a eleição direta e ninguém se dá conta da incoerência existente, pois apesar de estar nascendo um novo modelo de governo, é importante considerar que o caldo cultural patrimonialista e clientelista poderia demorar algum tempo para ser modificado.

E, assim, em 1984, ainda houve eleições indiretas para presidente. Isso significou, segundo o autor, a salvação do esquema, ou seja, de eleger alguém dos militares, devido a vários motivos: não havia um nome forte que pudesse vencer as eleições; estava sendo impossível abafar as reivindicações populares; ninguém reconhecia que não tinha condições de concorrê-la; o partido oficial estava desestruturado, e isso levaria o segmento conservador a se auto-afirmar como oposição e poderia vencer as eleições, sendo o eleito um sujeito confiável, do ponto de vista de “[...] não causar prejuízo a todas as partes e interesses” (SILVA, 1989, p. 32). Para Nogueira (2005, p. 23),

a luta pela eleição direta do presidente da República (1983-84) uniu as oposições num mesmo movimento tático, dando a elas condições de desencadear uma grande campanha popular de contestação e de vocalização de um desejo de mudar. Embora derrotada no plano parlamentar, tal campanha empolgou o país e produziu a energia necessária para a manobra final das oposições – a de reunir todos os descontentes do oficialismo e enfrentar vitoriosamente o governo (e o regime), em seu próprio campo de batalha, o Colégio Eleitoral.

A perspectiva constituinte continuou dando trabalho à elite conservadora no sentido de não se deixar abater pelo seu combate explícito. Em 1986, de acordo com Silva (1989), o então Presidente José Sarney enviou ao Congresso a Emenda Constitucional de nº. 25 que convocava o Congresso Constituinte “[...] com o nome de Assembléia Nacional Constituinte [...]” (SILVA, 1989, p. 33) que foi composta por deputados e senadores eleitos sob o tradicional modo de convenções dos partidos. Era uma assembleia que garantia a maioria conservadora no intuito de manter a tranquilidade desejada, porém “[...] conseguiram se eleger elementos estranhos ao poder, oportunistas de todos os matizes, ainda não cooptados, além de diversos idealistas – tudo isso sem falar nas esquerdas” (SILVA, 1989, p. 34). Durante o processo de votação ocorreu uma série de ataques e pressões que o autor separou em duas categorias:

[...] na primeira estão a defesa e preservação dos privilégios existentes na carta anterior, muitos deles incorporados havia longo tempo ao caldo de cultura político-administrativo e à tradição de autoritarismo de nossa vida pública, assim como ao comportamento da sociedade em geral; na segunda, a desinformação, o baixo grau de desenvolvimento cultural geral e de preparo político em particular. Em meio a esses dois grupos espreme-se e se debatia a estreita faixa de interessados na realização de um trabalho sério, quer entre os constituintes como nos pequenos grupos de pressão (SILVA, 1989, p. 34).

Mesmo depois de aprovada a atual conhecida e reconhecida Carta Magna não se livrou de ataques, pois o segmento que defendia os privilégios continuava incomodando. Uma das ações que o autor explicita é desempenhada por José Sarney quando ele ocupa os espaços da mídia para fazer uma campanha contra a atual Constituição, afirmando que da maneira como ela tinha sido aprovada o país tornar-se-ia ingovernável. Justamente porque a nova configuração de governança obrigaria seus eleitos a exercer menos autoritarismo e maior transparência.

Silva (1989) faz, sem nenhum pudor, uma crítica com relação à constituinte, ao afirmar que faltou autenticidade no processo. Para ele “[...] o que faz autêntica a soberania de uma constituinte é a ruptura da ordem jurídico-institucional anterior, ou seja, a desconfirmação dessa ordem pelo titular do poder constituinte: o eleitorado” (SILVA, 1989, p. 26). Não houve um rompimento com a ordem anterior, mas um cansaço por um mau governo, o de Figueiredo. Segundo ele,

[...] o que boa parte das pessoas desejava era mudar a carranca do governo, afastar a hegemonia funcional do estabelecimento militar, respirar um pouco mais a liberdade aparente e ter um pouco menos de cautela com os órgãos de informação e segurança – que, a esta altura, eram pouco mais que um mito. Mas havia a ânsia da permissividade, de fazer o que bem entender sem recear consequências. Em seu interior, o Movimento das Diretas Já, que marcou o início da derrocada do ciclo militar, não objetivava outra coisa: jovens que queriam provar o gosto de protestar na rua, pessoas de meia idade que tinham saudade dos protestos de sua juventude (SILVA, 1989, p. 37).

Com o advento da Constituição Federal do Brasil, aprovada em 1988, verifica-se uma nova etapa na evolução política do país, onde se incorpora as ideias e princípios universais do Estado Democrático de Direito. Para Costa (2006), a partir do século XX, a democracia foi associada à questão da igualdade entre os cidadãos. Foi este anseio que dominou as pessoas no processo de transição do regime militar para o democrático.

Neste sentido, o processo de transição democrática expressou a busca pela igualdade nos direitos civis, políticos e sociais. A efervescência dos movimentos sociais, a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia suscitaram o desejo de construir um novo patamar de relações sociais. Foi nesse clima de anseios pela igualdade que se colocaram os trabalhos de redação da nova ordem normativa para o Estado democrático no Brasil (COSTA, 2006, p. 141).

O Estado Democrático de Direitos, dessa forma, tem como fundamento a democracia, que dá poder ao cidadão: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição [...]” (BRASIL, Art. 1º, 1988). É a partir disso que se pode afirmar que nasceu o Estado Democrático de Direitos, legalmente falando. Ele deve ser transformador da realidade, assumindo o aspecto da igualdade entre os cidadãos. É necessário ter diante dos olhos a concepção de que a democracia implica, necessariamente, na solução do problema das condições materiais de existência, reduzindo antíteses econômicas e sociais. E este Estado age, também, como fomentador da participação pública.

O Estado Democrático de Direito é aquele em que os valores da democracia se irradiam sobre todos os elementos constitutivos do Estado, dentre eles, inclusive, a ordem jurídica, tomando por base a soberania popular, o respeito e a garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, com vistas a estabelecer a convivência social numa sociedade plural (pautada não apenas no respeito à pluralidade de idéias, culturas e etnias, mas também no diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes), livre, justa e solidária (MARANHÃO, 2008, p.186).

Nesse sentido, o Estado Democrático de Direitos é sustentado por valores humanos e democráticos. Suas normas e leis originam-se de assembleias formadas por representantes do povo, onde todos podem interagir para estabelecer pactos em prol dos interesses comuns. Um desses pactos fundamentais na construção da democracia foi a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A Constituição, como norma magna, expressa o pacto que a sociedade realiza na organização do Estado. Neste ponto, é preciso ressaltar a importância da análise sobre as relações sociais, pois, sem alternar a dinâmica da Sociedade Civil, o pacto político certamente torna-se um pacto conservador (COSTA e BATTINI, 2007, p. 23).

No novo regime de governo estabelecido pela Carta Magna, o democrático, o Estado deve respeitar os direitos do cidadão e, além disso, também garanti-los. É a vontade do cidadão que vai legitimá-lo enquanto Estado de Direitos. Para isso existem meios que o governo usa para cumprir sua função, pois quando:

[...] ocupa o poder o Estado, torna-se responsável pela execução das políticas públicas, que são os instrumentos para a efetivação dos direitos do cidadão. As políticas públicas são áreas de pactuação entre o Estado e a sociedade, constituindo-

se em medidas acima do programa dos governos (COSTA e BATTINI, 2007, p. 24).

É por isso que as políticas públicas precisam ter um caráter estatal e não de governo, pois não podem sofrer alterações na troca de governo ou em períodos eleitorais. É aí que se discute a primazia da responsabilidade do Estado no que se refere aos serviços públicos prestados para qualquer segmento populacional, uma vez que

[...] o Estado tem o dever de proteger, amparar e promover as pessoas que estão em situação de risco social, devido à sua condição de vulnerabilidade ou pobreza, pois todos os brasileiros são cidadãos [...] toda situação de pobreza deve ser objeto de atenção do Estado, especialmente no que se refere à inserção, prevenção, promoção e proteção, pois todos os cidadãos contribuem direta ou indiretamente para gerar a riqueza do país e os tributos cobrados (FRANKE *et al*, 2002, p. 11).

Mesmo as pessoas que não podem trabalhar devem ser amparadas, pois essa é uma condição para a consolidação de um Estado de Bem-Estar Social de fato. Não se concebe um Estado de Direitos que exclua cidadãos de seus direitos adquiridos. Porém, vale ressaltar que não foi apenas o movimento da classe trabalhadora que proporcionou a mudança de um regime autoritário para outro democrático. Havia interesses, novamente particulares e mercantis, que também fizeram pressão para que os Estados dos países emergentes rompessem de vez com o militarismo e implantassem a democracia.

1.5 – O Estado na perspectiva do neoliberalismo

A crise do *Welfare State* foi a porta aberta para a entrada da perspectiva neoliberal. Em nível mundial, o neoliberalismo nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, nos países onde o Capitalismo era forte, como na região da Europa e da América do Norte (ANDERSON, 1995). Para o autor, o ideário neoliberal foi uma forma de reagir frente à atuação do Estado no enfretamento das demandas originárias dos trabalhadores.

O autor fala sobre a obra “O caminho da servidão”, de Hayek (1944): “Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça à letal liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 09).

No entanto, preferimos ir à obra para compreender o que Hayek aborda em sua teoria. Embora escrita em 1944, este autor retoma a perspectiva liberal clássica que prega o individualismo e a liberdade. Ele elabora sua argumentação na lógica de defesa de uma sociedade liberal. Faz isso tendo em vista os problemas do socialismo que ele observara na Alemanha Nazista e na Grã-Bretanha. Utilizando as ideias de Tocqueville, que é um dos importantes teóricos do liberalismo clássico, o autor fala que a perspectiva da coletividade enfatizada pelo socialismo põe em risco a liberdade dos indivíduos, mesmo que seja um socialismo democrático.

A democracia amplia a esfera da liberdade individual [dizia ele em 1848], o socialismo a restringe. A democracia atribui a cada homem o valor máximo; o socialismo faz de cada homem um mero agente, um simples número. Democracia e socialismo nada têm em comum exceto uma palavra: igualdade. Mas observe-se a diferença: enquanto a democracia procura a igualdade na liberdade, o socialismo procura a igualdade na repressão e na servidão (HAYEK, 1987, p. 49).

Por ter observado alguns líderes que foram tiranos, como Hitler, por exemplo, e que se utilizaram de algum viés socialista, Hayek procura deixar de lado os problemas técnicos da economia e se concentra na discussão de um liberalismo clássico. De acordo com suas ideias, o socialismo pode escravizar o homem tanto quanto o Estado. É assim que ele vai propor a liberdade individual como único requisito necessário para que o homem possa cuidar de seus próprios interesses. Segundo ele, o socialismo promete liberdade, porém, não é liberdade, pois:

Sem dúvida a promessa de maior liberdade tornou-se uma das armas mais eficazes da propaganda socialista, e por certo a convicção de que o socialismo traria a liberdade é autêntica e sincera. Mas essa convicção apenas intensificaria a tragédia se ficasse demonstrado que aquilo que nos prometiam como o Caminho da Liberdade era na realidade o Caminho da Servidão (HAYEK, 1987, p. 50).

O neoliberalismo é uma ideologia que possui a mesma vertente liberal e que tem suas raízes plantadas no liberalismo clássico, só que em outro formato. Agora, se prega o intervencionismo do Estado, mas na economia. Isso era diferente no liberalismo clássico em que o Estado era completamente afastado, tanto do social, quanto do econômico.

Discutir-se-á, em seguida, o Estado contemporâneo na perspectiva neoliberal. Para isso, faz-se necessário compreender o contexto das reformas no Brasil.

Nem bem foi instituído um Estado que poderia ser chamado de Democrático de Direitos, e já vieram as reformas na década de 90 que favoreceram a ascensão da proposta neoliberal pactuada no Consenso de Washington em 1989 no âmbito mundial, onde os sete países mais ricos do mundo (Grupo dos 7 ou G7) a partir do final da década de 80, passam a deliberar como as demais nações deviam ajustar-se à nova ordem mundial. Apoiadas nas deliberações do Consenso ficaram estruturadas as bases da nova política econômica e social, que passou a impor uma ideologia difundida mundialmente.

As propostas adotadas a partir do Consenso estão relacionadas à “[...] estatização econômicas (combate à inflação); realização das reformas estruturais (privatização, desregulamentação de mercados, liberação financeira e comercial); retomada dos investimentos estrangeiros para incrementar o desenvolvimento” (SILVA, 2007, p. 59).

Neste período quem assumiu o governo do Brasil foi Fernando Collor de Melo. Como o país estava endividado acabou se submetendo ao modelo de ajuste estrutural imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM). Segundo Silva (2007), essa dívida estava cotada em 110 bilhões de dólares. Com isso, a dimensão intervencionista do Estado estava decretando falência.

[...] dando margem a que se procure adotar o modelo neoliberal que preconiza um estado mínimo, alterando profundamente, portanto, a relação Estado-Sociedade, com imposição da primazia do mercado. O novo Estado demanda um ajuste estrutural preconizado pela fórmula do FMI e do Banco Mundial, cuja orientação central é a estatização econômica, a realização de reformas estruturais e o incremento do desenvolvimento, via investimento estrangeiro (SILVA, 2007, p. 54).

As propostas de ajuste com base neoliberal rebateram no Estado brasileiro, desenhando um quadro que mostrava:

[...] a) alavancagem do processo de privatização das empresas nacionais; b) abertura econômica para capitais estrangeiros; c) retomada do processo inflacionário; d) minimização dos gastos públicos governamentais na área social, entre outras características, o que aponta o seu perfeito alinhamento com as indicações feitas pelos organismos internacionais (COUTO, 2008, p. 147).

Oliveira (1995) traz em sua discussão a forma do Neoliberalismo ‘à brasileira’, como ele mesmo chama. Para ele, foi a ditadura que deu início, no Brasil, ao processo de desmonte do Estado e isso significou espaço propício para que o ideário neoliberal, que já era avassalador em países desenvolvidos, “[...] encontrasse terreno fértil para uma pregação anti-

social” (OLIVEIRA, 1995, p. 25). Isso se deve não apenas a uma reivindicação da burguesia brasileira, mas também dos trabalhadores, pois, segundo o autor, o Estado de Bem-Estar Social havia falhado.

A eleição de Collor deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais. Foi um voto de desespero que elegeu o Bismarck de Alagoas (OLIVEIRA, 1995, p. 25).

Para ele, o neoliberalismo no Brasil teve certo enfrentamento na chamada década perdida, quando a Sociedade Civil se organizou e construíram as três grandes centrais de trabalhadores. Foram elas que puderam promover, de acordo com o autor, o *impeachment* de Collor. Foi uma forma de resposta à dilapidação do Estado que estava acontecendo. Mesmo assim, o contexto de inflação e da não capacidade de regulação estatal faz avançar a letalidade do neoliberalismo no Brasil, pois:

[...] ele ataca as bases da esperança que se construiu nos anos mais duros. O que não é coisa de menor importância. Ataca esse vigoroso movimento popular, que se reergueu e obrigou o governo a rever políticas. Metamorfoseia esse movimento de esperança num movimento derrotista. Destrói o princípio de esperança que abre as comportas para uma onda conservadora de que o Brasil não tem memória (OLIVEIRA, 1995, p. 27).

Na sequência, as estratégias dos governos ajustados às vontades da burguesia brasileira foram incentivar esses empresários a levar suas empresas para cidades onde os sindicatos eram frágeis. Oliveira (1995) dá o exemplo da General Motors, que ao dar uma entrevista falando da abertura de mais uma fábrica, mandou um recado ao governo dizendo que sua fábrica seria implantada em Minas Gerais. O principal motivador foi simplesmente o fato desta cidade não ter sindicato. Oliveira (1995) analisa e critica esse fator no Brasil, afirmando que:

Trata-se de destruir a capacidade de luta e de organização que uma parte importante do sindicalismo brasileiro mostrou. É este o programa neoliberal em sua maior letalidade: a destruição da esperança e a destruição das organizações sindicais, populares e de movimentos sociais que tiveram a capacidade de dar resposta à ideologia neoliberal no Brasil (OLIVEIRA, 1995, p. 27).

A principal proposta do Consenso foi incentivar as reformas de Estado em todos os países da América Latina. Essas reformas diziam respeito ao descomprometimento do Estado com relação às expressões da Questão Social enfrentadas durante o Estado Social. Para isso era necessário desmontar esse modelo de Estado vivenciado, mesmo que de forma frágil no Brasil.

Seu primeiro alvo foi constituído pela intervenção do Estado na economia: o Estado foi democratizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado – e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra reforma perdeu seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contra-reforma(s), destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais (NETTO e BRAZ, 2008, p. 227).

A principal consequência do ideário neoliberal foi a difusão de um estado mínimo para os problemas sociais e máximo para o mercado. Dito de outra maneira, mínimo para o trabalho e máximo para o capital. Um exemplo claro da presença do Estado na regulação da economia é quando se tem as crises financeiras, este investe significativa quantia para impedir que bancos e grandes empresas cheguem à falência. Enquanto isso, as demandas postas pela classe trabalhadora são deslocadas para a Sociedade Civil organizada enfrentar. Isso reflete que a lógica endógena neoliberal trabalha para que ela assuma as demandas sociais em nome da descentralização e da participação.

Netto e Braz (2008) explicam o que seria a ideologia neoliberal quando se pensa em que concepção de homem e de sociedade esta se refere.

O que se pode denominar ideologia neoliberal compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na idéia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado) [NETTO e BRAZ, 2008, p. 226].

Houve, por isso, pressão do grande capital para a implementação de um Estado Democrático de Direitos, uma vez que em nome da democracia se poderia discutir a reforma do Estado, que neste caso *reformular* significou desmonte dos direitos sociais conquistados a duras penas pela classe trabalhadora. Dessa maneira, “longe de ser um processo isento de contradições, a reforma do Estado pode ser analisada a partir da luta deflagrada pelo capital internacional no sentido de ampliar seu poder de mercado e manter a lucratividade dos

investimentos” (COSTA, 2006 p. 156). Isso trouxe consequências fundamentais para a consolidação do Estado Democrático de Direitos, uma vez que vem destruir o que os trabalhadores haviam conquistado e teria sido aprovado na lei maior da nação.

Com as idéias liberais se buscaram mudanças na legislação trabalhista e previdenciária a fim de reduzir custos com a força de trabalho, bem como ampliar a liberdade de ação do capital, especialmente no setor financeiro [...] Existe uma lógica dentro deste processo histórico, que é o do grande capital mudando as regras da regulação do Estado na sociedade, para manter a sua taxa de lucratividade (COSTA, 2006 p. 156).

A proposta neoliberal que impôs a reforma do Estado (COSTA, 2006), mais precisamente vivenciada na década de 90, fez com que acontecesse a diminuição do poder da máquina estatal, no que diz respeito à prestação de serviços públicos. Tal proposta se utiliza dos discursos democráticos para, ideologicamente, impor sua ideia de redução do Estado, o que é singelamente acatada, pois o Estado ainda não deixou de ser o comitê onde a burguesia organiza suas estratégias de ação (MARX, 2000). A justificativa para a reforma do Estado mostra-se da seguinte maneira:

Particularmente em relação à questão democrática, o que a ofensiva neoliberal mundial advoga, é que a multiplicidade das demandas acerca de serviços e gastos públicos inflacionou e sobrecarregou o sistema político (Welfare State), levando à ingovernabilidade e, assim, à crise do Estado e da Política, expressa na paralisia de sua capacidade decisória, crescimento das burocracias, congestionamento do espaço da iniciativa privada, crescimentos de lobbies etc (DURIGUETTO, 2007, p. 87).

Para o ideário neoliberal, existe certo esgotamento dos recursos estatais para investimentos públicos. Assim, o Estado utiliza de discurso ideológico carregado da perspectiva democrática, com o cunho da descentralização político-administrativa, que tende a repassar sua responsabilidade para as organizações da Sociedade Civil, transformando-as em parceiras. Para Duriguetto (2007), isso favorece a hegemonia neoliberal que requer do Estado adequação ao seu receituário.

A restauração do mercado como instância mediadora central na regulação das esferas da vida social e a redução da intervenção do Estado na dinâmica da vida social (no que tange à garantia de direitos sociais e políticos e a uma máxima intervenção para a valorização do capital) constituem, em linhas gerais, os fundamentos de um novo projeto social e a única alternativa para a democracia (DURIGUETTO, 2007, p. 88).

Costa (2006) afirma que essa redução do Estado já vinha sendo discutida desde 1990, quando houve a ampliação do ideário neoliberal por imposição externa como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A base da reforma do Estado é “[...] promover o ajuste orçamentário e o equilíbrio fiscal, embora o tema do combate à pobreza seja central na argumentação do Banco Mundial” (COSTA, 2006, p. 209). Um questionamento vem a calhar: como combater a pobreza e as desigualdades sociais com ajustamento dos recursos? As intenções dos organismos internacionais não dizem muita coisa no que se refere ao combate destas, mas enfatizam a facilitação da ampliação dos mercados com vistas a maior lucratividade. E, ainda mais, com a redução do poder do Estado, este reduz fortemente o enfrentamento dessas expressões.

A ideologia neoliberal, sustentando a necessidade de “diminuir” o Estado e cortar suas “gorduras”, justifica o ataque que o grande capital vem movendo contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia. Contudo, melhor que ninguém, os representantes dos monopólios sabem que a economia capitalista não pode funcionar sem a intervenção estatal; por isso mesmo, o grande capital continua demandando essa intervenção (NETTO e BRAZ, 2008, p. 227).

No discurso neoliberal o desenvolvimento de um país significaria uma diminuição das desigualdades sociais, já que teria recursos para a distribuição de renda. Porém, isso é contraditório, pois os países se desenvolveram, mas não houve distribuição de renda. E sobre as Políticas Sociais, a reforma do Estado foi desastrosa, uma vez que se voltou para a focalização delas em vez da universalização.

Na proposta do Banco Mundial, a universalização das políticas sociais foi considerada como um fator contraditório à equidade, já que beneficia setores da população que não estão dentro da linha de pobreza e que, portanto, podem pagar pelos serviços de educação, especialmente quanto à educação superior e à saúde e, no caso do atendimento hospitalar (COSTA, 2006, p. 209).

As Políticas Sociais são formas que o Estado encontra para o enfrentamento da variedade de demandas sociais, expressões da Questão Social no cotidiano. É através delas que ele pode distribuir as riquezas produzidas pelos trabalhadores, melhorando com isso sua qualidade de vida. É nesse sentido que:

[...] as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o

enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população (JACCOUD, 2007, p. 03).

As políticas Sociais precisam favorecer o crescimento da cidadania e fortalecer o enfrentamento das desigualdades sociais. Porém, elas não conseguem combatê-las, pois enquanto houver um sistema que englobe o tripé Estado, Capital e Trabalho (MÉSZÁROS, 2002), fazendo com que este último esteja subordinado ao Capital com o apoio do Estado, as desigualdades sociais tendem a aumentar.

1.6 – A relação entre Estado e Sociedade Civil no contexto neoliberal

Para entender a relação entre Estado e Sociedade Civil é importante compreender o conceito de esfera pública e de Sociedade Civil. Vários autores, como Duriguetto (2007), Nogueira (2005), Gohn (2005), Moura (2009) e outros, trabalham as modificações deste conceito ao longo da história. Porém, não sendo o objetivo deste trabalho discutir a construção do conceito de Sociedade Civil, vale lembrar que não pretendemos trazer todo processo de modificação destes conceitos, mas iremos nos deter apenas na compreensão da Sociedade Civil no debate do contexto contemporâneo.

E para a compreensão dessa relação faz-se necessário discutir o que se entende por esfera pública, que é espaço de movimentação de atores sociais que compõem a Sociedade Civil. Na concepção de Habermas (1997), a esfera pública não é uma instituição, não é uma organização e nem um sistema, porque não tem uma estrutura e limites delimitados. Para ele:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92).

Para o autor, é o agir comunicativo que embala a reprodução da esfera pública enquanto tal. E, assim, “a esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, o qual tem a ver com espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana” (HABERMAS, 1997, p. 92). A comunicação entre atores sociais diferentes e que muitas vezes possuem interesses igualmente divergentes, acontece através da comunicação de forma simples no cotidiano. Nesse sentido, de acordo com o autor, o principal instrumento do

agir comunicativo é a linguagem que pode ser adaptada a qualquer espaço comunicacional, seja em presença física ou virtual, como os espaços midiáticos modernos.

Para Gomes (1998), a esfera pública comporta interesses, vontades e pressões em complexa relação entre os componentes sociais. Ele também compreende que essa relação entre atores diferentes é realizada por meio da comunicação, os quais:

[...] destinam-se a convencer interlocutores servindo-se de procedimentos demonstrativos na forma de argumentos. Argumentos aos quais se adere ou com os quais se contrasta na forma de discussão, debate, argumento, raciocínio públicos. Nesse sentido, chama-se de esfera pública o âmbito da vida social em que se realiza – em várias arenas, por vários instrumentos e em torno de vários objetos de interesse específico – a discussão permanente entre pessoas privadas reunidas num público (GOMES, 1998, p. 155).

É na esfera pública que acontecem as discussões dos sujeitos privados que procuram defender os interesses concernentes ao bem-estar da coletividade, que não significa apenas um aglomerado de pessoas.

É uma reunião de pessoas privadas, isto é, livres, capazes de apresentar posições discursivamente, de transformá-las em argumentos e de confrontar-se com as posições de outros numa discussão protegida da intromissão de elementos não-racionais e não-argumentativos. Um público é uma reunião de sujeitos capazes de opinião e interlocução (GOMES, 1998, p. 157-158).

Nesta concepção, tanto Gomes (1998) quanto Habermas (1997) compactuam com o princípio de que a esfera pública é formadora de opinião, que pode ser tanto um conjunto de teses, quanto uma posição de preferências (GOMES, 1998).

Gomes (1998) diferencia esfera pública de esfera privada, e afirma que não se pode confundir a esfera pública pelo fato dela ser um espaço de negociação de interesses privados.

A esfera privada inclui propriamente duas coisas: a) a esfera íntima, da família, lugar onde se estruturam e se constituem as subjetividades, lugar da emancipação psicológica, centro emanador da esfera privada; b) a esfera privada propriamente dita, da produção e reprodução da vida, a economia, o mercado (GOMES, 1998, p. 160).

Ainda segundo o autor, na atualidade existe uma esfera pública que troca os espaços argumentativos e formadores de opiniões por uma cultura de massa introduzida através dos meios de comunicação social que lhe confere novos contornos. A esfera pública moderna perdeu as principais características tradicionais que eram “[...] a acessibilidade, a discursividade e a racionalidade [...]” (GOMES, 1998, p. 163). Assim, o público que

anteriormente era construído pela interatividade entre os diferentes atores, atualmente é “[...] substituído pelas negociações entre organizações e entre partidos, que são formas pelas quais os interesses privados ganham configuração política” (GOMES, 1998, p. 163-164).

Entendemos, portanto, que é na esfera pública que transita a Sociedade Civil. Para alguns autores, espaço de construção democrática e participativa (NOGUEIRA, 2005 e GOHN, 2005). Já para outros, espaço de conflitos e de articulações na busca de interesses diversos (GECD, 1999 e DAGNINO, 2002). É isso que iremos mostrar a seguir.

Para Habermas (1997) o conceito Sociedade Civil na atualidade difere do conceito de sociedade burguesa da era liberal, porque não está vinculado à economia e ao mercado. Segundo o autor, a Sociedade Civil:

[...] compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera política. O núcleo da Sociedade Civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 1997, p. 99).

O Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD¹⁶ (1999) exemplifica o que seria essa parte da esfera pública, mostrando que há um leque de experiências vinculadas a esse conceito que vão desde

[...] as organizações recreativas, desportivas até as entidades filantrópicas e assistenciais, os diversos grupos de manifestação cultural, as organizações empresariais, as associações de defesa dos direitos humanos de maneira geral, incluindo as ONGs¹⁷ e os diferentes movimentos sociais [...] configura-se como um amplo e diverso conjunto de experimentações de organização política, que abriga diferentes objetivos e projetos (GECD, 1999, p. 15).

Segundo os autores desse grupo de estudos, a partir da década de 90 aparece um novo momento para a Sociedade Civil, os atores sociais passaram a negociar mais, assim como formar parcerias com o Estado uma vez que o contexto democrático passou a favorecer isso. Tanto Organizações Não-Governamentais (ONGs), como os Movimentos Sociais dão início a um processo de institucionalização em prol de sua busca por mais eficácia e mais recursos, tanto financeiros como humanos. Vários temas antes camuflados começam a aparecer na pauta de reivindicações dos Movimentos Sociais, que Gohn (2007) chama de

¹⁶ Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática da Universidade de Campinas – São Paulo: UNICAMP, 1999.

¹⁷ Organizações Não Governamentais.

Novos Movimentos Sociais. Mas GECD (1999) mostra que há interesses diversificados neste contexto:

[...] manifestações mais explícitas da pluralidade de intenções, da heterogeneidade de posições e demandas – clivagens, conflitos e ambigüidades – já existentes no interior da Sociedade Civil e que emergem com mais força num cenário em que os projetos não mais se unificam em torno de um objetivo comum, qual seja, a luta pela ditadura [...] (GECD, 1999, p. 26).

Num cenário democrático há maior liberdade de exercício da democracia e com isso crescem os conflitos entre interesses divergentes. É onde as redes de articulações aparecem como sinal de enfrentamento desses conflitos e construção da democracia, apesar das divergências.

Esse novo cenário suscita, a nosso ver, algumas importantes inquietações. Em primeiro lugar, a ampliação e pluralização dos atores que ocupam o espaço da sociedade civil tornam mais complexas as tentativas de uma maior especificação acerca do conjunto de atores enquadrados nesta categoria. Em segundo lugar, as crescentes interações com o Estado resignificam os conceitos de identidade e autonomia, no sentido de que processos de gestão participativa vêm requerendo uma nova postura – mais propositiva e aberta à negociação – nas suas relações com o Estado acarretando um conjunto de conflitos e dilemas para os atores da sociedade civil que reivindicam uma relação igualitária (GECD, 1999, p. 26-27).

Como pudemos perceber o Grupo de Estudo acima citado enxerga conflitos na relação entre Estado e Sociedade Civil, e também dentro da própria Sociedade Civil. Dagnino (2002) concorda com isso ao afirmar que:

[...] as relações que se estabelecem entre ambos nos vários tipos de encontros pesquisados são tensas, permeadas pelo conflito [...] Em outras palavras, o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quadro que compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas (DAGNINO, 2002, p. 280).

Em vários momentos, segundo sua percepção, aparecem as brigas entre membros da Sociedade Civil por discordarem de determinado assunto, ou por estarem lutando por um interesse particularizado em outras vezes. Para ela, são projetos políticos em disputa nos espaços de participação.

Gonh (2005) afirma que há na Sociedade Civil uma perspectiva um pouco mais homogênea, em oposição à opinião de Dagnino (2002), pois a entende como protagonista no processo de democratização e transformação da sociedade.

Para a autora, antes da aprovação da Constituição Federal de 1988, a Sociedade Civil era tida como perfeita e que, independentemente do Estado, se organizava e reivindicava. Os Movimentos Sociais utilizavam os espaços públicos (como as ruas) para lutar e para pôr na agenda pública as suas demandas. Depois de 1988, a Sociedade Civil passa a possuir espaços de participação e suas demandas fazem parte da agenda pública, onde há a luta pela sua efetivação. É a partir daí que a Sociedade Civil passa a ocupar os espaços de participação, como Conselhos, Fóruns, orçamento participativo, Conferências etc, apesar de que nem tudo está sob o seu controle.

O atendimento das demandas sociais passam a ser ordenadas segundo critérios da administração pública, a maioria elaborados em instâncias federais que priorizam os acordos políticos internacionais de pagamento da dívida, ajustes fiscais acertados com o FMI etc. Ou seja, tratam-se de instâncias não acessíveis à participação da Sociedade Civil, seguindo princípios de restrições e contingenciamentos de verbas, negociações políticas entre partidos da base aliada que compõem os governos etc. (GOHN, 2007, p. 77-78).

No entanto, ressalta-se a importância da participação da Sociedade Civil, apesar do acima mencionado, pois é uma forma de dizer quais são as prioridades para a administração estatal. Já Nogueira (2005) vê de uma forma positiva a força da Sociedade Civil organizada que aproveita a suposta derrocada tanto do modelo de desenvolvimento do país, quanto do neoliberal, que ostentaram o Capitalismo para levantar suas bandeiras reivindicatórias.

As sucessivas reuniões do Fórum Social Mundial, as ações ecológicas e ambientalistas, a proliferação de associações e movimentos antiglobalização, o rápido crescimento da cibermilitância, possível graças à ampla difusão da Internet, tudo isso mostrando que homens e mulheres, grupos e classes sociais, ainda que num cenário dramaticamente condicionado pela ação de poderosos conglomerados e organizado sob a forma de um império, agitam-se e mexem-se sem cessar (NOGUEIRA, 2005, p. 78).

Ele aponta que na passagem do século XX para o XXI observa-se um congestionamento nas relações entre Estado e Sociedade Civil devido ao esgotamento da selvageria do Capitalismo que deixa atrás de si um contingente extremamente significativo de expressões da Questão Social. Isso mostra a sua ineficiência em lidar com o próprio veneno. Também há um esgotamento do modelo neoliberal que é inadequado para os ideais de uma sociedade justa e igualitária. “Por mais que esse modelo continue a se reproduzir e a exibir sua nocividade em escala mundial, ele não parece mais dar conta de suas contradições e ambigüidades, e perde consensos de modo generalizado” (NOGUEIRA, 2005, p. 77).

O ideário neoliberal utiliza-se do discurso democrático para diminuir a ação do Estado nas demandas sociais. A ideia de descentralização neste discurso se aproxima da ideia de democratização “[...] a ponto de se confundir com ela” (NOGUEIRA, 2005, p. 55). É em nome disso que o Estado passa a requerer a parceria da Sociedade Civil para assumir os problemas sociais. São duas intenções vestidas com a mesma roupagem. Se por um lado, o discurso democrático enfatiza a descentralização dos serviços estatais para que se possa estar mais perto da população usuária, contando com a ação da Sociedade Civil, por outro, o ideário neoliberal também se utiliza do mesmo discurso para enfraquecer a intervenção do Estado.

A “caridade” já não freqüentara mais o léxico da filantropia, mas esse léxico não se abriu para os termos da cidadania entendida em sentido forte. A filantropia do terceiro setor e da “empresa-cidadã” surgirá modernizada, vestida com o manto da solidariedade. Produzirá resultados sociais que não podem ser desprezados, mas não ajudará a que se funde um novo ou um melhor Estado. Além do mais, ao emergir como parte de um projeto de hegemonia – que incentiva a solidariedade e ao mesmo tempo celebra o indivíduo empreendedor e elogia a comunidade (a Sociedade Civil) capaz de resolver seus próprios problemas –, a filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo (NOGUEIRA, 2005, p. 57).

O desespero que a Sociedade Civil tem ao ver o enfrentamento das demandas sociais não pode fazer dela o único protagonista neste embate, pois o Estado, apesar das propostas neoliberais, deve ter a primazia sobre esta responsabilidade. Isso significa que “[...] a necessidade de maior participação de entidades da sociedade civil dentro da esfera pública não pode ser identificada com a necessidade de redução do Estado e do sistema de proteção social” (COSTA, 2006, p. 219).

É neste contexto que temos a discussão sobre o controle social que é um conceito que está no centro das discussões dos Conselhos das políticas, dos direitos sociais e da participação popular. Antes, o controle social era exercido pelo capital e pelo Estado sobre a Sociedade Civil, conforme Calvi (2007) e Souza (2009). Logicamente o capital se utilizava do Estado para isso a fim de se manter e se ampliar. Esse controle foi sentido fortemente pela população no período ditatorial, momento este em que o Estado controlava a sociedade “[...] via imposição de decretos, atos institucionais e repressão a qualquer movimento contrário ao governo” (CALVI, 2007 p. 14). A Sociedade Civil não podia reivindicar qualquer direito sem ser reprimida duramente. Este tipo de controle era defendido pelo segmento conservador.

Já o controle social defendido pelos progressistas era “[...] o que favorecia o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado no campo das políticas sociais e públicas” (CALVI, 2007, p. 14). Este embate, segundo a mesma autora, resultou no espaço para este conceito na Constituição e que traz nova dimensão para a sociedade. E assim

o controle social caracteriza-se aqui, pela participação popular em instâncias do aparelho do Estado, órgãos, agências ou serviços públicos responsáveis pelas políticas públicas, tornando-se instrumento necessário e indispensável para que haja eficácia dos direitos positivados em lei (BATTINI *et al*, 2003, p. 49).

Como se pode perceber, através do que foi dito acima, o controle social é uma ação da Sociedade Civil sobre as ações do Estado. São vários os espaços de participação que podem ser ocupados pela população na referida política, tais como: Orçamentos Participativos, Conferências, Conselhos Gestores, Fóruns de Debates, Audiências Públicas (CARVALHO, 2008 e KAUCHAKJE, 2002).

Nogueira (2005) defende a necessidade de uma reforma de Estado diferente da que o projeto neoliberal fez. “O Estado precisa ser inventado de novo, reestatizado, fundado novamente. Se um Estado é indispensável, não é porque a sociedade, a democracia ou a sociedade civil precisem de um ‘tutor’, mas o contrário: é porque essa é uma das condições para que elas sejam mais autônomas e potentes” (NOGUEIRA, 2005, p. 67).

Assim, considera-se que o Estado Democrático de Direito é construção coletiva tanto dos atores sociais que o representam, quanto daqueles que vêm da Sociedade Civil. Cuidar da coisa pública é papel de toda a sociedade, porém, sem retirar a responsabilidade do Estado como aquele que representa os interesses dos cidadãos, pois “[...] certamente o Estado forte de que uma sociedade democrática necessita, dentro de uma perspectiva progressista, está relacionado com o grau de intervenção que este Estado passa a ter na regulação das desigualdades sociais” (COSTA, 2006, p. 220).

Precisamos compreender que mesmo um Estado Democrático de Direitos, legalmente falando, contém em si contradições decorrentes de um movimento dialético entre interesses de atores diversos (GECD, 1999). Se por um lado a Sociedade Civil exige um Estado forte, presente e efetivo, por outro lado, existe um sistema neoliberal que requer dele fragilidade, menos presença e pouca efetividade. Isso se deve ao pensamento neoliberal que não vê sentido investir no social porque este não tem retorno. É um gasto sem retornos, no sentido lucrativo.

Mas, como se trata de um movimento contraditório entre pensamento neoliberal, Estado Democrático e Sociedade Civil, é preciso investir e acreditar que a democracia é possível e um Estado forte também, pois as próprias políticas sociais nasceram com uma nova forma e proposta de Estado, trazendo em seu bojo possibilidades de controle social, participação e fortalecimento dos espaços democráticos com vistas à ampliação da atuação estatal nas demandas sociais.

CAPÍTULO 2

A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

“Para quem não viveu, convém contar. A quem já se esqueceu quero lembrar!”

(Thiago de Mello).¹⁸

Este capítulo tem como objetivo discutir a Assistência Social enquanto Política Pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão no contexto brasileiro. Por isso, é de fundamental importância compreender sua nova configuração a partir da Constituição Federal de 1988, sua confirmação na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 e sua materialização através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que culminou na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que ganha destaque nesta pesquisa.

A Assistência Social prestada na forma de Política Pública ganha visibilidade somente a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988, pois antes disso, essas ações não tinham o caráter estatal com vistas ao direito do cidadão¹⁹. Era tratada como uma ação isolada do Estado e/ou das instituições filantrópicas, considerando o cidadão como cliente que necessitava de um favor.

Sendo assim, a Constituição, ainda vigente, mudou essa concepção e por isso ela tornou-se um marco fundamental ao introduzir o conceito de Seguridade Social²⁰, incluindo o seu tripé Saúde, Previdência e Assistência Social, explícito em seu artigo 194. Ao tratar da assistência social, a CF/88 claramente afirma que:

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 – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de

¹⁸ In.: BATTINI, Odária (Org). **As determinações sócio-históricas do Serviço Social no Paraná: gênese e institucionalização 1940-1959**. Londrina: EDUEL, 2009, p. 25.

¹⁹ Sobre a história da Assistência Social conferir Mestriner (2001), Sposati *et al* (1995) e (2004), Yazbek (2003) e Schons (2003).

²⁰ O termo Seguridade Social na Constituição Federal, embora impreciso, é tributário do conceito inaugurado na Inglaterra pelo Relatório Beveridge, nos anos 40, o qual se refere a um conjunto de medidas instituídas por lei para manter todos os cidadãos acima do umbral sociológico considerado mínimo, em todas as eventualidades que venham a afetar a sua capacidade de subsistência ou de sua família. Trata-se, pois, apesar de voltadas para os pobres, de uma rede de segurança que os impediria de viver abaixo do mínimo tolerável (PEREIRA, 1995, p. 101).

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 a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, Art. 203).

A Assistência Social deixa de ser centrada na caridade e no favor como uma ação tradicionalmente paternalista e clientelista do Poder Público e da Igreja, pois esta Lei lhe infere um novo significado, ou seja, “Política Pública de Seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social” (MESTRINER, 2001, p. 206).

Numa lógica democrática, contrária àquela do mercado, as políticas sociais buscam em sua estrutura enfrentar o ideário neoliberal. É neste contexto que se encontra a Política de Assistência Social e como um dos pilares do tripé da Seguridade ela:

[...] é orientada pela busca da inserção social, do combate à pobreza e às diversas formas de exclusão. Efetivar direitos sociais exige uma distribuição de recursos para atender aos interesses das classes trabalhadoras, exige tributar a riqueza e favorecer o desenvolvimento social, buscando reduzir as desigualdades econômicas e sociais (BATTINI e COSTA, 2007, p. 36).

Por essas razões, cresce a necessidade de consolidar essa política pública a fim de avançar na garantia de sua efetivação; e um dos primeiros passos nessa lógica foi a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) nº. 8.742, em 1993. Esta lei define a política pública como: “[...] direito do cidadão e dever do Estado. Ela é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Sposati (1997) trata sobre a importância de garantir os mínimos sociais às pessoas que vivem em condições vulneráveis, pois para ela:

Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos. Trata-se de definir o padrão societário de civilidade. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo (SPOSATI, 1997, p. 10).

Segundo a autora, é fundamental que se estabeleçam os mínimos para o atendimento às demandas sociais, e esse atendimento deve ser realizado pelo Estado, que, segundo ela, tem

tido grande importância no que se refere a falar e escrever sobre direitos sociais, mas ainda pouca eficiência no que tange à sua efetivação.

Existe, nesse sentido, dupla interpretação sobre o que seriam mínimos sociais: uma se fundamenta na pobreza e outra num padrão básico de vida. Sposati (1997) defende a segunda e propõem cinco patamares que devem ser considerados quando se refere à garantia de mínimos sociais:

Sobrevivência biológica, isto é, o limite de subsistência no limiar da pobreza absoluta; *condição de poder trabalhar*, isto é, algumas condições para ser empregado e poder manter-se; *qualidade de vida*, isto é, o conjunto de acesso a um padrão de vida por meio de serviços e garantias; *desenvolvimento humano*, isto é, a possibilidade de desenvolver as capacidades humanas, o que coloca em evidência o padrão educacional adotado em uma sociedade e a universalização do acesso a todos; *necessidades humanas*, isto é, atender não só as necessidades gerais, mas incluir as necessidades especiais, garantindo tanto a igualdade como a equidade (SPOSATI, 1997, p. 16).

É possível compreender, através do pensamento de Sposati (1997), que os mínimos sociais funcionam como a garantia de vida digna para todo cidadão através dos patamares acima expostos. Porém, um contraponto dado a esse pensamento é feito por Pereira (2008), quando critica a não compatibilidade dos conceitos mínimos sociais e básicos de sobrevivência. Como atender com um mínimo, no sentido de menor, que traz em si a ideologia neoliberal, às necessidades que são básicas? Para ela:

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela se acrescenta (PEREIRA, 2008, p. 26).

Mínimo e básico na contradição entre os dois mostram a mistura de intenções de um Estado baseado na democracia e no ideário neoliberal, pois se a função do Estado é garantir a cobertura das necessidades básicas dos cidadãos, o neoliberalismo que prima por um estado mínimo vem em contraposição ao atendimento das necessidades básicas, obrigando o Estado a ofertar recursos mínimos para o enfrentamento das demandas sociais. A autora defende a ideia de que a própria LOAS precisa ser revisada, pois não há como atender com o mínimo às necessidades, maximizadas pelas desigualdades sociais, que são básicas para a sobrevivência da população que necessita da Assistência Social.

A Assistência Social a partir da LOAS passa a ser considerada política pública e sua gestão precisa ter coerência com isso. Assim, em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em cumprimento a uma das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003. Ela expressa a materialização do conteúdo da LOAS “[...] como sendo um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (PNAS, 2004, p. 11). Também é pela PNAS (2004) que se inaugura um novo modo de gestão que deve acontecer através da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Uma política pública precisa de princípios para dar direcionamento às suas ações, sendo assim, a PNAS, em qualquer nível, tem como princípios norteadores:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (PNAS, 2004, p.32).

Como se pode perceber, esse princípios afirmam uma superação da histórica tutela feita aos cidadãos, pois agora preza pela sua autonomia, liberdade e emancipação. Mas, vale lembrar que do campo legal ao campo da prática cotidiana existe um caminho a percorrer, uma transição onde é preciso considerar os aspectos culturais e históricos que podem deixar esse processo moroso. No entanto, com uma política pública aprovada facilita-se o rompimento com esses resquícios, uma vez que os atores sociais que nela trabalham podem lhe imprimir um novo sentido, que é o do direito.

Para a efetivação dos supramencionados princípios, a PNAS também condensa algumas diretrizes, que funcionam como bússolas a direcionar as ações na prática cotidiana, que são as seguintes:

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 (PNAS, 2004, p. 32-33).

Essas diretrizes servem para nortear as ações na perspectiva do Estado Democrático de Direitos, através da atuação em conjunto com outras políticas setoriais, considerando os territórios e suas desigualdades, no atendimento às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Para isso a PNAS tem como objetivos:

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

Essas ações têm como destinatários as pessoas que vivem em condições vulneráveis, advindas tanto da pobreza, como de situações diversas e que são o público alvo dos serviços prestados, como as:

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

Para atender de fato esses sujeitos, público alvo da política, e com o intuito de dar andamento ao processo de consolidação da Assistência Social enquanto Política Pública de Direitos foi elaborado o Projeto de Lei nº 3.077/2008 que trata do Sistema Único da Assistência Social, anteriormente previsto na PNAS. Na perspectiva deste sistema ela:

[...] ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social (PNAS, 2004).

O SUAS, desta maneira, constitui-se como um instrumento que viabiliza a materialização da LOAS, reforçando o aspecto da descentralização, da participação e também do não-contributivo. Desta maneira, cria meios de articular Estado e Sociedade Civil nas três esferas de governo²¹. Por isso,

A construção do SUAS configura-se como esforço para romper com o modelo de concepção neoliberal implantado no Brasil. O SUAS, principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizacional e na lógica de gerenciamento e controle das ações (RAICHELIS *apud* TAPAJÓS, 2007, p.13).

Para Tapajós (2007), esse novo sistema reforça a primazia da responsabilidade do Estado sob a garantia de acesso aos direitos dos usuários, sendo ele o único que pode dispor de meios para sanar essas necessidades básicas.

Em sua gestão o SUAS possui eixos estruturantes, como bases organizacionais (NOB/SUAS/2005) que definem, organizam e fortalecem a execução da política nos territórios. Eles contribuem para a padronização e a qualidade dos serviços prestados, a consulta aos indicadores que ajudam na avaliação e nos resultados, assim como na nomenclatura dos serviços socioassistenciais. Os eixos que estruturam seu funcionamento são os seguintes: 1) Matricialidade Sociofamiliar; 2) Descentralização político-administrativa e Territorialização; 3) Financiamento; 4) Controle Social e o desafio da participação popular; 5) a Política de Recursos Humanos e a 6) Informação, o Monitoramento e a Avaliação (PNAS, 2004). Para esse estudo procuramos agrupar as discussões em torno de alguns aspectos, como: A Descentralização político-administrativa e Territorialização na prestação de serviços socioassistenciais; O Financiamento na Política de Assistência Social; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação como importantes ferramentas para a gestão da política; A Centralidade da família na prestação de serviços socioassistenciais; Os conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo e o desafio da participação popular nos conselhos de Assistência Social.

²¹ Três esferas de governo: União, Estados e Municípios.

2.1 – A Descentralização político-administrativa e Territorialização na prestação de serviços socioassistenciais

Atuando de forma descentralizada, a Política de Assistência Social consegue atingir com maior eficiência os territórios e suas necessidades. Para isso, divide a adesão dos municípios ao SUAS em três níveis de gestão: a inicial, a básica e a plena. A gestão inicial significa que o município começou a organizar a Assistência Social, sendo que seus serviços são ainda bastante restritos. Desta forma, eles têm a responsabilidade de:

[...] municiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação; inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família [...] preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas (NOB/SUAS, 2005, p.50).

É a partir do momento em que o município executa essas ações acima propostas que ele poderá requerer a gestão básica, para a qual tanto haverá um acréscimo de atividades com as quais poderá atender melhor sua demanda, quanto pode haver co-financiamento. Sendo assim, a gestão básica é um:

Nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica em seu município, prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso deve responsabilizar-se pela oferta de programas²², projetos²³ e serviços²⁴ socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território (NOB/SUAS, 2005, p. 51).

²² Os Programas “compreendem atividades integradas e complementares [...] com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e serviços socioassistenciais” (SETP, 2007, p. 6) que são ofertados à população.

²³ Caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidades produtivas e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas (SETP, 2007, p. 06-7).

²⁴ Caracterizam-se pela prestação de atividades continuadas [...] que visem a melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as suas necessidades básicas (SETP, 2007, p. 6).

Na medida em que o município vai assumindo novas atividades vai crescendo seu nível de gestão, suas responsabilidades, seus recursos e também sua abrangência de atendimento aos seus usuários. E, assim, o último nível é a gestão plena que é o:

Âmbito em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEAS) (NOB/SUAS, 2005, p. 55).

Este nível dá ao gestor a responsabilidade de assumir, no município, além das ações dos outros níveis de gestão, também a organização da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. A adesão aos níveis acima descritos é feita conforme o porte do município, como no quadro a seguir:

Habitantes	Porte	Número de CRAS	Famílias referenciadas
Até 20.000	Porte Pequeno I	Mínimo 1 CRAS	Para até 2.500 famílias
Até 50.000	Porte Pequeno II	Mínimo 1 CRAS	Para até 3.500 famílias
Até 100.000	Porte Médio	Mínimo 2 CRAS	Cada um para até 5.000 famílias
Até 900.000	Porte Grande	Mínimo 4 CRAS	Cada um para até 5.000 famílias
Mais 900.000	Metrópoles	Mínimo 8 CRAS	Cada um para até 5.000 famílias

QUADRO 2.1 – PORTES DOS MUNICÍPIOS X NÚMERO DE CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) A SEREM IMPLANTADOS.

Fonte: Norma Operacional Básica de 2005 (NOB).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Como se pode perceber, as ações e diretrizes previstas na legislação para a implementação da Assistência Social requerem critérios básicos para o seu desenvolvimento. Para isso é preciso que ocorra a:

Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera do governo; Participação da população, por meio de organização representativa, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis; Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (LOAS, 1993, Art. 5º).

A implementação do SUAS é um desafio, porém, um dos maiores é a descentralização, pois ela deve ocorrer no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. São eles que devem trabalhar na formulação e implantação de ações com

relação ao usuário, prestigiando os serviços municipais, porque respectivamente há uma proximidade maior dos assistidos, priorizando o vínculo familiar e comunitário.

Uma forma de colocar em prática o princípio da descentralização é implantar nos territórios de maior vulnerabilidade os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros Especializados de Referência da Assistência Social (CREAS), acima discutidos, pois eles permitem o atendimento territorializado, intersetorial e o trabalho em rede. O CRAS e o CREAS têm grande importância para o SUAS, pois é a forma concreta de descentralizar os serviços, a fim de chegar mais próximo possível de seus usuários. Estando no território das famílias, os profissionais conhecem melhor suas necessidades e o acesso aos seus direitos fica facilitado. Sob esse prisma, a “[...] territorialização é o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade ou risco social. É nos territórios que é operado o princípio da prevenção na Política de Assistência Social” (SUAS/PR, 2006, p. 18).

Nesta política, o trabalho preventivo se constitui em significativo desafio, pois historicamente, apenas se trabalhou de forma emergencial, com ações focalistas. É através do equipamento do CRAS que se pode trabalhar com as famílias visando o seu empoderamento.

A definição de empoderamento é próxima da noção de autonomia, pois se refere à capacidade de os indivíduos e grupos poderem decidir sobre as questões que lhes dizem respeito, escolher, enfim entre cursos de ação alternativos em múltiplas esferas – política, econômica, cultural, psicológica, entre outras [...] resultante de processos políticos no âmbito dos indivíduos e grupos. Numa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão [...] equivale aos sujeitos terem poder de agenda nos temas que afetam suas vidas (HOROCHOVSKI e MEIRELLES, 2007, p.486).

Em suma, dentre todas as ações desenvolvidas pelo equipamento, é imprescindível dar destaque para aquelas que irão proporcionar para o indivíduo ou para a família a promoção de sua autonomia, do protagonismo pela sua vida e pelo seu crescimento, e a função do CRAS é dar suporte para isso.

2.1.1 – Modalidade de Proteção da Política de Assistência Social

Para atender de forma efetiva aos usuários, a PNAS organizou seus serviços em duas modalidades de proteção, justamente porque dependendo da situação em que o usuário se

encontra é o atendimento a ser feito. Essas duas modalidades são: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, que serão discutidas a seguir.

2.1.1. 1 – A Proteção Social Básica

A Proteção Social Básica é um tipo de atendimento ligado às medidas preventivas, ou seja, quando o vínculo familiar e comunitário ainda não foi rompido, mas é uma:

[...] população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p. 28).

Tem como objetivos “[...] enfrentar as vulnerabilidades e prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, de aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (SUAS/PR, 2005, p. 26). A Proteção Básica prevê “[...] o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos [...]” (PNAS, 2005, p. 46). Para isso é necessário que se busque os indicadores sociais do território que revelem as vulnerabilidades dessa população, a fim de que se possa propor serviços adequados ao seu enfrentamento.

O equipamento responsável por fazer esse tipo de proteção é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que é:

[...] a unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social; [...] efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas; a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS; a unidade que organiza a vigilância social em sua área de abrangência; uma unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade socio-familiar e ênfase no território de referência; um equipamento onde são necessariamente ofertados os serviços e ações do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e onde podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais (MDS, 2006, p 11).

O CRAS deve prestar serviços, ofertar benefícios e desenvolver programas e projetos que visem a melhoria das condições de vida das famílias referenciadas, conforme pode ser visualizado neste quadro:

Serviços	Socioeducativo geracionais, intergeracionais e com famílias; Socio-comunitário; Reabilitação na Comunidade; Outros.
Benefícios	Transferência de Renda (Bolsa Família); Transferência de Renda (outros); Benefícios de Prestação Continuada; Benefícios Eventuais – assistência em espécie ou material; Outros.
Programas e Projetos	Capacitação e promoção da inserção produtiva; Promoção da inclusão produtiva para beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF e no Benefício de Prestação Continuada; Projetos e Programas de Enfrentamento à Pobreza; Projetos e Programas de Enfrentamento à Fome; Grupos de Produção e Economia Solidária; Geração de Trabalho e Renda; Outros.

QUADRO 2.2 – OS SERVIÇOS, BENEFÍCIOS, PROJETOS E PROGRAMAS PRESTADOS PELO CRAS.

Fonte: Orientações técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social, MDS, 2006.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

As ações a serem desenvolvidas pelo CRAS são as seguintes:

Entrevista familiar; Visitas Domiciliares; Palestras voltadas à comunidade ou à família, seus membros e indivíduos; Grupo: oficina de convivência e de trabalho socioeducativo para famílias, seus membros e indivíduos; ações de capacitação e de inserção produtiva; Campanhas socioeducativas; Encaminhamento e acompanhamento de famílias, seus membros e indivíduos; Reuniões e ações comunitárias; Articulação e fortalecimento de grupos sociais locais; Atividade lúdica nos domicílios com famílias em que haja criança com deficiência; Produção de material para capacitação e inserção produtiva, para oficinas lúdicas e para campanhas socioeducativas, tais como vídeos, brinquedos, materiais pedagógicos e outros destinados aos serviços socioassistenciais; Deslocamento da equipe para atendimento de famílias em comunidades quilombolas, indígenas, em calhas de rios e em zonas rurais (MDS, 2006, p. 35).

A centralidade do trabalho realizado através do CRAS está no atendimento à família, uma vez que seus membros precisam encontrar proteção e sustentabilidade, sendo ela sua referência, sua base, pois:

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições (PNAS, 2004, p35).

O CRAS, portanto, é a referência da família, onde, através dele, é possível ter acesso aos demais direitos nas políticas setoriais, por ser ele a porta para os demais direitos. Para o desenvolvimento dessas atividades no CRAS é preciso que ele possua uma equipe de referência que trabalhe de forma interdisciplinar.

Categoria Profissional	Até 500 famílias atendidas/ ano	De 501 a 1000 famílias atendidas/ ano	Carga Horária (sugerida)
Assistente Social	1	2	40 horas semanais
Psicólogo	1	2	40 horas semanais
Auxiliar administrativo	1	2	40 horas semanais
Estagiários	4	6	
Coordenador	1	1	40 horas semanais

QUADRO 2.3 – EQUIPE DE REFERÊNCIA DO CRAS

FONTE: MDS, 2006, p. 17.

Essa equipe de referência deve ser composta por meio de concurso público, conforme prevê a Política de Recursos Humanos (NOB-SUAS/RH). As orientações básicas para a implantação do CRAS afirmam, ainda, que quando o território possui comunidades indígenas ou quilombolas é fundamental que se tenha na equipe uma pessoa formada em antropologia. A relação entre a equipe de referência do CRAS deve ser pautada na interdisciplinaridade, sendo que essa:

Atuação interdisciplinar requer construir uma prática político-profissional que possa dialogar sobre pontos de vista diferentes, aceitar confrontos de diferentes abordagens, tomar decisões que decorram de posturas éticas e políticas pautadas nos princípios e valores estabelecidos nos Código de Ética Profissional (CFESS, 2007, p. 39).

O trabalho no CRAS na perspectiva interdisciplinar tem por objetivo melhor atender às demandas trazidas pelas famílias, pois, conjuntamente chega-se mais próximo da totalidade dos problemas vivenciados pelos usuários. Para isso, é importante que os profissionais criem espaços de discussão e reflexão referentes às diversas situações cotidianas, pois:

A interdisciplinaridade, que surge no processo coletivo de trabalho, demanda uma atitude ante a formação e conhecimento, que se evidencia no reconhecimento das competências, atribuições, habilidades, possibilidades e limites das disciplinas, dos sujeitos, do reconhecimento da necessidade de diálogo e cooperação (CFESS, 2007, p. 39-40).

É possível, assim, construir, embora as profissões sejam de disciplinas com acúmulos teóricos e metodológicos diferenciados, um espaço de intervenções complementares, onde ambas assumem o trabalho no CRAS com um objetivo comum: garantir o direito do cidadão usuário.

2.1.1.2 – A Proteção Social Especial – Média e Alta Complexidade

A Proteção Social Especial é um tipo de serviço prestado às pessoas que estão com seus direitos violados e seus vínculos familiares ou sociais em risco, ou já foram rompidos. É a modalidade de atendimento assistencial destinado às famílias e indivíduos que encontram-se em situação de risco pessoal e social. Este risco pode decorrer de “[...] abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, ou trabalho infantil [...]” (SUAS, 2005, p.52). O equipamento responsável pela Proteção Social Especial de média e alta complexidade é o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), que:

[...] constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado (MDS, 2006, p. 4-5).

Os serviços prestados nas modalidades de média complexidade visam a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Já os de alta complexidade precisam garantir proteção integral para os indivíduos ou as famílias que se encontram sem referência e, dessa forma, em situação de ameaça. Estes serviços são os seguintes:

Proteção Social Especial	<i>Média Complexidade</i>	Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas socioeducativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).
	<i>Alta Complexidade</i>	Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, Internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido.

QUADRO 2.4 – A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL: MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE EXECUTADA PELO CREAS

Fonte: Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004 p. 38).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Os dois equipamentos, tanto o CRAS, quanto o CREAS exigem do município espaço adequado, recursos suficientes e equipes técnicas capacitadas para o atendimento às pessoas que necessitam destes serviços. Esta prestação de serviços deve ser feita com a primazia da responsabilidade do Estado e também com a contribuição das Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais numa relação de parceria, com vistas ao atendimento efetivo das demandas sociais.

2.2 – O Financiamento na Política de Assistência Social

Para compreendermos como é o processo de financiamento na Política de Assistência Social faz-se necessário entender esse processo, no que se refere ao orçamento da gestão pública, que é “[...] um instrumento de planejamento da ação governamental composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo e que autoriza o Poder Executivo a realizá-las durante o exercício financeiro, mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas (ASSUMPÇÃO, 2007, p. 43). A Constituição Federal de 1988 coloca para administração pública alguns instrumentos que contribuem para a gestão: o Plano Diretor, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Bernardoni (2010), o Plano Diretor é o início de planejamento municipal que deve ser realizado por todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, o qual deve estar em harmonia com a Lei Orgânica do Município e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Suas atualizações devem ser feitas pelo menos a cada dez anos. Os demais instrumentos devem ser norteados pelas diretrizes contidas no Plano Diretor. É importante lembrar que o Plano Diretor

Constitui-se no principal instrumento de planejamento sustentável desses municípios, contribuindo na formação de diretrizes para expansão urbana e desenvolvimento nas mais diversas áreas, visando sempre ao interesse da coletividade. É por meio do plano diretor que as normas para utilização dos demais instrumentos da política urbana municipal serão inseridas no planejamento municipal, possibilitando que estes sejam utilizados (BERNARDONI, 2010, p. 51).

O PPA é um plano que é feito para ser cumprido em médio prazo, onde sua validade é de quatro anos. Segundo Assumpção (2007, p. 55), é um plano “[...] que visa atender às grandes metas do governo, refletindo, em linhas gerais, as propostas de campanha do agente

político”. Ele tem a vigência entre o início do segundo ano de mandato de um governo e finaliza no primeiro ano de mandato do seu sucessor, onde “[...] o próprio chefe do Executivo herda o último ano de vigência do PPA do mandato anterior” (BERNARDONI, 2010, p. 53).

A LDO é um planejamento feito em curto prazo, busca o equilíbrio entre as receitas e as despesas de cada ano. É um elo entre o PPA e a LOA. Quando o gestor municipal vai elaborá-la, deve considerar todas as metas colocadas no PPA. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal²⁵ veio para regular a LDO, colocando para ela algumas atribuições, como:

[...] estabelecimento de critérios para limitação de empenho, no caso de frustração da arrecadação que possa levar ao desequilíbrio nas contas públicas; estabelecimento de critérios para a implantação da contabilidade de custos na Administração Pública; determinação de condições para a realização de transferências de recursos a entidades públicas e privadas; estipulação de metas e riscos fiscais com o objetivo de prevenir situações que possam levar ao desequilíbrio das contas públicas; instauração obrigatória de equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas (BRASIL *apud* ASSUMPÇÃO, 2007, p. 56).

A LOA também é um planejamento pensado para ser cumprido em curto prazo. Ela deve ter por base a LDO. Segundo Assumpção (2007), o PPA e a LDO são documentos de planejamento, enquanto que a LOA é a indicação do como esse planejamento irá ser executado. Para a elaboração da LOA o administrador precisa pensar em várias questões da realidade, sendo que uma delas é “[...] sua capacidade de arrecadação e expressa essa estimativa em números na LOA. Já as receitas são fixadas, isto é, a LOA expressa, em termos numéricos, o valor máximo da despesa para cada item do orçamento. Portanto, enquanto a RECEITA é PREVISTA, a DESPESA é FIXADA” (ASSUMPÇÃO, 2007, p. 58).

Portanto, esses três documentos, PPA, LDO e LOA devem conter em si completa integração de ações e de previsão orçamentária. Um depende do outro para se consolidar, pois, “[...] fixam-se os valores necessários para a concretização dos projetos de governo que vão atender às necessidades da população, bem como indica-se a fonte de onde os recursos necessários sairão para fazer frente às despesas” (ASSUMPÇÃO, 2007, p. 60).

A LOA, segundo Bernardoni (2010), é constituída de orçamentos, sendo: fiscal, seguridade social e investimentos, conforme exposto no quadro:

²⁵ Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

Lei Orçamentária Anual	Orçamento Fiscal	“[...] o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, com seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”.
	Orçamento de Seguridade Social	“Abrange as entidades e os órgãos vinculados à seguridade social – saúde, previdência e assistência social –, tanto da administração direta quanto da indireta, bem como os fundos e as fundações, os quais são instituídos e mantidos pelo Poder Público”.
	Investimentos	“Refere-se aos investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito e voto”.

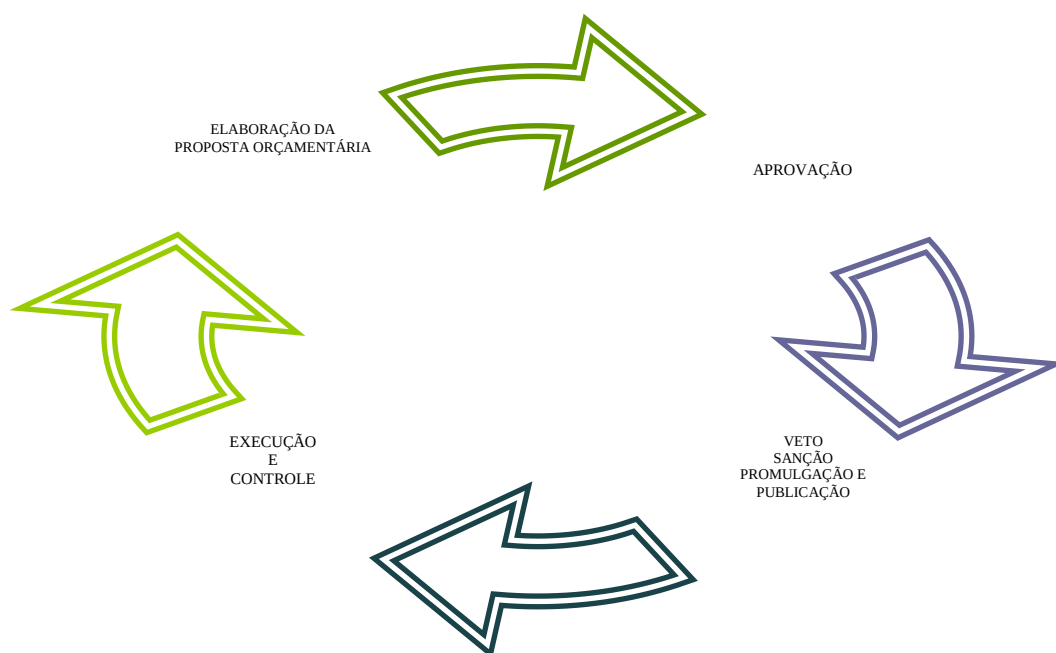
QUADRO 2.5 – ORÇAMENTOS PERTINENTES À LOA

Fonte: Bernardoni (2010, p. 60-62).

Adaptação: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Quando Bernadoni (2010) fala em administração direta e indireta significa que a direta é constituída nos municípios, pelas prefeituras, Câmara Municipal, secretarias e Procuradoria-Geral do Município. A administração indireta refere-se às entidades como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Assumpção (2007) aponta um ciclo orçamentário, partindo da elaboração desses documentos até sua execução e controle.



FLUXOGRAMA 2.1 – CICLO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Fonte: (ASSUMPÇÃO, 2007, p. 60-61).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Quanto à fase da elaboração do PPA, LDO e LOA, é de responsabilidade do Poder Executivo elaborar a proposta e encaminhar ao Poder Legislativo para serem discutidos e posteriormente aprovados. Este pode aprovar diretamente, ou pode propor algumas alterações em forma de emendas. Depois disso retorna ao Executivo para que faça as alterações sugeridas através de vetos e/ou sanções. Feito isso, tem a responsabilidade também de promulgar e publicar os documentos que irão nortear a gestão. Por fim, a última fase é a execução e controle, ou seja, momento de se pôr em prática tudo o que foi previsto. “Esse controle deve ser exercido pelo sistema de controle interno da entidade, pelo Poder Legislativo, como o auxílio dos Tribunais de Contas, bem como pelo controle social” (ASSUMPÇÃO, 2007, p. 61). Vale ressaltar que o processo de discussão e aprovação desses documentos deve ser participativo, ou seja, tanto os conselheiros quanto a população é chamada a participar.

Assim, o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos do planejamento público que dão sustentação e diretriz a toda a ação do governo. Neles devem estar previstos todos os programas, projetos e ações a serem desenvolvidas, assim como o recurso a ser utilizado pelo gestor.

PLANOS: Consiste na definição das diretrizes gerais do governo. Deve ser orientado por uma visão estratégica capaz de conferir foco às principais demandas, que deverão ser atendidas em um determinado horizonte temporal. PROGRAMAS: Os programas decorrem sempre de um plano mestre. Consistem em um conjunto de ações denominadas de *projetos, atividades, operações especiais e ações não orçamentárias*, como objetivos preestabelecidos, visando a solução de um problema da sociedade e/ou ao aproveitamento de uma oportunidade de investimento [...]. AÇÃO: Compreende os projetos, as atividades, as operações especiais e as ações não orçamentárias de um determinado programa [...] (BERNARDONI, 2010, p. 34-37).

Cada Plano, Programa ou Ação deve conter a justificativa, os objetivos, o público alvo, a forma de execução e o valor a ser gasto. De acordo com Bernardoni (2010, p. 39),

por parte do planejador, o processo de planejamento pressupõe uma visão holística de todo o cenário que envolve as políticas públicas, como também uma capacidade de gestão para integrar toda a estrutura da administração (organização, pessoas, equipamentos e recursos financeiros), possibilitando a proposição de um conjunto de ações que atendam aos anseios da sociedade em geral.

É assim que os municípios planejam os orçamentos para as políticas públicas que eles administram, como no caso da Política de Assistência Social. O financiamento da Seguridade Social, garantido constitucionalmente desde 1988, é a base do financiamento

dessa política, sendo este um dos seus tripés. Os recursos que montam esse financiamento vêm através da:

[...] participação de toda a sociedade; De forma direta e indireta; Nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Mediante contribuições sociais: Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro. Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; Sobre a receita de concursos de prognósticos; Do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar (PNAS, 2004, p. 48).

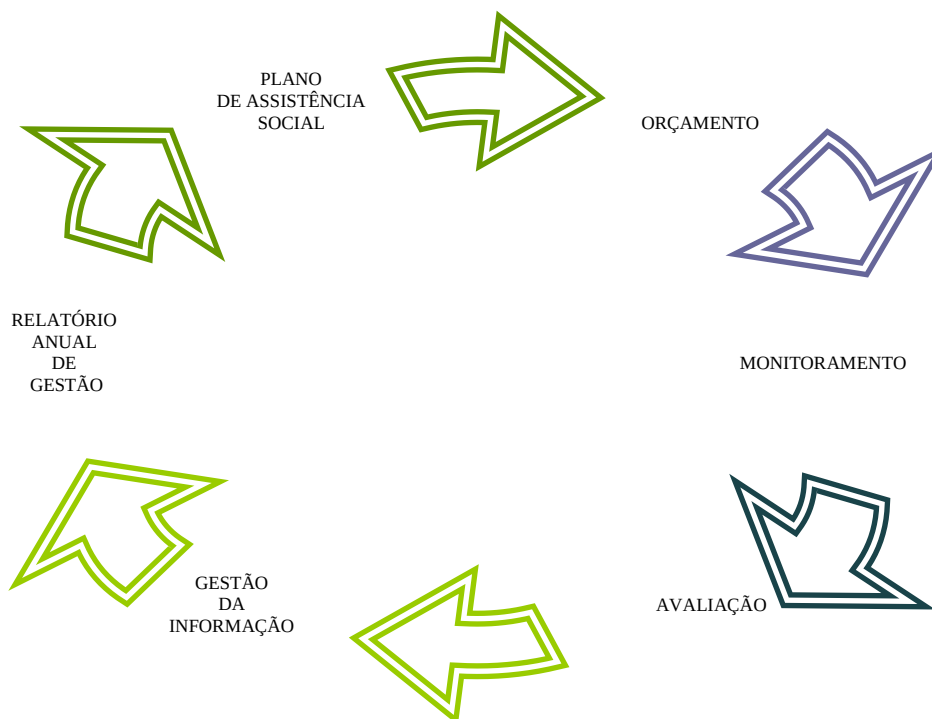
As instâncias de representação desse financiamento são os Fundos de Assistência Social que estão organizados nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal). Qualquer recurso que precise chegar até o município, última instância, deve, necessariamente, ser repassado via fundo. Isso garante que os Conselhos, também nas três esferas, tenham controle sobre os gastos, uma vez que, estando no fundo facilita a prestação de contas para a comunidade. Nesse sentido,

[...] o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social (PNAS, 2004, p. 49).

Destarte, nenhum recurso da Assistência Social pode ser gasto sem a aprovação das instâncias de deliberações que são os Conselhos. Da mesma forma a prestação de contas de determinado recurso também depende da aprovação dos mesmos. Isso se chama controle social dos gastos públicos. Para que possa haver o repasse via fundo é necessário que o município tenha em pleno funcionamento o Conselho de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e que tenha elaborado o Plano de Assistência Social. Além disso,

constituem também condições para as transferências: a comprovação orçamentária dos recursos próprios do município destinados à assistência social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social; o cumprimento, pelo município, das obrigações assumidas; que haja regularidade na aplicação dos recursos e que as contas do exercício anterior sejam aprovadas pelo respectivo Conselho (TCU, 2009, p. 26).

Para que o município tenha tudo isso em funcionamento precisa estar constantemente planejando suas ações e para tal atividade pode contar com instrumentos de gestão que facilitam esse processo. Podemos visualizar esses instrumentos no fluxograma:



FLUXOGRAMA 2.2 – OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO NECESSÁRIOS PARA O REPASSE DO FNAS PARA O FMAS

Fonte: SETP. Caderno SUAS II. Curitiba, 2007.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Segundo o TCU (2009), o Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza e norteia as ações para a execução da política de Assistência Social. Quem elabora o Plano é o órgão gestor e depois passa pelo Conselho para que este possa discutir, pedir reformulações e aprovar. Assim, todo o recurso previsto deve ser aplicado de acordo com as prioridades que foram elencadas no plano de Assistência Social. Esse processo também o Conselho acompanha, fiscaliza e aprova ou não. Quando há irregularidades o Conselho pode questionar e pedir que seja retificado. Caso não seja, ele pode não aprovar a aplicação dos recursos do município.

2.3 – A Política de Recursos Humanos na Assistência Social

O Capitalismo está assentado no tripé: capital, estado e trabalho (MÉSZÁROS, 2002), e o fruto do conflito entre ambos gera a Questão Social e suas mais variadas expressões, com as quais trabalham os profissionais da área da Assistência Social. Com a modernização capitalista cresce a precarização do trabalho através da informalidade, exercício de atividades de forma insalubre, penosa, em condições terceirizadas e baixa remuneração (ANTUNES, 2000). E, além disso, o desemprego e o subemprego trazem para o trabalhador a instabilidade cotidiana, agravando, assim, as expressões da Questão Social.

É neste contexto que a Política de Assistência Social passou a pensar uma Política de Recursos Humanos que pudesse enfrentar a precarização do trabalho, haja vista que isso influencia diretamente na prestação de serviços continuados e com qualidade, que é sua obrigação. A precariedade do trabalho não aparece apenas nas empresas privadas, mas também no Estado através de contratos temporários, testes seletivos, licitações e outras formas que são instáveis e com baixa remuneração. Não raras vezes, sempre que ocorre a troca de gestor (prefeito) nas prefeituras, muda-se, quase que completamente, o quadro de funcionários, uma vez que cada gestão tem seus cabos eleitorais para empregar.

Na PNAS (2004) já havia uma preocupação com essa situação, e até pontuava algumas questões que mais tarde foram incorporadas à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH-SUAS, 2006), mas não se tratava ainda de uma política.

Com a aprovação da NOB/RH-SUAS, desponta um começo de mudança porque, no contexto da Política de Assistência Social, estão previstas mudanças fundamentais que contribuem com o enfrentamento da precarização do trabalho, pois “o SUAS vem se consolidando, e a gestão do trabalho na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância para a consolidação do sistema” (NOB/RH-SUAS, 2006, p. 17). Então, a implementação do SUAS, além de outros fatores, também depende dos trabalhadores que vão operá-lo. E para a Secretaria Nacional de Assistência Social, esse documento é uma das primeiras iniciativas para a consolidação de uma política na área da gestão do trabalho, pois:

Trata-se de um primeiro esforço nesta área, objetivando delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais, o que não esgota as possibilidades de aprimoramento desta Norma (NOB/RH-SUAS, 2006, p. 17).

Destarte, a gestão do trabalho na área da Assistência Social, no que tange ao processo de consolidação do SUAS, requer diretrizes para nortear as ações com relação à gestão do trabalho, que são os seguintes:

Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social. Equipes de Referência. Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação. Diretrizes Nacionais Para os Planos de Carreira, Cargos e Salários. Diretrizes para Entidades e Organizações de Assistência Social. Diretrizes para o co-financiamento da Gestão do trabalho. Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Gestor do Distrito Federal e dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS. Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS. Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS. Regras de Transição (NOB/RH-SUAS, 2006, p. 18).

Esses princípios dizem respeito à gestão do trabalho no âmbito das políticas sociais públicas, as quais são incorporadas pela Assistência Social e também pela Política de Recursos Humanos a fim de tornar as relações de trabalho mais dignas e também estáveis entre os trabalhadores e os usuários dos serviços.

Desta maneira, a gestão do trabalho no SUAS garante que os trabalhadores da área tenham Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). Isso significa um incentivo à formação continuada e também que os salários sejam definidos por nível de formação, possibilitando, por exemplo, que todos que tenham nível superior recebam o mesmo valor, não fazendo acepção de profissão. Isso é fundamental para a Política de Assistência Social, pois:

As possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processos em que se realiza o trabalho. É nesse sentido que as competências e atribuições profissionais devem se inserir na perspectiva da gestão do trabalho em seu sentido mais amplo, que contemple ao menos três dimensões indissociáveis: as atividades exercidas pelos trabalhadores (as), as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. A garantia e articulação dessas dimensões são fundamentais para que os (as) trabalhadores (as) possam atuar na perspectiva de efetivar a política de Assistência Social e materializar o acesso da população aos direitos sociais (CFESS, 2007, 43).

Outro aspecto importante que a NOB/RH-SUAS ressalta é a forma de se contratar o trabalhador(a) para seu serviço. A partir dela, esse contrato só é possível por meio de concurso público, dado que este possibilita relações estáveis com os usuários. No que tange a gestão do trabalho no SUAS e para que haja a prestação de serviços com qualidade é necessário:

O estabelecimento de relações de trabalho estáveis, a garantia institucional e condições e meios necessários à realização das atividades são indispensáveis para o exercício profissional. Nessa perspectiva, o trabalho precarizado que se manifesta na ausência das dimensões anteriormente citadas, nos baixos salários, na elevada carga de trabalho, na alta rotatividade, na inexistência de possibilidades institucionais para atender às demandas dos (as) usuários (as), entre outros, é um obstáculo para a atuação profissional, para a universalização das políticas sociais, para as relações saudáveis entre trabalhadores (as) e usuários (as) e para a qualidade e continuidade dos programas, projetos e serviços (CFESS, 2007, 43 - 44).

Para o CFESS (2007), a gestão do trabalho no SUAS, além de garantir maior qualidade na prestação de serviços, também colabora no enfrentamento das relações de trabalho precárias impostas pelo sistema capitalista de produção, onde o que impera é o lucro. Além do mais, é também uma forma de garantir os direitos trabalhistas dos profissionais que têm como função também a garantia de direitos sociais.

2.4 – A Informação, o Monitoramento e a Avaliação como importantes ferramentas para a gestão da Política de Assistência Social

A gestão social é ação pública de atendimento às necessidades dos cidadãos. “A gestão social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são não apenas canais dessas necessidades e demandas, mas também respostas a elas” (CARVALHO, 2001, p. 14). Na atualidade o modelo de gestão social deve corresponder aos seguintes princípios:

O direito social como fundamento da política social. Não há mais espaço para conduzir a política de forma clientelista. Uma pedagogia emancipatória põe acento nas fortalezas dos cidadãos usuários dos programas e não mais, tão-somente, em suas vulnerabilidades [...] Um novo equilíbrio entre políticas universalistas e focalistas. As opções políticas requerem hoje a arte de contemplar universalismo e focalismo (para responder às demandas das minorias ou àquelas questões mais candentes, como, por exemplo, a luta contra a pobreza) [...] A transparência nas decisões, na ação pública, na negociação, na participação. A transparência, além de maior profissionalismo, apresenta-se como base de uma ética na prestação dos serviços públicos [...] A avaliação de políticas e programas sociais. A avaliação, e não apenas o planejamento, ganhou centralidade na gestão social. Esperam-se da gestão controles menos burocráticos e mais voltados para medir a eficiência no gasto e a eficácia e efetividade nos resultados (CARVALHO, 2001, p. 16).

A realização dessas estratégias requer comprometimento do gestor em assegurar ao usuário o acesso aos programas, projetos, bens e serviços que lhe são de direito. A informação e o monitoramento são de relevante importância para a avaliação das ações nas políticas

sociais. São processos que precisam ser desenvolvidos antes, durante e depois da execução de qualquer serviço, o que Carvalho (2001) chama de avaliação *ex-ante* e *post-facto*. A avaliação *ex-ante* nos mostra que é necessário que se verifique “[...] as alternativas possíveis e os impactos projetados sobre cada uma das alternativas quanto a custos, nível de adesão da organização e dos beneficiários, padrões de intervenção, estratégias, processos e resultados. É uma avaliação do diagnóstico e da proposta” (CARVALHO, 2001, p. 63).

Feito isso é fundamental que haja um acompanhamento das ações propostas, o que é chamado pela autora de monitoramento. Nesse processo é possível, além de acompanhar a execução das atividades, rever o planejamento, as estratégias e as necessidades que surgem durante o processo, ou seja, “[...] objetivando corrigir distorções durante o próprio desenvolvimento do projeto [...]” (CARVALHO, 2001, p. 64). E também para completar o ciclo avaliativo a autora propõe uma avaliação *post-facto*, isto é, depois do fato, pois “os projetos podem ter resultados e impactos esperados e não esperados, tangíveis e intangíveis, imediatos ou de médio prazo. Por isso, a avaliação de resultados e impactos deve ocorrer não só ao término dos projetos, mas também depois de algum tempo” (CARVALHO, 2001, p. 64).

As políticas públicas não podem escapar desse processo, uma vez que primam pela qualidade dos serviços prestados, não apenas momentaneamente, mas também através dos resultados alcançados a longo prazo. A Política de Assistência Social na lógica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS):

[...] ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social (PNAS, 2004, p. 14).

Para isso a política possui um sistema de informação, monitoramento e avaliação que visa garantir o acompanhamento de todo o processo da prestação dos serviços socioassistenciais e que permitem:

[...] a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. Agregado a isto, a Conferência ainda aponta para a necessidade de utilização de um sistema de

informação em orçamento público também para as três esferas de governo (PNAS, 2004, p. 55).

Com isso o sistema favorece a participação e o controle social das ações dentro da política, pois qualquer pessoa pode acompanhar o andamento e o controle das ações através dos dados que nele são inseridos. E não só a população, mas, também, os próprios gestores, pois para perceber o desenvolvimento do serviço com qualidade é necessário que se monitore e avalie constantemente.

Para tanto, a Assistência Social possui uma rede chamada de Rede SUAS que é composta por oito sistemas de informação, conforme o quadro:

01	SUASWeb	“[...] é um sistema utilizado pelos municípios para o planejamento e para prestação de contas dos recursos repassados pelo governo federal, através do Plano de Ação e do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-financeira, respectivamente”.
02	GeoSUAS	“[...] é o sistema de georreferenciamento e geoprocessamento do SUAS e, portanto, tem como principal atribuição possibilitar a integração de dados e a geração de mapas. É de acesso aberto à população e viabiliza o cruzamento de diversos indicadores sócio-econômicos e de informações sobre a realidade dos municípios”.
03	InfoSUAS	“[...] trata do repasse de recursos federais aos municípios, disponibilizando informações e o detalhamento do montante dos recursos recebidos pelos pisos correspondentes por eixo de proteção social básica e especial, conforme os serviços prestados com co-financiamento federal”.
04	CadSUAS	“[...] é o sistema de cadastro do SUAS, que comporta informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, conselhos municipais e entidades que prestam serviços socioassistenciais. Além destas funcionalidades, o cadastro trará informações sobre os trabalhadores do SUAS”.
05	SICNASWeb	“[...] é o módulo de consulta do Sistema de Informações do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, principalmente sobre a tramitação dos processos de registro e certificação de entidades de assistência social e impressão de certidões”.
06	SISFAF	“[...] sistema de transferências fundo a fundo, que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do FNAS aos fundos municipais e estaduais”.
07	SIAORC	“[...] sistema específico para a gestão orçamentária do recurso gerido pelo FNAS”.
08	SISCON	“[...] é o sistema da RedeSUAS responsável pelo gerenciamento de convênios, e contempla acompanhando todo o trâmite convencional desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização do convênio e prestação de contas. Este sistema permite que as entidades conveniadas proponham seus projetos para aprovação do MDS por meio de módulo de cadastro, além de viabilizar o cadastro e o acompanhamento das emendas parlamentares, por via do SISCON Parlamentar ”.

QUADRO 2.6 – COMPONENTES DA REDE SUAS

Fonte: Caderno SUAS II, SUAS/PR, SETP: Curitiba, 2007.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Esses sistemas são interligados e são constantemente aprimorados para que a tecnologia possa contribuir com o monitoramento, com vistas à melhoria da prestação de serviços. E para alimentar esse sistema existem os chamados Instrumentos de Gestão:

[...] que não se caracterizam como documentos meramente burocráticos, mas que têm como objetivo propiciar o planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos serviços, programas e projetos, e benefícios socioassistenciais além de municiar as instâncias do sistema descentralizado e participativo de assistência social (CADERNO SUAS II, 2007, p. 27).

Esses instrumentos são: *Plano Municipal de Assistência Social* que condensa o planejamento da política; *Relatório de Gestão* no qual se presta contas do serviço; *Relatório de Monitoramento e Avaliação dos Níveis de Gestão*, que é caracterizado como um instrumento que compõe o sistema de informação do SUAS e ainda o *Cadastro das Entidades (Cad/SUAS)*, que contém as informações das entidades governamentais e não governamentais, assim como seus serviços e a forma como estão organizadas. Por fim, tem, também, outro instrumento chamado de *Mapa do SUAS – PR*, que é próprio do Estado do Paraná, no qual se pode visualizar os municípios, cruzar dados ou indicadores da rede socioassistencial, e pode ser acessado pelos gestores, pelos Conselhos e pela população.

2.5 – A centralidade da família na Assistência Social

Desde os primórdios da década de 1970 “[...] a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social” (PEREIRA, 2009, p. 26) e por isso a família tem sido foco de atenção em todas as políticas públicas, já que não há uma política específica no Brasil e nem fora dele, e ela tornou-se, também, objeto de discussão no meio científico, devido à relação que tem com o Estado, que é o responsável pela promoção de políticas de enfrentamento de suas demandas.

Pereira (2009), foca suas discussões, a partir dos anos 70 e 80, especialmente na década de 90, quando as receitas neoliberais acirram as desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, há a discussão sobre um Estado mais forte, presente e interventor; diante disso os neoliberais buscam um Estado afastado das demandas sociais deixando-as por conta da sociedade. E nesse contexto permeado por crises, surge uma preocupação:

[...] quem na sociedade deveria assumir responsabilidades antes pertencentes ao Estado, quem e com que meios financiaria a provisão social, e que formas de articulação seriam estabelecidas entre Estado e sociedade no processo de satisfação de necessidades sociais, foram concebidas fórmulas que exigiam da sociedade e da família considerável comprometimento (PEREIRA, 2009, p. 31).

Destarte, Estado e Sociedade Civil, supostamente formam parcerias para enfrentar as expressões da Questão Social que atingem diretamente a família, cada qual utilizando de seus estratégias: “[...] o Estado, com o recurso do poder e, portanto, da autoridade coativa, que só ele possui; o mercado, com o recurso do capital; e a sociedade, da qual a família faz parte, com o recurso da solidariedade” (PEREIRA, 2009, p. 32). Estas instituições formam, segundo a autora, uma rede que deveria prover o bem-estar. No entanto, Estado e mercado sutilmente afastam-se, deixando a responsabilidade de proteção apenas para a família. E por ser “[...] considerada a célula *mater* da sociedade ou a base sobre a qual outras atividades de bem-estar se apóiam, a família ganhou relevância atual justamente pelo caráter informal, livre de constrangimentos burocráticos e de controles externos (PEREIRA, 2009, p. 36).

No entanto, a família, por si só, não é uma instituição considerada capaz de prover todas as necessidades de seus membros, embora haja certa tendência de afirmação disso por parte do Estado e do mercado. Ela é envolta em duas modalidades de situações cotidianamente reveladas pela autora como forte e fraca, ou seja, apesar da importância que a família tem para os seus, possui também suas fragilidades decorrentes da sociedade que a fragiliza. Nesse sentido, a autora explica que a família pode ser:

Forte, porque ela é de fato um locus privilegiado de solidariedades, no qual os indivíduos podem encontrar refúgio contra o desamparo e a insegurança da existência. Forte, ainda, porque é nela que se dá, de regra, a reprodução humana, a socialização das crianças e a transmissão de ensinamentos que perduram pela vida inteira das pessoas. Mas ela também é frágil, ‘pelo fato de não estar livre de despotismos, violências, confinamentos, desencontros e rupturas’ [...] (PEREIRA, 2009, p. 36-37).

Como a família se modificou criando uma série de arranjos e não sendo mais apenas como nuclear, o maior desafio dos que pensam as políticas públicas está em considerar esses novos modelos de família que emergem na atualidade.

Sarti (2008) discute a família na atualidade numa perspectiva de rede, ou seja, quando se pensa em trabalhar com família é necessário localizar suas redes de contatos na comunidade, pois “as dificuldades enfrentadas para a realização dos papéis familiares no núcleo conjugal, diante de uniões instáveis e empregos incertos, desencadeiam arranjos que envolvem a rede de parentesco como um todo, a fim de viabilizar a existência da família” (SARTI, 2008, p. 29). Para a autora, em especial nas famílias que vivem em situação de pobreza, os membros fragilizados estão sob responsabilidade da rede de sociabilidade criada pelos parentes e não parentes. É o que ela chama de rede, e, por isso, é importante que as políticas públicas tenham claro que:

[...] trabalhar com família requer a abertura para uma escuta, a fim de localizar os pontos de vulnerabilidade, mas também os recursos disponíveis [...] cada família constrói sua própria história, ou o seu próprio mito, entendido como uma formulação discursiva em que se expressam o significado e a explicação da realidade vivida [...] (SARTI, 2008, p. 26-27).

Se para toda a sociedade a família ainda é tida como um valor, segundo a autora, entre a população pobre isso tem maior relevância, pois é o único bem que se tem. No entanto, ela é extensa, ou seja, não se restringe apenas às pessoas do mesmo sangue, mas àquelas com quem se pode contar.

Como foi dito acima, é comum entre as mais diversas políticas públicas pensar na centralidade da família no âmbito de suas ações. O SUAS não deixou de considerar esse aspecto. Tanto é verdade que o seu primeiro eixo estruturante trata da família, por também considerar fundamental essa discussão.

A matricialidade sociofamiliar, dessa forma, constitui-se como um dos pilares do SUAS, porque no desenvolvimento dos serviços socioassistenciais é fundamental considerar todas as pessoas que vivem sob um mesmo teto e suas demandas. Neste eixo discute-se a centralidade da família no desenvolvimento das ações de Assistência Social. Isso porque as transformações econômicas e sociais determinam a composição familiar resignificando seus papéis. As contradições existentes na sociedade brasileira fragilizam a família, assim como a sua função protetora originária de seus membros. No entendimento da Política de Assistência Social a família é o “[...] espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS, 2004, p. 42).

Destarte, entende-se que as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, tais como: a exploração, a precarização, o subemprego, o desemprego, assim como o acirramento das expressões da Questão Social atingem diretamente a família e seus membros. Por isso, ao se olhar a família na atualidade é preciso, antes de tudo, compreender que ela:

[...] é mediadora das relações entre sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida [...] um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social (PNAS, 2004, p. 41).

Compreendem-se, assim, as novas configurações de família, percebendo as mudanças com relação ao antigo modelo, em que os membros eram formados por pai, mãe e filhos, pois com a modernização da sociedade ela também passou por transformações.

Para as políticas sociais tem-se um novo conceito de família que amplia a cobertura dos serviços quando entende que família é “[...] um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e/ou de solidariedade” (PNAS, 2004, p. 41). Assim, abre-se espaço para acolher as famílias formadas por pai e filhos, mãe e filhos, avô/avó e netos, pessoas que moram em repúblicas, casais de homossexuais etc..., enfim, todos os grupos que vivem sob o mesmo teto são considerados família e devem ter garantido o acesso aos seus direitos.

Dentre essas mudanças pode-se observar um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstruídas), além dos processos de empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias geradas pelos movimentos migratórios (PNAS, 2004, p. 42).

Para a PNAS/2004, centrar o trabalho na família é um passo para a superação das ações emergenciais e focalistas. Então, para que ela possa “[...] prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (PNAS, 2004, p. 41). Essa tarefa é obrigação do Estado Democrático de Direitos que tem a função de cuidar de seus cidadãos no sentido de garantir-lhes condições básicas de sobrevivência.

2.6 – O desafio da participação popular nos conselhos de Assistência Social

A concepção de participação remete-se ao conceito de democracia participativa que entra em voga no Brasil a partir da década de 70, quando se começa a pensar numa reforma democrática, tema enfatizado pelos Movimentos Sociais em todo o país que querem uma nova forma de fazer política, de acordo com Moura (2009) e Siqueira (2006). “No debate quanto à reforma da democracia, a ideia de participação de grupos e camadas da população tidas como pouco representadas, constituiria incentivo para estimular o melhor funcionamento das instituições políticas” (MOURA, 2009, p. 47).

Os Movimentos Sociais são os atores coletivos que buscam transformação da realidade brasileira e acreditam que só é possível quando eles exercem pressão sobre o Estado e o capital. “A busca pelo reconhecimento do direito de se ter direitos foi o imperativo desses

movimentos. Busca-se ainda o direito de participar e de decidir sobre as ações estatais, influenciando as políticas e fiscalizando a operacionalização dos serviços sociais (SIQUEIRA, 2006, p. 48).

Souza (2009) explica que existem três concepções consideradas por ela como básicas no que diz respeito à participação, são elas: a participação comunitária, a participação popular e a participação social. Segundo ela, a participação comunitária surgiu no século XX e tinha uma conotação conservadora por enfatizar a execução de atividades sem a preocupação com o pensar as ações e a eleição de prioridades. Já a participação popular surge a partir de 1970 quando a efervescência dos Movimentos Sociais, que tinham um caráter reivindicatório, apontava para a urgência de fiscalizar as ações estatais. E, por último, a participação social que nasce com o processo de democratização no país. Ela se preocupa com a gestão das políticas na busca da consolidação dos direitos sociais (SOUZA, 2009).

A consolidação dessa reivindicação dos Movimentos Sociais tem início com a institucionalização da participação popular na Constituição Federal de 1988 no parágrafo único do artigo primeiro, quando diz: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente [...]” (BRASIL, 1988, Art 1º). E quando se trata da Assistência Social, que é a discussão deste trabalho, a CF/88 deixou ainda mais claro algumas diretrizes, como a “[...] II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...]” (BRASIL, 1988, Art. 204).

Já Moura (2009), embasada na concepção de Pateman (1992), também mostra que existem três formas de participação, que são:

[...] i) a *pseudoparticipação* (em que os indivíduos apenas são consultados sobre algum assunto e endossam as decisões do líder, ou seja, não ocorre, de fato, participação alguma na tomada de decisão); ii) a *participação parcial* (em que muitos tomam parte no processo decisório, mas o poder final de decidir pertence a apenas uma das partes); e iii) a *participação plena* (em que cada membro isoladamente tem igual poder de determinar o resultado final das decisões) (MOURA, 2009, p. 43).

A autora defende que a participação é elemento primordial para a construção da democracia, pois ela “[...] capacitava as pessoas para avaliar melhor tanto a esfera pública como privada [...]” (MOURA, 2009, p. 43). Dessa maneira, para a participação popular podem existir vários modos e instâncias, objetivos e metas, circunstâncias e motivações. As

formas e os espaços de participação variam conforme o contexto histórico e a cultura de cada sociedade e por isso a participação:

[...] pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais [...] é constituída de contradições que desafiam o homem, fazendo-o assumir, dependendo da conjuntura, posições de enfrentamento ou a elaboração de proposições políticas para a melhoria das condições de vida e trabalho da população (SOUZA, 2009, p. 170).

De qualquer modo, para a autora, a participação social requer que os sujeitos individuais compreendam-se como sujeitos coletivos que têm necessidades comuns, e por isso sentem a necessidade de buscar isso conjuntamente. Avelar (2004) complementa essa ideia apontando que todo caso é uma ação de sujeitos com um objetivo comum, portanto “[...] é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto, valores) de um sistema de interesses dominantes” (AVELAR, 2004, p. 225). Aqueles que participam “[...] são partes que desejam ser parte ou tomar parte de algo” (NOGUEIRA, 2005, p. 129).

Avelar (2004) apresenta três canais de participação: o canal eleitoral, o canal corporativo e o canal organizacional. O primeiro compreende as atividades de partidos políticos; o segundo trata da representação de interesses particulares dentro do sistema estatal; e o último trata das organizações não institucionalizadas, e um dos exemplos que o autor apresenta são os movimentos sociais.

Já Nogueira (2005) discute em seu texto quatro formas de participação, são elas: a participação assistencialista, a participação corporativa, a participação eleitoral e a participação política. A primeira está relacionada à filantropia ou à solidariedade. Antes da afirmação dos direitos sociais essa era a forma mais comum de participação.

Trata-se de uma atividade universal, encontrável em todas as épocas, como extensão da natureza gregária e associativa do ser humano, e que se mostra particularmente relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados (em que funciona como estratégia de sobrevivência) ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção (NOGUEIRA, 2005, p. 130).

A segunda forma, a participação corporativa, de acordo com o autor, está relacionada às categorias de profissionais quando defendem determinados interesses, sendo esta característica específica da época do sindicalismo. “Trata-se de uma participação fechada em si, que se objetiva sobretudo com um propósito particular, em maior ou menor medida

excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação” (NOGUEIRA, 2005, p. 131). Ele afirma ainda que essa forma também é parecida com a participação assistencialista no quesito de serem práticas universalizadas.

A terceira forma de participação apresentada pelo autor é a eleitoral, onde cresce a defesa por interesses mais coletivos, porque interfere no coletivo ao se tratar da questão da governabilidade do Estado. Ela está significativamente relacionada ao processo eleitoral, ao voto em si, e isso se mostra como uma limitação da mesma. Segundo Nogueira (2005), ao se prender apenas na questão eleitoral, o cidadão está individualizando as decisões.

Por mais que os rumos políticos de um país resultem do voto, tal ‘método de combinar preferências’ termina por limitar o envolvimento do cidadão. Trata-se de uma limitação inerente ao processo democrático; na medida em que constrange o ‘exercício da paixão política’, pode acabar por ‘gerar decepção e, via de consequência, despolitização’ (HIRSCHMANN *apud* NOGUEIRA, 2005, p. 132).

E, por fim, o autor mostra a quarta modalidade de participação, que é a política. Esta inclui tanto a participação eleitoral quanto a corporativa. Esse tipo de participação considera a comunidade como um todo, no sentido do coletivo, que procura defender também os interesses coletivos, e está relacionada também ao Estado e ao controle de suas ações.

Ela é, assim, uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com o ato pelo qual se elege um governante quanto com o ‘ato pelo qual o povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade’ (ROUSSEAU *apud* NOGUEIRA, 2005, p. 133).

Nesse tipo de participação o protagonista é sempre o cidadão que se organiza em categorias de representação e busca garantir interesses coletivos. No entanto, é preciso deixar claro que isso não exclui a possibilidade de existir busca por interesses particularizados revestidos de coletivos que podem acontecer entre os sujeitos participantes.

Nogueira (2005) mostra que a participação remete logo à questão do poder que perpassa a relação. “A rigor, ainda que nem toda a participação seja imediatamente política, não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder – tanto com o poder de outros atores quanto com o de determinados centros organizacionais e decisórios” (NOGUEIRA, 2005, p. 129). Isso é mais forte ainda quando se trata de participação em espaços públicos, como no caso dos Conselhos de política, dos quais fazem parte segmentos do Estado e da Sociedade Civil. Quando se trata de um governo que preza pela democracia e

conta com a participação da população, entendendo que ele é apenas um representante que administra a coisa pública, existe maior probabilidade de haver efetividade do controle social sobre suas ações. Agora, quando o governo ainda vive resquício do conservadorismo os espaços de participação popular sofrem pressões e manipulações, impedindo que a população tenha o poder de participar.

Diante disso Tatagiba (2002) nos diz que o desafio maior está no compartilhamento do poder entre Estado e Sociedade Civil. Existem conflitos nesta relação, pois se trata de permitir que alguém (há pouco compreendida como foco do favor), passe a discutir prioridades e investimentos de recursos. Legalmente falando, os Conselhos têm o poder de deliberar sobre as ações estatais, porém, o Estado precisa saber partilhá-lo. “Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto – às novas formas de fiscalização, controle e participação da Sociedade Civil no processo de produção das políticas públicas” (TATAGIBA, 2002, p. 79).

Compreende-se, assim, que nem o Estado, nem a Sociedade Civil estão livres da busca pela efetivação do poder. Ambos são heterogêneos e podem buscar nos espaços de participação a legitimidade de interesses particulares, e, desta maneira,

o acompanhamento da prática dos conselhos, nas diferentes políticas sociais e nos vários níveis governamentais, aponta para o risco de burocratização e rotinização do seu funcionamento. A centralização do poder nas mãos do executivo fragiliza, em muitos casos, a autonomia dos conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar as ações e decisões do colegiado (SOUZA, 2009, p. 184).

Para compreender como o conflito entre interesses privados pode ocorrer na prática cotidiana, podemos exemplificar da seguinte maneira: um representante de entidade pode estar participando de um Conselho preocupado apenas em cooptar recursos para a sua instituição, sendo que, na realidade, sua função ali é discutir coletivamente as prioridades de todos os segmentos por ele representados e deliberar prioritariamente. Da mesma maneira, o Estado pode eleger um representante que irá apenas legitimar suas ações, procurando evitar maiores conflitos ou até ocultar dados importantes que possam questionar as suas ações. Quando existe essa prática, acontece a neutralização daquele espaço que deve ter um enfoque de garantir prioridades para o coletivo.

A participação política está relacionada à participação cidadã, modalidade trazida pelo processo de democratização do país. Esse tipo de participação se preocupa com o

compartilhamento das decisões estatais entre Estado e Sociedade Civil, referindo-se às políticas públicas e seus espaços participativos e não está preocupada com a diminuição das forças antagônicas em movimento.

A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a favorecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais (NOGUEIRA, 2005, p. 142).

Apesar desses impasses, é fundamental que a população continue participando desses espaços, pois “[...] a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania” (AVELAR, 2004, p. 223). É uma forma de impactar positivamente na gestão das políticas, uma vez que os cidadãos participantes exercem poder de mudança neste espaço, apesar de todas as contrariedades.

No tocante à Política de Assistência Social, todos os cidadãos podem participar do processo de gestão da mesma, inclusive as pessoas que se utilizam de seus serviços. Esse é um desafio inerente ao processo de democratização de todas as políticas, e mais ainda da Assistência Social, pois ela possui uma marca histórica relacionada a não participação, onde o sujeito era tratado como cliente. Assim, se a sociedade como um todo tem dificuldade de participar do controle das ações públicas, pode se imaginar o que isso significa quando se trata dos usuários da Assistência Social. Mas, não se trata de algo impossível, mas de aprendizado, pois são eles que utilizam os serviços e podem avaliá-los de forma efetiva. De acordo com Avelar (2004, p. 234) “[...] só se resulta em democratização quando a participação se materializa em políticas para a efetiva extensão de direitos e que a cada nova classe de direitos alcançados corresponda à efetiva integração de cada membro com igual calor na coletividade política”.

A participação popular pode gerar impacto na gestão das políticas sociais quando os sujeitos ocupam os espaços, como os Conselhos de direitos. Focaremos este estudo, a partir daqui, nos Conselhos de Assistência Social para compreender as possibilidades e limites da participação popular.

Na medida em que a participação alarga-se e ativa-se, assumindo ou não uma forma gerencial, passa a condicionar os governos e a administração pública. A gestão é obrigada a se auto-reconfigurar, a se desenhar de outro modo, a formar novos recursos humanos bem como organizações diferentes. Ao tornar-se participativa,

anuncia o aparecimento de um novo campo semântico no universo gerencial (NOGUEIRA, 2005, p. 145).

Os Conselhos são um dos canais de participação popular, de fiscalização e de exercício do controle social por excelência na Política de Assistência Social, sendo que em qualquer instância ele está:

[...] Inserido na esfera pública; caracterizado como instituição [...] (governamental e não governamental); quebra do monopólio de velhos atores (executivo, legislativo, partidos, sindicatos); estabelece um processo de interlocução e negociação com atores diversos, em especial gestores, trabalhadores, prestadores e usuários (CIPEC²⁶, 2002, p. 26).

Eles não governam, mas verificam e avaliam demandas e resultados, considerando as prioridades, com o intuito de dar respostas aos interesses coletivos e públicos. Tem características peculiares. Segundo o CIPEC (2002), os Conselhos são órgãos especiais, autônomos e independentes, deliberativos, colegiados, normativos e constituem-se como espaço público de negociação.

No entanto, como a Sociedade Civil ainda não aprendeu a participar e exercer o controle e a fiscalização nos espaços dos Conselhos pode acontecer que os governos utilizem esses espaços como legitimadores de uma prática nem sempre democrática. Nesse caso, eles perdem o caráter de deliberativos passando a ser meramente consultivos, compactuando muitas vezes com uma má gestão. Sempre que acontece algo assim, o próprio Conselho está fortalecendo o autoritarismo e enfraquecendo a democracia. Porém, alerta Tatagiba (2002, p. 91), se o Conselho não tem força de deliberar, pode fiscalizar e controlar as ações do Estado, pois “[...] conselhos com baixa capacidade deliberativa podem ser fortes no controle da aplicação dos recursos orçamentários ou na execução dos programas e projetos”, pois a efetividades das políticas dependem da efetiva aplicabilidade dos recursos a elas destinados.

A composição dos Conselhos se dá de forma paritária, sendo que 50% das cadeiras devem ser preenchidas por representantes usuários²⁷ dos serviços ou organização destes, dos trabalhadores da área²⁸ e das entidades²⁹, sendo estes eleitos em Conferências. E os outros

²⁶ Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC).

²⁷ São representantes da sociedade, destinatários da assistência social ou organizados em entidades. Alguns exemplos são: Associação de Moradores, Clubes de Mães, Associações Comunitárias, Movimentos Sociais (CIPEC, 2002, p. 41).

²⁸ São representantes de organismos/entidades privadas, constituídas como pessoas jurídicas que lutam na defesa de interesses coletivos na área social. Alguns exemplos são: Sindicatos, Conselhos representantes de categorias (Psicologia, Advocacia, Serviço Social, Saúde...) (CIPEC, 2002, p. 41).

50% preenchidos por representantes governamentais, que são indicados pelo governo, normalmente servidores públicos, como no gráfico a seguir:

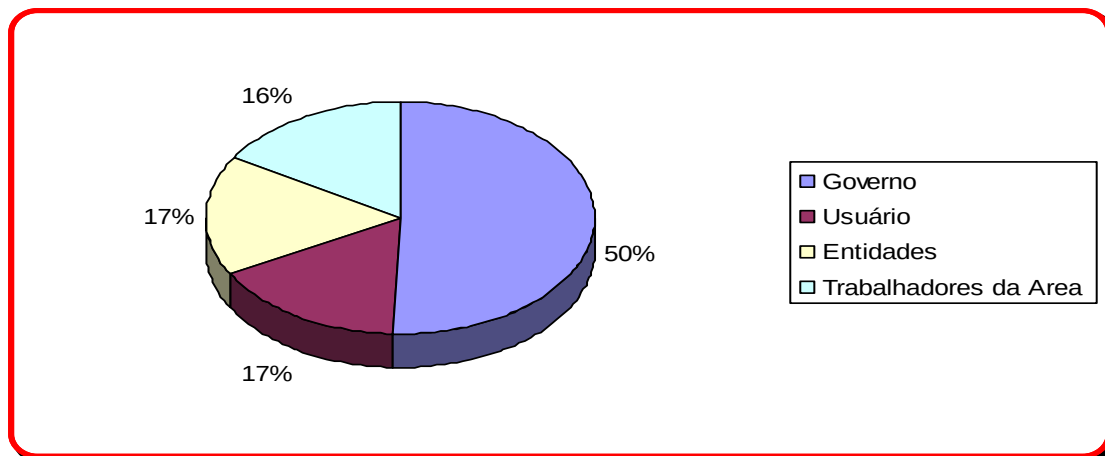


GRÁFICO 2.1 – A composição geral dos Conselhos de Assistência Social.

Fonte: CIPEC, 2002 p. 41).

Adaptação: PRATES, Angela Maria M. Costa.

Os representantes governamentais são indicados pelo chefe do executivo nas três esferas. Compreendemos essa questão da indicação como uma fragilidade da composição dos Conselhos, uma vez que os representantes não governamentais também deveriam ser eleitos em Conferências e não indicados pelo poder executivo. No processo de escolha e indicação do governo, este pode, tranquilamente, buscar um sujeito que vai defendê-lo, e não fiscalizá-lo. Isso não favorece a efetividade do controle social.

As entidades são aquelas que prestam serviços de assistência social. Por isso, “consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como os que atuam na defesa e garantia de direitos” (LOAS, 1993, Art. 3º).

Em 2009 foi aprovada a Lei de nº 12.101 que dispõe sobre a certificação das entidades socioassistenciais; essa lei muda a forma de fiscalização dos Conselhos com relação a elas. Até esse momento todas as entidades que prestassem serviços de assistência social, mesmo sendo de outra política, como educação e saúde, eram certificadas pelo Conselho de Assistência Social. A partir dessa Lei tudo muda, sendo que entidades que em seu estatuto preponderam questões de saúde, serão certificadas e fiscalizadas pelo Ministério da Saúde;

²⁹ São representantes das entidades que atuam no setor de assistência social, prestando serviços e atendimento à população. Alguns exemplos são: Entidade de Atendimento a Família, às Crianças e Adolescentes, às Pessoas com deficiência, Idosos... (CIPEC, 2002, p. 41).

aquelas em que preponderam questões educacionais serão fiscalizadas pelo Ministério da Educação; e, enfim, as entidades de Assistência Social serão encaminhadas diretamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Porém, as entidades das políticas de saúde e educação poderão registrar no Conselho de Assistência Social apenas os projetos que sejam, de fato, socioassistenciais, os quais serão acompanhados pelos referido Conselho.

A Resolução de nº. 16, aprovada em 16 de maio de 2010, define os parâmetros nacionais para a inscrição de entidades e organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos municípios e do Distrito Federal. Ela apresenta três tipos de entidades que podem ser organizadas pela Sociedade Civil para prestar serviços: entidade de atendimento, de assessoramento e de defesa de direitos.

I – de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal [...]; II – de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de Assistência Social [...]; III – de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa dos direitos, dirigidos ao público da Assistência Social [...] (BRASIL, 2010, Art. 2º).

O ano de 2010 é, portanto, o ano de adaptação e capacitação dos conselheiros sobre essa nova lei, para que possam certificar e fiscalizar as entidades parcerias do governo na prestação de serviços à população.

Os trabalhadores da área são representados normalmente pelos Conselhos de classe e os usuários são aqueles destinatários dos serviços da política e a sua participação tem significativa importância, pois são, por excelência, avaliadores destes serviços.

Cada esfera de governo define, em seu regimento interno, a composição de seu Conselho. Assim, a composição atual deles nas três esferas está organizada da seguinte forma:

CNAS	CEAS – Paraná	CMAS – Guarapuava
18 representantes sendo: 9 da Sociedade Civil e 9 governamentais (7 indicados pelo Governo Federal, 1 pelos estados e 1 pelos municípios).	15 representantes governamentais e 15 não governamentais, sendo um representante de cada região do Estado.	12 representantes, sendo: 6 da Sociedade Civil e 6 governamentais que são indicados pelo Prefeito Municipal.

QUADRO 2.7 – Composição do Conselho de Assistência Social nas três esferas de Governo.

Fonte: CIPEC, 2002, p. 42; e Regimento Interno do CMAS de Guarapuava-PR.

Organização: PRATES, Angela Maria M. Costa.

O Conselho é um órgão fundamental para a Política de Assistência Social, pois nada pode ser implementado nela sem a aprovação deste em qualquer esfera. Por isso, os Conselhos possuem características básicas, sendo em qualquer esfera um órgão:

Colegiado³⁰: formado por um grupo de representantes; **Permanente**: criado por lei, só podendo ser extinto ou alterado mediante nova legislação; **Paritário**: integrado por igual número de representantes governamentais e de entidades e organizações não-governamentais; **Deliberativo**: reunindo-se em sessões plenárias e decidindo, após ampla discussão, sobre todas as matérias pertinentes à área de assistência social; **Normativo**: o resultado das deliberações deve ser normatizado mediante resoluções que definam e disciplinem a política de promoção, atendimento e defesa dos direitos dos usuários da assistência social; **Fiscalizador**: da implementação de toda a política e legislação definida para a área (CIPEC, 2002, p. 26-27) [Grifos nossos].

Portanto, para o acompanhamento da Política de Assistência Social, têm-se várias instâncias de Conselhos, que são: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Esses órgãos são as instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da política e visam o controle social e a fiscalização em cada esfera de governo.

Diante disso, a PNAS precisa ser coordenada nacionalmente em conformidade com o CNAS, pois toda decisão a ser tomada deve, obrigatoriamente, passar pela discussão, aprovação e deliberação do CNAS. Nesse sentido, suas principais competências são:

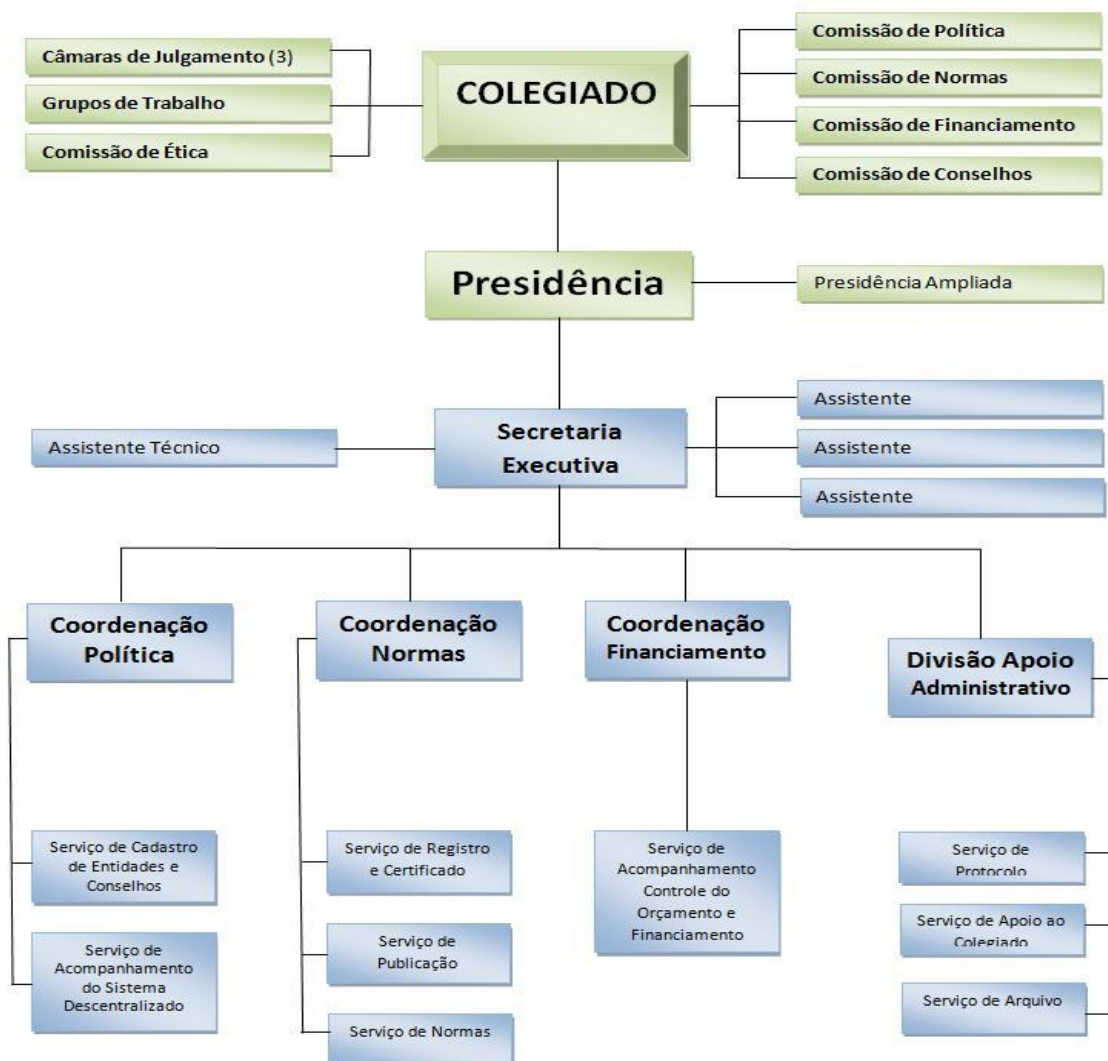
[...] **Aprovar** a Política Nacional de Assistência Social; **Normatizar** as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; **Estabelecer procedimentos** para a concessão de registro e certificado de entidades beneficentes de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e de assessoramento de assistência social que prestam serviços relacionados com seus objetivos institucionais; **Conceder registro e certificado** de entidade beneficente de assistência social; Zelar pela **efetivação do**

³⁰ Grifos nossos.

sistema descentralizado e participativo de assistência social; **Convocar**, ordinariamente, a cada 4 anos, a Conferência Nacional de Assistência Social para avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; **Apreciar e aprovar** a proposta **orçamentária** da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; **Aprovar critérios de transferência de recursos** para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando os indicadores sociais [...]; **Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos**, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas, projetos e serviços executados; **Estabelecer diretrizes**, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social; Elaborar e **aprovar** o seu **regimento interno**; **Divulgar**, no Diário Oficial da União ou Jornal de Circulação Nacional, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social e os respectivos pareceres emitidos (CIPEC, 2002, p. 42-43) [Grifos nossos].

O CNAS está organizado da seguinte maneira:

ORGANOGRAMA DO CNAS



ORGANOGRAMA 2.1 – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) 2010

Fonte: Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/>. Acesso em 18/05/2010.

Os Estados e os Municípios também têm essas competências, só que suas responsabilidades restringem-se às suas respectivas esferas. O Conselho pode, em cada esfera, eleger comissões de forma paritária para dividir as tarefas. De forma geral, as comissões são divididas em três: Comissão Temática de Política Social Básica; Comissão Temática de Documentos e Cadastro; Comissão Temática de Comunicação, Articulação e Mobilização e Comissão Temática de Gerenciamento do Fundo de Assistência Social (CIPEC, 2002).

Lavalle, Houtzager e Castello (2006) elaboram um texto que tem como objetivo discutir a questão da representatividade política nos espaços participativos, e alguns resultados desta discussão auxiliam na construção da democracia. O Brasil tem se tornado referência para os países estrangeiros pelas suas experiências de participação na construção da democracia. Para os autores, isso jamais havia acontecido, pois em todas as épocas o Brasil era influenciado por outros países em quase tudo o que fazia.

A esse respeito, o Brasil é um laboratório de enormes dimensões, do qual provém não apenas o experimento participativo mais conhecido no mundo todo – o Orçamento Participativo –, mas também reformas constitucionais que tornaram obrigatória a implementação de conselhos gestores de políticas nos diferentes níveis da estrutura federativa de governo (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 45).

Os autores acreditam que isso está relacionado ao protagonismo da Sociedade Civil na busca pela consolidação da democracia através da participação e controle das ações do Estado, uma vez que a democracia cria espaços favoráveis para isso. Dessa maneira, os Conselhos são espaços de representação política, ou seja, os conselheiros representam determinados segmentos.

Representar significa “fazer as vezes do outro” ou “estar no lugar do outro” em um determinado momento ou espaço. Quando alguém se apresenta como representante do bairro ou do movimento, esperamos que ele ou ela vá defender os interesses do bairro ou do movimento em um debate, já que não é possível, muitas vezes, que todas as pessoas do bairro ou do movimento estejam presentes ou se manifestem em um debate. É por isso que existem representantes: para falar em nome de outras pessoas que por algum motivo não poderão apresentar suas demandas e interesses e por isso delegam esta tarefa a uma pessoa (DOWBOR, 2008, p. 13).

Essa representação nos espaços participativos refere-se sempre à defesa de interesses coletivos. Por exemplo, os usuários representam os interesses de todos eles, assim como os trabalhadores ou entidades. Logicamente que pode haver discrepâncias nessa relação uma vez que os sujeitos, segundo Dagnino (2002), podem estar participando motivados pela busca de interesses particulares. São desafios que os conselheiros precisam superar, na perspectiva de construir uma representação legítima e democrática. Nesse sentido, a representação faz-se necessária pelo seguinte motivo:

Apesar de ser desejável e constituir um dos principais fundamentos da democracia participativa, a participação direta de todos os cidadãos nem sempre é possível, por

duas razões principais: questão de escala e de tempo. A questão de escala diz respeito ao tamanho da população, ou seja, é quase impossível, mesmo em uma cidade pequena, reunir todos os seus moradores em um mesmo local e ao mesmo tempo para decidir uma questão. E, mesmo reunindo todos em um lugar com espaço suficiente, não seria possível ouvir a opinião de cada um e promover um debate (DOWBOR, 2008, p. 14).

Vale lembrar que a escassez do tempo também é um desafio para os representantes, pois eles têm atividades pessoais e/ou profissionais que, na maioria das vezes, são em outros espaços e requer destes constante presença. O Conselho tem diversidade de atividades e isso exige dos conselheiros tempo e disponibilidade para o estudo de documentos e legislação para que possam acompanhar o andamento da política.

Uma representação pode ser efetiva quando o representante busca informação a respeito das necessidades e interesses do coletivo que ele representa. Essa é uma prática pouco comum nos Conselhos de política. Muitas vezes o conselheiro não se lembra sempre de quem ele está representando e isso fortalece os interesses particulares. É uma forma de prestar contas aos sujeitos representados (DOWBOR, 2008). Diante disso, a autora faz um alerta interessante:

O papel do representante é agir em benefício dos interesses dos representados, mas isto não quer dizer que é necessário cair no particularismo. O representante deve defender os interesses do seu segmento sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos. A representação requer um equilíbrio entre os interesses representados, a capacidade de negociação no espaço onde a representação ocorre (conselho, por exemplo) e o bem maior (da cidade, região ou país). A verdadeira democracia reside no reconhecimento de outros grupos, suas necessidades e legitimidade como cidadãos (DOWBOR, 2008, p. 19).

Mas, Lavallo, Houtzager e Castello (2006, p. 46), alertam para a existência dificuldades no que se refere à representação de interesses coletivos nos espaços participativos, que é a “[...] separação entre representante e representado [...]” que é próprio da forma de democracia na era moderna.

A presunção pública de representar alguém não equivale à sua efetiva representação, mesmo se amparada empiricamente pelo desempenho de atividades que, em princípio, pressuporiam o exercício de alguma modalidade de representação política. Contudo, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível a dispositivos institucionais (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 47).

O fato de um sujeito estar participando para representar interesses coletivos não significa que ele o faça na efetividade. E mais, nos Conselhos de política é comum que pessoas diretamente ligadas a entidades estejam participando dos Conselhos em nome dos usuários. Isso é definido por Dagnino (2002) como representação não legítima, ou seja, existe uma sub-representação. Segundo Lavalle, Houtzager e Castello (2006), normalmente isso acontece quando se refere à representatividade dos usuários. Os autores apontam que existem três elementos de conjugação da representação, são eles:

[...] *o representado*, sempre pessoa cuja vontade se consubstancia de maneira em maior ou menor grau direta e concreta (voto, reclamo, petição), ou de maneira necessariamente indireta e abstrata (nação, tradição, bem comum); *o representante*, intermediário e guardião dos interesses do representado, cujo papel descansa em graus diversos de institucionalização, de autorização e de obrigatoriedade para com os representados; *o lócus*, a um só tempo instância onde a representação é exercida e interlocutores perante os quais se exerce – notadamente o poder público, mas não só (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 50).

Nestes casos, o representado seria o usuário dos serviços, o representante aquele que faz a intermediação entre o governo e os interesses do representado e o lócus “[...] se concentra no poder público e, com menor frequência, em outras instâncias e perante outros interlocutores societários” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 50). Em todo caso, apesar dos desafios encontrados no processo de representatividade dos sujeitos e suas demandas, faz-se necessário a coletiva construção de uma efetiva representação dos segmentos nos espaços de participação. Somente dessa maneira, lembra Couto (2008), podemos romper com os estigmas históricos de uma assistência social baseada no favor e na tutela, pois direito e assistência social só serão compatíveis quando a Sociedade Civil se apoderar dos canais de participação e controle social e obrigar o Estado a efetivar os direitos legalmente constituídos.

CAPÍTULO 3

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

“O momento em que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar!”
(Iamamoto)

Este capítulo auspica mostrar a configuração da Política de Assistência Social no Estado do Paraná, onde diversas forças sociais envolvidas deram a esse processo um caráter plural de discussões. O protagonismo de sujeitos envolvidos com a política e também membros da Sociedade Civil mostraram a importância de investir todas as forças quando se trata de mudar a configuração de uma política, passando de tutela e favor ao direito e cidadania. Obviamente, esses atores encontraram inúmeros entraves que se constituíram desafios a serem enfrentados no cotidiano. Porém, essa luta deu um caráter particular à configuração da Política de Assistência Social no Estado do Paraná.

3.1 – Configuração da Política pública de Assistência Social no Estado do Paraná

O processo de mobilização para a construção de uma Política de Assistência Social no Estado do Paraná tem início antes mesmo da aprovação da LOAS em 1993, pelo Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) da 11ª Região, que já neste período articulava discussões a respeito do então projeto de lei. Meses antes de sua aprovação³¹, mais especificamente em maio de 1993, foi realizado em Curitiba o I Seminário da Assistência Social que tinha como um dos “[...] objetivos centrais iniciar um processo de divulgação da LOAS em todo o Estado e reafirmar o dever do executivo na implementação da referida lei” (BATTINI, 2003, p. 52).

Para isso, a Assistência Social no Estado do Paraná foi organizada através de quatro marcos, que serão discutidos a seguir, com embasamento em Battini (2003) e Luiz (2005), e principalmente datados pela última autora.

³¹ A LOAS foi aprovada em 07 de dezembro de 1993.

3.1.1 – “Mobilização e Organização da Sociedade Civil e de Órgãos Governamentais”³² – 1993

O primeiro deles é a “Mobilização e Organização da Sociedade Civil e de Órgãos Governamentais”. Essa mobilização, que já tivera início em nível nacional na luta pela aprovação da LOAS antes de 1993, agora procura focar sua atenção na aprovação e implementação desta lei no Estado.

Assim, estratégias são pensadas pelo Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) que representa os trabalhadores de Serviço Social que prestam serviços no âmbito da Assistência Social nos municípios, para pressionar a aprovação da lei no Paraná. Ele toma frente e amplia as discussões para outras regiões, tendo como objetivo trazer e inculcar outra concepção de Assistência Social para o país. Por isso, em setembro de 1993, como estratégia, o CRESS organiza a Comissão de Assistência Social em três frentes de trabalho, organizadas da seguinte forma:

Parlamentar	“[...] gestão junto ao Conselho Nacional para a aprovação da LOAS; sensibilização dos deputados e senadores do Paraná; desencadeando o mesmo movimento junto à Assembléia Legislativa e às Câmaras Municipais, após aprovação pelo Congresso Nacional e sanção presidencial [...]”.
Popular	“[...] constituição de Fóruns Estaduais e Municipais; articulação e sensibilização junto ao Ministério Público, movimento sindical, popular e Organizações Não-Governamentais (ONGs) [...]”.
Institucional	“[...] sensibilização dos governos estadual e municipal, através de seus representantes, associação de municípios e órgãos com atuação específica na área de Assistência Social [...]”.

QUADRO 3.1 – FRENTES DE TRABALHO DO CRESS-PR ORGANIZADAS EM 1993.

Fonte: SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 52.

Organização: PRATES, Ângela Maria Moura Costa.

Não obstante a aprovação da LOAS, esta comissão continuou trabalhando para que ela fosse amplamente divulgada a fim de que pudesse ser implementada no Estado e municípios. Essas mobilizações dos trabalhadores fizeram com que fosse instalado em Curitiba, em abril de 1994, o Fórum Popular de Assistência Social. Participaram deste evento: trabalhadores, entidades governamentais e não-governamentais, prestadores de serviços e sindicatos.

A Comissão de Assistência Social compreendia que para implementar uma lei que trazia inovações para a política só ocorreria (e seria possível) através da unidade das forças

³² Subtítulo reproduzido das autoras Silveira e Battini, (2003, p. 51).

sociais existentes que poderiam dar consistência ao processo, mesmo tendo consciência do embate de interesses muitas vezes contraditórios. Além dessas estratégias, assumidas pelos trabalhadores Assistentes Sociais, representados por seu Conselho, outra estratégia foi a de realizar uma ampla divulgação da LOAS e, principalmente, afirmar a obrigatoriedade do Estado em executá-la.

3.1.2 – “O trânsito da Assistência Social – de programa governamental para política pública”³³ – 1994

O segundo marco da referida política no Paraná foi “*O trânsito da Assistência Social – de programa governamental para política pública*”. Esse caráter era garantido na LOAS, pois até então a Assistência Social era prestada de forma diferenciada por cada gestão governamental. Na troca de governos ela poderia ser reformulada à medida dos interesses dos mesmos. Passar de política de governo para política de Estado era um passo fundamental para se garantir o direito do cidadão.

Outra estratégia interessante do CRESS foi formar uma parceria entre a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social [SETA] e a Fundação da Ação Social do Paraná [FASPAR]. Posteriormente, firmam convênio com a Universidade Estadual de Londrina [UEL] (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 53), através da qual em 1994:

[...] inicia-se, de forma metodologicamente conduzida, uma rearticulação interestadual desencadeando um movimento ampliado de implementação da LOAS como suporte ético-político, teórico-metodológico e técnico-operativo, instituindo a metodologia da pesquisa-ação, a qual subsidiou o processo metodológico da descentralização da Assistência Social (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 53).

Essa estratégia deu suporte para várias inovações dentro da perspectiva e implementação da LOAS no Estado do Paraná, dentre elas estão três ações:

[...] a) a instituição do Grupo Interestadual de Trabalho (GIT) com a retomada e ampliação da Comissão Paranaense da LOAS, já instituída na FASPAR; b) realização de cursos permanentes de qualificação profissional, seminários, oficinas; c) criação de Fóruns Microrregionais de Assistência Social, configurando espaços significativos de representação e participação popular regionalizada, tanto de organizações governamentais como não estatais, sendo um traço peculiar no Estado (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 54).

³³ Subtítulo reproduzido das autoras Silveira e Battini, (2003, p. 53).

Vale destacar que o GIT reunia pessoas de vários segmentos que trabalhavam em instituições governamentais e não-governamentais, pois a intenção era mostrar um caráter de paridade que a própria LOAS propunha, conforme Battini (2003) explicita:

Pela necessidade de envolver outros segmentos governamentais e não-governamentais no grupo, formando uma comissão paritária de articulação e assessoramento da implementação da LOAS no Paraná, o GIT ficou composto: Representação Governamental – Secretaria do Estado do trabalho e Ação Social, Legião Brasileira de Assistência; Prefeitura Municipal de Curitiba; Ministério Público; Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; Representação não-Governamental: Fórum Popular de Assistência Social; Associação de Municípios do Paraná; Conselho Regional de Serviço Social 11ª Região; Ação Social do Paraná e Central Única dos Trabalhadores (BATTINI, 2003, p. 54).

E, assim, em abril de 1994³⁴, o GIT promove o I Encontro Estadual para a implementação da LOAS, com o objetivo de formar multiplicadores do processo; e para este encontro foi amplamente requisitada a participação da Sociedade Civil com representação não governamental, pois o desejo era que houvesse maior participação para pensar a implementação da nova lei. Isso exigia do GIT maior articulação e estratégias definidas para sensibilizar as pessoas que, até então, estavam acostumadas a fazer assistência social com um enfoque caritativo.

Munidos desse compromisso, os integrantes do GIT passaram a organizar encontros microrregionais para difundir, através da coordenação e execução de palestras, a Assistência Social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão, seus princípios, objetivos e diretrizes, para subsidiar a regulamentação da política nos municípios, favorecendo a descentralização e a municipalização, com a constituição de fóruns microrregionalizados (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 55).

Nesses encontros os participantes foram convidados a tomar frente na luta para implementar a Assistência Social no Paraná sob a configuração trazida pela LOAS, que tinha como um de seus pontos de destaque a descentralização, municipalização e participação popular. Os encontros realizados já tinham a metodologia de discussões abertas, onde todos os participantes poderiam pensar a política e propor estratégias de ação.

Assim, o fórum se constitui em espaço plural de debates na elaboração de propostas, políticas, ações e programas a partir de demandas dos movimentos sociais; em instância política de articulação e pressão nas negociações com os

³⁴ Conferir em FOWLER, Marcos Bittencourt. A constitucionalização da Assistência Social: contexto legislativo e tendências. In.: BATTINI, Odária (Org). **Assistência Social: constitucionalização representação prática**. São Paulo: Editora Veras, 1998, p. 104.

Poderes Executivo e Legislativo; e em espaço privilegiado de formação de lideranças, de avaliação da prática e compromisso dos conselheiros (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 56).

Os participantes destes fóruns eram pessoas integrantes de instituições, associações, órgãos governamentais e não-governamentais, movimentos sociais e grupos organizados. Integrar diferentes pensamentos e interesses em torno de um objetivo comum, de uma política pública de direitos, era o enfoque da Comissão Estadual da Assistência Social. Porém, apesar de ser um espaço plural, os fóruns ainda não conseguiram trazer a participação popular, até porque era uma novidade para a população opinar em ações do Estado.

Para fortalecer o fórum foram criados, em 1994, seis encontros regionalizados, chamados de encontros microrregionais, localizados em duas macrorregiões do Estado. Para isso, o Estado do Paraná foi dividido em dois polos, sendo que o polo I abrangeu o sul e o oeste do Estado e foi composto pelas seguintes cidades: Curitiba, Ponta Grossa, Guarapuava, Francisco Beltrão, Cascavel e Foz do Iguaçu. E o polo II abrangeu as regiões norte e leste do Estado e foi composto pelas seguintes cidades: Umuarama, Campo Mourão, Paranavaí, Maringá, Londrina e Jacarezinho.

Ainda em novembro de 1994 acontece o II Encontro Estadual da LOAS em Curitiba; neste encontro foi instituído o Fórum Regional de Assistência Social (FOREAS), que foi um “[...] espaço plural de discussão e encaminhamento das questões demandadas pelos Fóruns Microrregionais e de debate dos ante-projetos de lei de criação do Conselho e do Fundo Estadual de Assistência Social” (LUIZ, 2005, p. 154).

Segundo Silveira e Battini (2003), para definir essas regiões foi utilizado o critério de abrangência de instituições que tinham membros que faziam parte da Comissão para a implementação da Assistência Social, sendo elas: Ministério Público do Paraná, Associação dos Municípios do Paraná, Secretaria do Trabalho e da Ação Social (SETA), Legião Brasileira da Assistência (LBA) e Fundação Escola do Ministério Público do Paraná. E, dessa maneira, as autoras mostram a dimensão da importância que o Fórum Regional da Assistência Social (FOREAS) teve na implementação da Assistência Social no Estado, tanto que:

[...] na trajetória do Paraná predomina a concepção de fórum como um espaço público em que a diversidade de pensamentos e práticas é explicitada e reflete na formação de lideranças que exercem o poder deliberativo no Conselho Estadual de Assistência Social. É um espaço plural que sinaliza a importância de seu fortalecimento como instância de construção das mediações, a partir das demandas dos fóruns microrregionais em relação às atribuições dos órgãos gestor estatal e nacional, na perspectiva e fortalecimento do campo movimentalista (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 57).

Vale ressaltar que o FOREAS e o GIT foram os coordenadores diretos do processo de implementação da LOAS no Estado do Paraná. Isso deu um caráter amplamente participativo, pois o GIT articulava as ações, porém tudo era pensado no FOREAS.

3.1.3 – “*Caminhos e Descaminhos na Consolidação da Assistência Social como Política Pública*”³⁵ – 1995/1996.

O terceiro marco foi “*Caminhos e Descaminhos na Consolidação da Assistência Social como Política Pública*”. O Sistema Descentralizado e Participativo no Estado do Paraná, segundo Silveira e Battini (2003), foi construído a partir de lutas dos atores sociais supramencionados. Para elas, há um avanço na descentralização através das pressões exercidas pela Sociedade Civil que reivindicava espaço para participar e deliberar ações. Porém, apesar de toda a empolgação destes setores da Sociedade Civil para implementar a LOAS no Paraná, também houve contratempos que tentaram travar o processo que vinha acontecendo até então. Um exemplo disso foi o fechamento da SETA que ocorreu

Em 1995, quando da nova Gestão Governamental, extingue-se a SETA e cria-se a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família – SECR – que passou a coordenar a Política de Assistência Social, com ênfase na reprodução de programas no âmbito estadual para as realidades locais, padronizados e segmentados nessa gestão governamental. Fica em evidência o contraponto às diretrizes anteriormente instituídas, havendo uma tendência a um comando linear e centralizador da Assistência Social. No decorrer da nova gestão governamental desfaz-se o GIT e a Assistência Social assume o estatuto de um dos programas da Secretaria, alocado em sua Assessoria Técnica (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 59).

Apesar disso, enfatizou-se uma estratégia que pudesse continuar com a capacitação³⁶ das pessoas que trabalhavam na política direta ou indiretamente, que foi consolidar os Fóruns de Assistência Social, pois se entendia que romper com a cultura da tutela na Assistência Social passaria, necessariamente, por mudança de concepção a respeito dela, pois:

No processo de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social no Estado, foram realizados quatro encontros microrregionais, sendo discutida basicamente a estrutura e a concepção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Assembléias, encontros e cursos de qualificação realizaram-se

³⁵ Subtítulo reproduzido das autoras Silveira e Battini, (2003, p. 59).

³⁶ Para aprofundar o processo de capacitação desenvolvido neste período conferir Tese de Doutorado em Serviço Social de LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. **Rupturas moleculares emancipatórias**: a potencialidade da prática do Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 2008.

permanentemente como estratégia para agregar qualidade à Política de Assistência Social (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 61).

Nesse processo de capacitação o Estado pôde contar com parcerias fundamentais, como: a Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).

O GIT caminhava a passos largos conseguindo efetivar suas estratégias para a implementação da LOAS através da sensibilização e da capacitação dos atores sociais. No entanto, segundo Luiz (2005), quando outra gestão assume a Secretaria de Estado ela passa a ser reorganizada, pautada numa política diferenciada, e até, segundo a crítica da autora, segmentada.

No plano estadual ficou definida a continuidade do processo de capacitação no Estado, nas regiões [...]. Dissolvido o GIT, a assistência social passa a integrar a programática da Secretaria, vinculada à Diretoria Técnica, desenvolvendo a gestão pela via do Conselho Estadual. A ênfase na capacitação se deu no nível técnico, através de consultoria à Diretoria Técnica e às Coordenadorias que compunham a nova estrutura da SECR. Continuamos a consultoria até final de 1995, com o término do contrato. A qualificação sócio-política ampliada sofreu restrições [...]. A força política começou a se evidenciar para outra direção, pois a política da SECR era uma política de segmento. Castrava-se assim, a perspectiva da assistência social como política pública, centrando na qualificação da política governamental (BATTINI *apud* LUIZ, 2005, p. 156).

Isso foi frustrante para as lideranças que tomavam frente no GIT, já que a metodologia de trabalho adotada pelo Estado do Paraná, que foi privilegiar a dimensão formativa de seus atores sociais, compreendendo que para se implementar uma política inovadora que trazia um outro viés de atuação, era preciso fundamentação teórica, metodológica, ética e política.

Segundo Fernandes (2008), o processo articulado para a construção da política no Estado “[...] em função do caráter autocrático e neoliberal do governador recém eleito e do primeiro-damismo³⁷ que se instaura no comando da SECR, teremos um retrocesso da política de assistência social no Paraná” (FERNANDES, 2008, p. 152). Para ela, as decisões a partir daí não foram tomadas considerando o coletivo, como até então vinham sendo feitas, mas elas eram pautadas em interesses particulares e pessoais.

³⁷ Sposati ao referir-se ao Primeiro-Damismo, destaca seu significado político mais profundo: “Isso significa manter o simbólico do centralismo na figura masculina do presidente, a quem cabe a razão, e à mulher, que na condição de consorte, cabem as iniciativas do coração e, por consequência, o social. É o social sobre esta ideologia palco de manifesta ‘bondade’, ‘sensibilidade’, e não de políticas públicas” (SPOSATI *apud* FERNANDES, 2008, p. 152).

Em que pese o aparente avanço, esse período foi marcado pela forte presença do clientelismo, expressada em práticas pontuais e casuísticas, com o propósito de promover politicamente o governador e seus familiares à frente das secretarias. Somente se realizaram as ações por força da legislação e por pressão da sociedade civil. Entretanto, a trajetória desse governo, foi marcada por um conservadorismo retrogrado e centralizador (FERNANDES, 2008, p.153).

Apesar disso, as instituições envolvidas nesse processo, em especial as grandes parcerias formadas, sinalizavam crescimento democrático e participativo no Estado:

Esses supostos incidem na implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Paraná com a consciência de que pressupõe existência democrática, da autonomia e da participação; entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder; implicando a existência de um pluralismo, ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão de bens e serviços que atendam as necessidades humanas básicas, em que o papel do Estado não esteja minimizado em seu dever de garantir direitos do cidadão (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 62-63).

Apesar das contradições existentes nesse processo, dos diferentes atores que foram surgindo para lhe dar nova ênfase, talvez não esperada por aqueles e aquelas que começaram a mobilização, mesmo assim, em 1995, segundo Luiz (2005), realizou-se a I Conferência Estadual de Assistência Social. Para a autora, as discussões estavam voltadas para a questão da paridade no Conselho que, não obstante o clima tenso das discussões, tornou-se garantia.

E em agosto de 1995, na V Assembleia do Fórum, segundo Luiz (2005), acontece o I Curso de Capacitação para Conselheiros Municipais de Assistência Social, sendo a pauta sugerida por eles mesmos, tratando sobre os “[...] fundos, benefícios e planejamento municipal” (LUIZ, 2005, p. 1570).

Atendendo ao caráter descentralizado e participativo, em 12 de abril de 1996, por meio de lei³⁸, foi criado o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). O Conselho é um órgão colegiado e permanente, vinculado à Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP). Essas são, resumidamente, as funções do CEAS:

[...] aprovação da Política de Assistência Social [...] do Plano Estadual Anual e Plurianual [...] normatização das ações e a regularização de prestação de serviços de natureza pública e privada [...] estabelecimento de diretrizes, a apreciação e a aprovação dos programas [...] definição dos critérios de repasse de recursos destinados aos municípios [...] fiscalização e avaliação da gestão dos recursos [...] dos serviços de Assistência Social pelos órgãos governamentais e não governamentais [...] convocação da Conferência Estadual [...] (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 46-47).

³⁸ Lei Estadual nº 11.362 de 12 de abril de 1996.

As autoras ressaltam a importância das discussões promovidas por este Conselho acerca dos critérios de repasse de recursos financeiros aos municípios. Na mesma lei que cria o CEAS, também está prevista a criação do Fundo Estadual da Assistência Social (FEAS) que é um:

Instrumento de natureza contábil, instituído com a finalidade de destinar recursos para o atendimento e apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza em âmbito regional ou local aos municípios, a título de participação, será gerido sob a orientação e controle administrativo do Conselho Estadual de Assistência Social, com o apoio técnico e administrativo do órgão responsável pela coordenação da Política de Assistência Social (PARANÁ *apud* BATTINI, 2003, p. 47-48).

A descentralização política e administrativa, aliada à participação da população são diretrizes fixadas pela LOAS para o exercício do comando único de Assistência Social. Para isso, o Estado tem a primazia da responsabilidade. Porém, pode contar com a participação da Sociedade Civil, que é composta por grupos diversificados, no exercício do controle social de suas ações. Este enfoque é coerente com o que já afirmara a CF/88 ao enfatizar o poder de participação do povo. Acerca disso, Luiz (2005) ressalta e aponta que os Fóruns continuavam com a característica de mobilização e promoção da participação popular.

Para Battini (2003), a implementação da referida política no Paraná teve este enfoque e pôde contar com “[...] secretaria de estado, grupos movimentistas, entidades prestadoras de serviços, igrejas, organizações não governamentais, conselhos profissionais, fóruns populares e de políticas sociais setoriais os quais incidem nos espaços públicos e privados de decisões do Estado (BATTINI, 2003, p. 50). Essa política deveria correlacionar democracia representativa e participação, no intuito de englobar interesses e pensamentos diversos.

Segundo a autora, para pôr em diálogo interesses antagônicos havia uma diversidade de tensões que permearam as relações. No entanto, eles não ofuscaram a busca por consolidar uma política pública inovadora e de acordo com os parâmetros legais, pois:

Esse campo, como uma das arenas de disputa entre projetos de sociedade revela o convívio entre a concepção tradicional e contemporânea da Assistência Social. De um lado, as ações voltadas para a reatualização de práticas conservadoras, muitas vezes autoritárias, seletivas e excludentes, centralizadora de decisões, de informações; manifestação de interesses particulares e corporativos e, de outro lado, com ações voltadas para a defesa dos princípios constitucionais e da LOAS e para práticas participacionistas com a defesa de interesses, sobretudo os da população usuária da Política de Assistência Social, numa direção emancipatória (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 51).

Ainda em 1996, o Ministério da Previdência e Assistência Social solicitou à nova secretaria que coordenava a política, Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR), criada em 1995, que realizasse um encontro para capacitar os gestores para a elaboração do primeiro Plano Municipal de Assistência Social. Segundo Luiz (2005), em Curitiba, no mês abril de 1996, foi realizado um encontro para capacitar os atores envolvidos com os Planos Municipais e Relatórios de Gestão nos municípios. Neste evento, segundo a mesma autora, o GIT foi parcialmente envolvido, ou seja, apenas alguns membros participaram.

Entendia-se que para o funcionamento satisfatório da então nova política era necessário manter um sistema de planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços. Ela não poderia ser realizada no amadorismo, mas exigia capacidade técnica para isso. Atualmente, são chamados de instrumentos de gestão. Isso foi amplamente acatado pelos municípios, tanto que dos 990 planos que foram enviados ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), 350 foram do Estado do Paraná, que tem 399 municípios. Silveira e Battini (2003) consideraram isso relevante, pois mostrou a efetiva participação dos municípios, como fruto de todo o trabalho que vinha sendo realizado há alguns anos. Assim, em dezembro de 1996, na ocasião da realização da VI Assembleia, a “[...] pauta foi a avaliação da implementação da LOAS nas regiões” (LUIZ, 2005, p. 157).

A mesma autora, enfatizará outra estratégia para fortalecer a disseminação da necessidade de implementar a LOAS no Estado, que diz respeito a um grupo de profissionais que participavam do Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC). Ela afirma que alguns desses profissionais haviam participado do GIT anteriormente e outros se associaram por afinidade na área de pesquisa. Esse grupo de atores sociais continuaram fortalecendo os fóruns mesmo depois da finalização do GIT, e mantinham o objetivo de capacitar as pessoas. Além disso, possuíam, também, uma nova atividade: realizar pesquisas referentes à política de Assistência Social e os entraves para a sua implementação. De acordo com Luiz (2005), isso foi proposto por uma das principais articuladoras, a Professora Doutora Odária Battini; ao seu lado estava, também, a Assistente Social do Ministério Público do Paraná, Denise Colin³⁹.

As universidades estaduais, articuladas àqueles profissionais dos escritórios regionais e das prefeituras que se comprometiam com a nova concepção da

³⁹ FERNANDES, Solange. **Estado e Política de Assistência Social**: particularidades do trabalho do Assistente Social nos Centros de Referência de Assistência Social do Estado do Paraná. Tese de Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

assistência social, tiveram forte influência, movimentando os fóruns microrregionais [...]. Grupos locais (de assistentes sociais, bem como outras áreas profissionais) – desenvolviam suas pesquisas nos Cursos de Serviço Social das Universidades, ao mesmo tempo, atuavam no mundo acadêmico como docentes faziam seus mestrados, doutorados [...]. Nesse processo esse grupo, associado às forças em presença, vem contribuindo para a sustentação do debate no Estado, mas necessariamente, articulado com outros pesquisadores das universidades [...] a gente articulou isso (BATTINI *apud* LUIZ, 2005, p. 158).

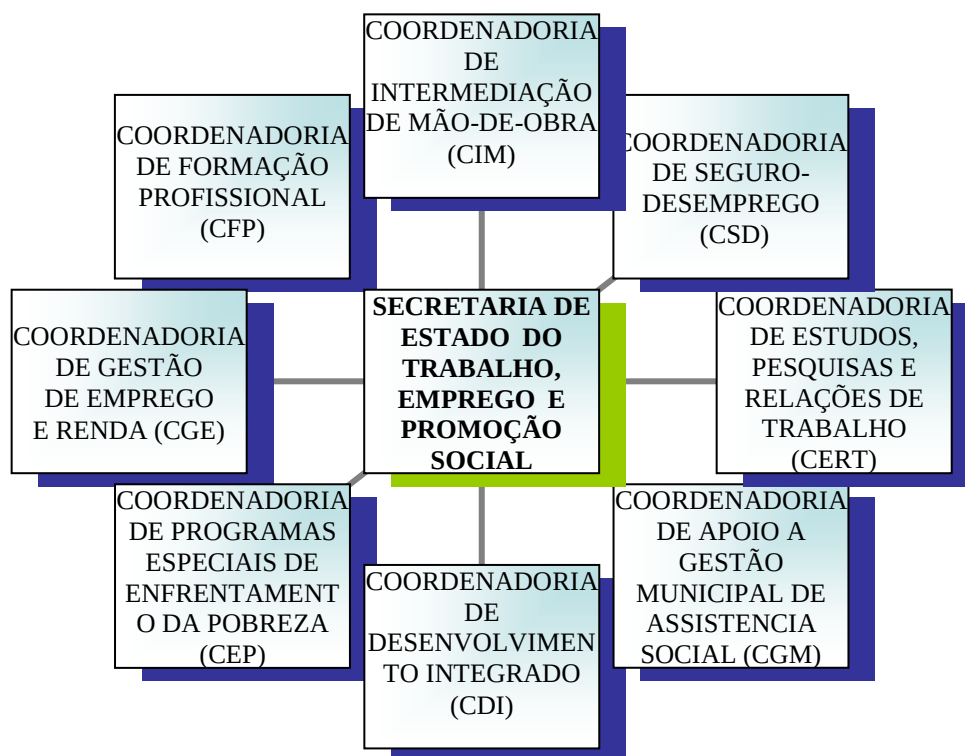
Vale ressaltar que o Serviço Social era a profissão de maior peso tanto no antigo GIT quanto agora no CIPEC, porém, não só, pois havia outras profissões que também compartilhavam do mesmo ideal. Essa articulação dos profissionais teve significativa importância, pois fortalecia a perspectiva de implementar, de fato, uma nova política pública de direito do cidadão. Luiz (2005) considera relevante essa forte articulação, pois entre 2000 e 2002, foram realizados ‘Encontros com a Política de Assistência Social’, e desses encontros nasceu o material publicado⁴⁰. Dessa maneira, a implementação da política pode ser um espaço plural de discussões e decisões tomadas. Configura-se, portanto, segundo Luiz (2005), um passo para a efetivação e vivência da democracia no Estado.

3.1.4 – “Reconstruindo a Esfera da Assistência Social como Política Pública”⁴¹ – 2003/2004.

O quarto marco definido pelas autoras foi “*Reconstruindo a Esfera da Assistência Social como Política Pública*”. Uma das primeiras ações foi reestruturar a secretaria que era responsável pela política, principalmente no diz respeito ao apoio técnico, político e financeiro aos municípios. Por isso a sua estrutura foi organizada em oito coordenadorias, como é possível verificar no organograma:

⁴⁰ BATTINI, Odária (Org). **Encontros com a Política Pública de Assistência Social**. Curitiba: CIPEC, 2003; BATTINI, Odária. **Controle Social, Financiamento e Democracia: Política de Assistência Social**. Curitiba: CIPEC, 2003.

⁴¹ Subtítulo reproduzido das autoras Silveira e Battini, (2003, p. 64).



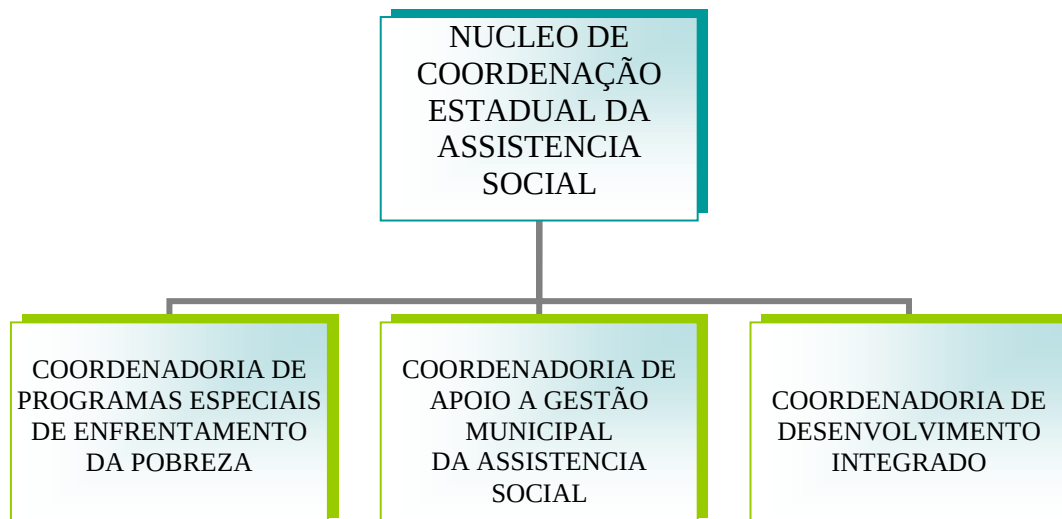
ORGANOGRAMA 3.1 – SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL (SETP) – ESTADO DO PARANÁ EM 2003.

Fonte: BATTINI (org), 2003, p. 45-46.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Destarte, a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP) foi reorganizada em 2002, pelo Governador Jaime Lener, com a função de coordenar e executar a Política de Assistência Social na abrangência do Estado do Paraná (BATTINI, 2003). Fernandes (2008) faz uma crítica à lei nº 13986/2002, que cria a então secretaria, pois, segundo ela, apesar da secretaria ter a função de coordenar a Assistência Social no Estado, a lei que a cria não faz menção a ela. Apenas foram organizados dois núcleos, um na área do trabalho/emprego, o Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Empregos (SESINI) e outro na área da Assistência Social, o Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social (NUCLEAS).

Segundo Luiz (2005), o NUCLEAS tinha como tarefa realizar “[...] a gestão descentralizada e participativa da política no nível do Estado” (LUIZ, 2005, p. 161). Assim, o núcleo foi dividido em coordenadorias, e organizado da seguinte maneira:



ORGANOGRAMA 3.2 – COORDENAÇÃO ESTADUAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ EM 2003

Fonte: BATTINI (org), 2003, p. 68.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Vale lembrar que, segundo Fernandes (2008), até 2007 a Coordenadoria de Programas Especiais de Enfrentamento à Pobreza pertencia à estrutura do NUCLEAS, de acordo com o exposto acima. Porém, no segundo semestre do mesmo ano, esta coordenadoria foi elevada ao patamar de Núcleo de Coordenação Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. E a autora mostra quais eram as linhas de ação do núcleo:

Reordenamento das ações, serviços, programas, projetos e benefícios, mediante a elaboração de diagnóstico, planos estadual e municipais, através de eixos básicos de atendimento: organizados em proteção social básica, proteção especial e enfrentamento à pobreza, e aprimoramento da gestão; definição da sistemática de financiamento através do repasse fundo a fundo, com base em critérios técnicos de partilha: IDH-M, PIB, porte dos municípios, número de população usuária da assistência social, renda *per capita*, rede instalada, capacidade de contrapartida e capacidade gerencial do município, evolução dos investimentos da área; controle público da aplicação dos recursos e dos serviços prestados, através de supervisão sistemática, com instrumentos de monitoramento e avaliação nas 18 regiões administrativas do Estado do Paraná (FERNANDES, 2008, p. 155).

Segundo Battini (2003), a SETP contava com dezoito escritórios regionais localizados nas cidades polos e estes eram responsáveis por cerca de vinte municípios localizados na sua região. O escritório também tem equipes técnicas que são responsáveis

pelos programas e serviços desenvolvidos em cada coordenadoria, e estas “[...] interagem e se integram operacionalmente, definindo programas que se completam, tanto em nível de elaboração, quanto nas respectivas operacionalizações” (BATTINI, 2003, p. 46).

Com a reestruturação da secretaria houve modificações em seu organograma, entendendo que “[...] a Assistência Social como política universal, direito de quem dela necessitar e, de saída, prima pela extinção de coordenadorias compostas por segmento de população usuária da política (criança e adolescente. Idoso, pessoas portadoras de deficiência) [...]” (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 68).

Em 2003 aconteceu a V Conferência Estadual de Assistência Social, onde os participantes puderam avaliar os dez anos de aprovação da LOAS e todo o processo para a sua implementação realizado no Estado do Paraná. Alguns aspectos foram avaliados como sendo significativamente positivos, como:

[...] a constituição do Fórum Estadual de Assistência Social e sua estrutura instituída por representação microrregionalizada, com incidência na representatividade no Conselho Estadual da Assistência Social; o acompanhamento do Ministério Público do Estado do Paraná, não apenas pelo exercício da vigilância dos direitos e garantias constitucionais, que é sua missão, mas com a presença de sujeitos significativos, que investidos de capital simbólico e intelectual contribuíram e contribuem, sobremaneira, para a construção da política no Estado; a presença de intelectuais e a produção de conhecimentos capilarizados, provocando um adensamento da economia das trocas simbólicas, com mediação de novos conceitos que plasmados na prática dos diversos sujeitos potencializaram a internalização de novos valores passíveis da adoção de novas práticas e novos *ethos* na formação de uma nova cultura (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 73-74).

Percebe-se, assim, que existiram diversas forças que se agruparam para agilizar o processo no Estado. As autoras ressaltam, ainda, que a forma diferenciada como o Estado do Paraná organizou a implementação da LOAS e a participação dos sujeitos nesse processo de implementação serviu de modelo para os demais estados.

No entanto, a Conferência também aponta as dificuldades enfrentadas neste processo. Elas dizem respeito tanto a questões estruturais, como aspectos culturais de superação da antiga forma de enxergar a Assistência Social. Esses se consolidaram como entraves para o desenvolvimento da política, mas são apontados pelas autoras como desafios a serem superados ao longo do caminho.

[...] definição das atribuições e responsabilidades das esferas de governo como co-financiamento, apoio técnico e execução de ações complexas atendendo às particularidades regionais e locais; superação do legado clientelista da Assistência Social pautado na cultura do mando, do favor, da subserviência; fortalecimento da

dimensão estratégica da Assistência Social, garantindo a interface e articulação com as demais políticas setoriais, com intensificação dos mecanismos redistributivos e emancipatórios e garantia de patamares dignos de civilidade; asseguramento do comando único da política com paralelismo e às tendências focalistas, com a unificação das redes protetivas; ampliação do orçamento para a Assistência Social com transferência fundo a fundo; afirmação do caráter civilizatório das políticas sociais, com garantia da primazia do Estado e ampliação da esfera pública, através do trânsito para o campo dos direitos, com universalização dos acessos e participação popular; intensificação dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política, quanto à eficiência, eficácia e efetividade e alcance social; normatização de critérios de transferência de recursos e de qualidade na prestação de serviços; revisão de critérios seletivos pautados apenas na definição e distribuição de recursos baseados em *per capita*, com afirmação da universalidade da política; debate e delimitação dos mínimos sociais relativos à Assistência Social e demais políticas, no que se refere aos patamares de cidadania para o conjunto da sociedade, determinados por contextos sócio-históricos particulares, considerando o fortalecimento do protagonismo da sociedade civil, especialmente dos usuários (SILVERIA e BATTINI, 2003, p. 74-75).

De todos esses fatores, o que mais chama a atenção é a questão da universalização dos direitos, pois se constitui como um dos maiores desafios não somente no Estado do Paraná, mas em todo o Brasil. Pensar em direito universal é pensar que toda a população pode ter acesso aos serviços de que necessita. Isso não é possível na política, pois ainda se trabalha com renda *per capita*, sendo que os cortes de renda são excludentes. Pode-se tomar como exemplo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é um benefício de transferência de renda, seu corte de renda é $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Isso significa que, ao somar a renda família, a cada quatro membros não é permitida a ultrapassagem do valor de um salário. Vale questionar como pode sobreviver dignamente uma família com quatro membros, garantindo os direitos constitucionais básicos de dignidade de vida, com apenas esse valor. Nesse sentido, a universalização do acesso ainda é um desafio importante a ser superado pela política, pois ainda se trabalha com elegibilidade de situações.

Em 2004, inicia-se uma outra luta no Estado, que é a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Luiz (2005) mostra em seu texto que a discussão para a implementação do (SUAS) também fez parte desta gestão, que realizou 18 encontros regionais com a finalidade de discutir o novo sistema. Nesses encontros todos os municípios participaram, e estes promoveram o grande Encontro Estadual para a Construção do SUAS no Estado em 2004.

Em 2004 tínhamos a certeza de recuperar historicamente o processo de implantação da LOAS no Estado. [...] O NUCLEAS implementou estratégias de qualificação permanente de assistência social [...] através de debate macro-regional [...] do planejamento participativo via macro-regionais com a discussão e qualificação com relação a implementação da LOAS (BATTINI *apud* LUIZ, 2005, p. 161).

Para a autora, a formação foi uma estratégia política significativa tomada pelos atores sociais envolvidos com o processo de construção da Assistência Social no Estado do Paraná. Desse modo, a SETP elabora seu plano de ação para o período de 2004 a 2007, a partir das prioridades elencadas pelos Planos Plurianuais de Assistência Social dos municípios. Essas metas referem-se à:

Implementação dos recursos materiais, humanos, físicos e financeiros dos órgãos gestores estaduais e municipais; reordenamento das ações, dos serviços, dos programas, dos projetos e dos benefícios, mediante a elaboração de diagnóstico, planos municipais e estadual, considerando os três eixos básicos de atendimento: proteção social, proteção especial e enfrentamento à pobreza e aprimoramento da gestão; definição de ações básicas de atendimento, que devem ser assumidas pela esfera municipal; das ações de maior complexidade, que devem ficar sob responsabilidade da esfera estadual; definição da sistemática de financiamento, através do repasse fundo a fundo, com base em critérios técnicos de partilha; controle público da aplicação dos recursos e dos serviços prestados, por meio de supervisão sistemática, com instrumentos específicos de monitoramento e avaliação; identificação de percentual mínimo de destinação de recursos da esfera estadual para co-financiamento das ações e serviços de Assistência Social; levantamento da rede prestadora de serviço, pública e privada, definindo padrões de qualidade e de custos dos atendimentos; definição de Sistema Estadual da Assistência Social e de Norma Operacional Básica para o Estado do Paraná, com base nos diagnósticos locais, regionais e estadual; implementação de Sistema de Informação da Política Estadual da Assistência Social; participação no processo de monitoramento e avaliação dos programas federais, segundo as normas estipuladas pelo Ministério da Assistência Social, a serem complementadas com itens aprovados pelo Conselho Estadual da Assistência Social; monitoramento e avaliação dos programas e ações de âmbito estadual e regional, bem como dos números de habitantes; implementação da sistemática de capacitação continuada dos atores sociais da área da Assistência Social, de forma integrada com as demais políticas setoriais e por segmentos (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p.70-71).

Num primeiro momento, o então Governador, Roberto Requião, reprovava e faz cortes drásticos no orçamento. Isso tencionava “[...] as forças sócio-políticas vivas do Estado [...]” (SILVERIA e BATTINI, 2003, p. 75), para retomar as estratégias de enfrentamento de mais essa dificuldade através do fortalecimento do controle social. Mesmo com todos os desafios já apontados, a Política de Assistência Social no Paraná segue praticamente as mesmas diretrizes colocadas pela PNAS (2004), porém respeitando as particularidades do Estado.

A nova forma de organização da secretaria pretendia impactar de forma positiva na construção de uma política que fosse pública e de direito, de fato, e que pudesse fortalecer novas práticas e mudanças culturais quanto à concepção de Assistência Social, sendo, portanto, mais que estrutura. E assim:

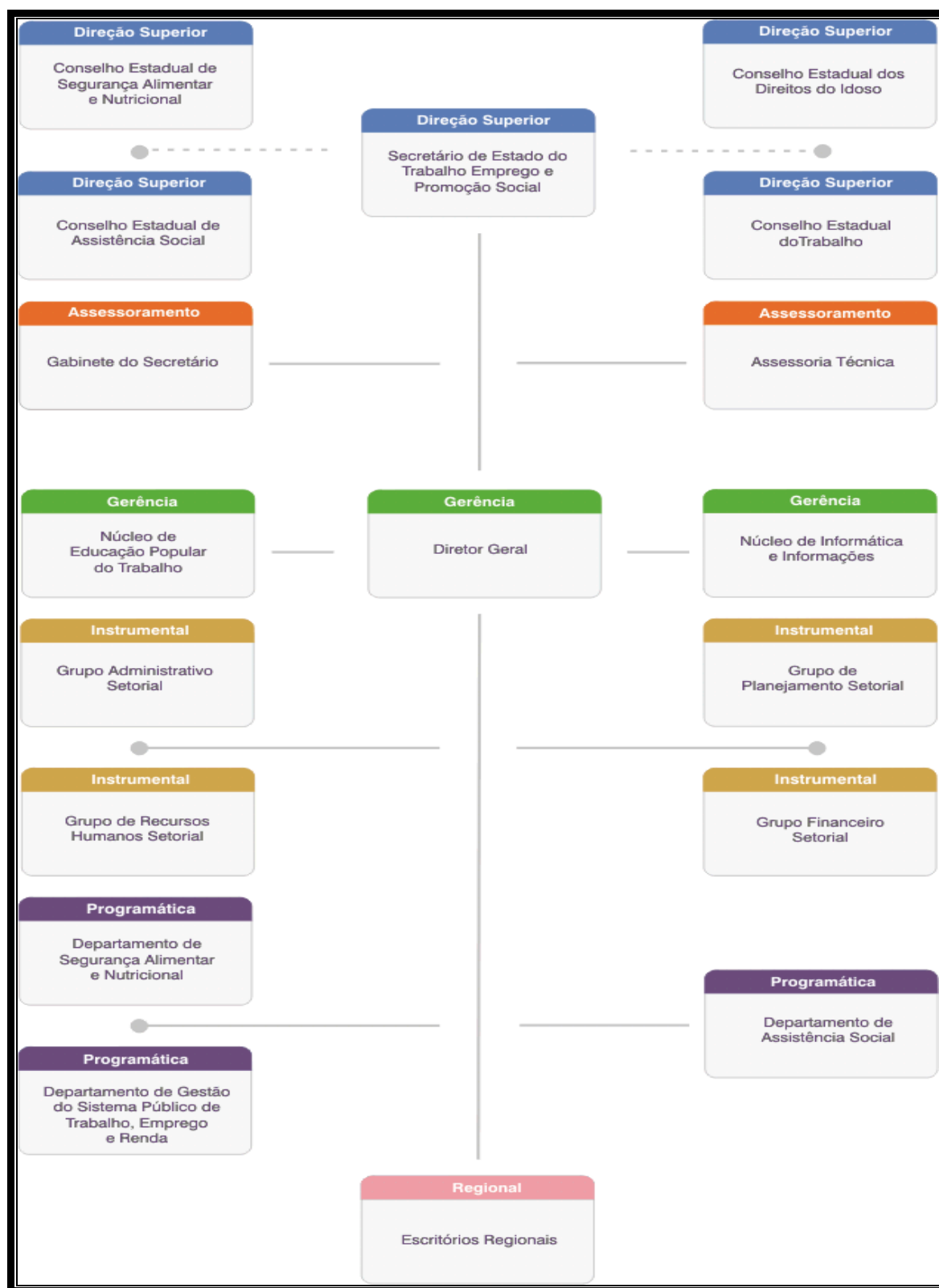
Instrumentalizada na premissa da publicização da coisa pública e na construção de uma nova sociabilidade, a Política de Assistência Social no Paraná é organizada em seu sistema descentralizado e participativo, centrando a atenção especialmente em suas instâncias deliberativas (conselhos), política de articulação (fóruns), avaliativa e propositivas de diretrizes (conferências), num permanente e orgânico movimento de vigilância democrático-popular (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 69-70).

De acordo com Fernandes (2008), no processo de estruturação da SETP, o Estado do Paraná dividiu seus 399 municípios em 18 regiões, que foram chamadas de escritórios regionais, distribuídos da seguinte forma:

Nº	ESCRITÓRIOS REGIONAIS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
01	Campo Mourão	25
02	Cascavel	34
03	Cianorte	11
04	Cornélio Procópio	23
05	Curitiba	36
06	Foz do Iguaçu	14
07	Francisco Beltrão	27
08	Guarapuava	21
09	Irati	09
10	Ivaiporã	21
11	Jacarezinho	23
12	Londrina	32
13	Maringá	29
14	Paranavaí	29
15	Pato Branco	15
16	Ponta Grossa	18
17	Umuarama	23
18	União da Vitória	09
TOTAL: 18 Escritórios Regionais		TOTAL: 399 Municípios

QUADRO 3.2 – DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO PARANÁ.
Fonte: FERNANDES, 2008, p. 157.

O Escritório Regional de Guarapuava é responsável por 21 municípios conforme o quadro acima. Sendo assim, de 2007 até a atualidade, a SETP continua organizada em 18 escritórios, como se verifica neste organograma:



ORGANOGRAMA 3.3 – SECRETARIA DO ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL EM 2010

Fonte: www.setp.pr.gov.br. Acesso em 12/07/2010.

Mudar uma forma de organização talvez seja até mais fácil do que mudar concepções a respeito de determinado assunto, pois isso é um tanto quanto bem mais complexo. Porém,

nesse processo, mais que mudar estruturas faz-se necessário mudar as concepções, não só da população, mas principalmente dos responsáveis pelas estruturas administrativas no Estado. A respeito disso as autoras apontam alguns impasses para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo, tais como:

[...] processos de ingovernabilidade, com insuficiências; uma burocracia local com baixa qualificação; precariedade na capacidade fiscal local em geração de receitas; ambigüidade quanto às competências; perda da capacidade regulatória do governo central; fragmentação institucional com proliferação de entes administrativos; tendências ao clientelismo. Em resumo significa: ‘neocolonialismo’, exclusão social e desorganização institucional (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 64-65).

Esses fatores são apontados por elas como dificultadores da gestão das políticas públicas de modo geral nos municípios, o que não é muito diferente quando se fala da Assistência Social. Um estado acostumado a centralização, ao comando dos coronéis e ao domínio de uma pequena elite (COSTA, 2006)⁴² precisaria, obviamente, de um processo intensivo de sensibilização, realizado através de capacitações diversificadas, para que se pudesse mudar a cultura construída ao longo do tempo.

⁴² “Esse tipo de cultura política foi o berço do patrimonialismo em que os interesses privados das elites econômicas prevaleceram sobre os coletivos, do conjunto da população brasileira” (COSTA, 2006, p. 110).

CAPÍTULO 4

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR

“O presente está carregado do passado, mas ao mesmo tempo está sempre grávido das possibilidades de futuro”.

(Leandro Konder).⁴³

O objetivo deste capítulo é caracterizar o contexto histórico da Política de Assistência Social no Município de Guarapuava-PR para conhecer o campo empírico de construção dela, auspiciando investigar os avanços e desafios encontrados no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Estudaremos a configuração da Assistência Social desde 1996, quando ela ainda estava vinculada à Secretaria responsável pela Política de Saúde, até 2009. No entanto, como o foco desta pesquisa refere-se ao SUAS e este foi inaugurado pela PNAS em 2004, fizemos este recorte para a pesquisa empírica que vai desde 2004 até 2009 a fim de compreender os avanços e desafios que ocorreram dentro do município. Para isso, estudamos documentos oficiais, como: Atas do Conselho Municipal de Assistência Social, Relatórios Anuais, Relatórios de Gestão, Planos Municipais de Gestão e Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social realizadas entre 2004 e 2009 e procuramos sistematizar os resultados da pesquisa de forma cronológica no texto. É de suma importância, também, entender algumas características do município de Guarapuava, onde está localizada a política, objeto deste estudo, e por acreditar que as bases econômicas, sociais e políticas influenciam na forma de sua compreensão e operacionalização.

4.1 – As características políticas, econômicas e sociais do Município de Guarapuava-PR.

4.1.1 – A política partidária no Município de Guarapuava

Guarapuava é uma cidade marcada pela existência de grupos⁴⁴ que dominam a política com forte influência na economia e que reflete nas contradições sociais existentes.⁴⁵

⁴³ In.: SILVEIRA e BATTINI, 2003, p. 76.

⁴⁴ O nosso entendimento de grupos tem por base a concepção trazida por Silva (2005, p. 22-23), que afirma que “a utilização da palavra grupo deve ser entendida no sentido de que as articulações político econômicas, além de se realizarem entre partidos políticos, se realizam também entre estes e empresas, entre estes e instituições públicas etc. Nesse sentido, o grupo político ou político econômico, de forma geral, não está sendo trabalhado

Segundo Silva (2005), a Primeira Câmara de Guarapuava teve início em abril de 1854, e o seu primeiro presidente Manoel Marcondes de Sá fazia a função de prefeito. Como município, Guarapuava nasceu em 12 de abril de 1871, desmembrando-se da cidade de Castro. Seu aniversário é comemorado no dia 09 de dezembro de cada ano. Silva (2005, p. 151) faz uma crítica à política da cidade: “Se a data não fosse informada, seria possível até pressupor que o ano seria o de 1990 ou de 2000 ou ainda de 2004, já que diversos sobrenomes das pessoas que então ocupavam os cargos de vereadores ainda permanecem gravitando (alguns não só gravitando) na política ‘guarapuavana’”. Percebemos, pois, que os políticos da cidade que ocupam os cargos públicos são das mesmas famílias desde aquela época. “[...] O poder político em Guarapuava se constitui por uma mescla de grupos político-econômico-familiares, com características tradicionais de dominação” (SILVA, 2005, p. 152). Não são todas as famílias que conseguiram passar os cargos públicos de pais para filhos desde 1854, porém, temos exceções que perduram até hoje, como a família de Nivaldo Krüger que assumiu o governo por três mandatos, a família Mattos Leão⁴⁶ que perdura na disputa por cargos municipais até a atualidade e que tem deputados estaduais e federais, e a família Silvestre “[...] em menor proporção passando pelos cargos municipais e até federais, mais recentemente, desde quando Moacyr Júlio Silvestre foi prefeito pela primeira vez em 1960 [...]” (SILVA, 2005, p. 152). Segundo a autora, com exceção dessas famílias, os grupos políticos de Guarapuava se formam através de lideranças formadas por empresários, pessoas de grande influência econômica na cidade. “*O poder político em Guarapuava é cíclico, sempre o mesmo grupo, da atividade agrária aos empresários que foram se modernizando economicamente.*” (LIMA *apud* SILVA, 2005, p. 152). Desta forma, as políticas públicas pensadas para a cidade nem sempre atendem às necessidades dos trabalhadores, mas, na maioria das vezes, as que mais recebem a atenção em forma de destinação de recursos são as que respondem aos interesses dos empresários da cidade.

Os interesses políticos eram sempre representados por algum ator político que era escolhido para disputar as eleições. Antes de 1988, durante o período ditatorial, o

como um agregado que tem vida própria, que se apresenta em um todo a partir de tradições, valores, bens materiais. Aqui, eles se constituem mais como uma vinculação para cumprir determinado interesse ou objetivo comum e, após o cumprimento desses, muitas vezes se desfazem. Por outro lado, em alguns momentos, a utilização da palavra grupo realmente refere-se a um agregado que tem vida própria, o que é apontado distintamente no texto”.

⁴⁵ Consideramos importante dizer que não estamos tratando aqui de pessoas, mas de figuras políticas, pois este é um trabalho científico que quer compreender como a disputa política exerce influência no setor da economia e no social na cidade, e ainda, queremos compreender até que ponto isso tem contribuído para que a Assistência Social ainda não seja de fato uma política pública.

⁴⁶ A Família Mattos Leão “[...] se encontra no poder político local desde os anos 1940, com a eleição para prefeito de José de Mattos Leão [...]” (SILVA, 2005, p. 152).

representante das famílias tradicionais acima mencionadas foi Nivaldo Krüger, que era do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e fazia oposição ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), regionalmente representado pelo grupo da família Mattos Leão e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), conforme aponta Silva (2005).

Depois de 1980 tudo começa a mudar, pois surgiu um novo grupo para disputar as eleições de 1988. Esse grupo foi liderado pelo atual Prefeito de Guarapuava, Sr. Fernando Ribas Carli⁴⁷. Na época, ele aproveitou um movimento amplo e efervescente no Brasil que se chamava “Muda Brasil”, incorporando o slogan “Renovar é preciso” como carro chefe de sua campanha (SILVA, 2005). Foi uma estratégia de campanha interessante porque a população estava saturada do governo de um mesmo sujeito há anos e com um slogan assim, as esperanças de mudanças eram evidentes.

É interessante saber que o movimento Muda Brasil “[...] tinha por fundamento principal denunciar as relações arcaicas, assim consideradas àquelas que se apoiavam em uma ordem que o discurso democrático procurava eliminar, como o clientelismo político, a tradição política familiar e a troca de favores” (SILVA, 2005, p.154). Neste período, Carli⁴⁸ era filiado ao PMDB, mas posteriormente abandonou-o filiando-se ao PDT para concorrer às eleições de 1986.

Os políticos da cidade se utilizaram desde os tempos mais remotos, e até hoje, dos meios de comunicação social de massa a fim de incorporar seus interesses no imaginário social da população “[...] o que se deve ao conflito de idéias e opiniões e aos avanços e recuos tanto para o medo quanto para a esperança. Imaginário este que se consubstancia no universo da pessoa ou do grupo num dado tempo, refletindo o conjunto de imagens que se interagem na subjetividade e na intersubjetividade (produção ideológica, valores, idéias)” (SILVA, 2005, p. 156).

É um ideário de renovação, de crescimento e desenvolvimento para a cidade, que, na verdade, apenas esconde o atraso e o conservadorismo que ainda persistem. Infere na população um desejo e uma esperança de mudança, mas conservam-se os mesmos grupos, os mesmos interesses, e, com isso, observa-se uma cidade inchada de população, mas deficitária

⁴⁷ “Luiz Fernando Ribas Carli é bioquímico e atual prefeito de Guarapuava (deixou o cargo de deputado estadual para assumir a prefeitura). É de família tradicional, já que a mãe descende dos povoadores da cidade, os Rocha Loures. Além dos Rocha Loures, tem descendência com os Ferreira, Siqueira, Cortes, Maciel, parentes de Bento e Pedro de Siqueira Cortes, últimos bandeirantes que adentraram e povoaram a região. Iniciou a carreira política como candidato a deputado estadual, em 1986, ficando como suplente” (SILVA, 2005, p.20). Atualmente (2010) é novamente prefeito de Guarapuava, exercendo o segundo mandato consecutivo.

⁴⁸ “Fernando Ribas Carli foi filiado ao PMDB, ao PDT (1988 foi eleito prefeito e 1994 deputado federal), ao PPB (em 1998 foi eleito deputado estadual e, em 2002, reeleito) e ao Partido Progressista (PP), nova sigla do PPB, pela qual foi eleito prefeito de Guarapuava, em 2004” (SILVA, 2005, p.154).

de empregos, de industrialização, de desenvolvimento em todos os aspectos. Uma cidade que quer crescer ainda persistindo com a plantação de erva-mate e com as madeiras. “[...] é através dos imaginários que uma coletividade constrói sua identidade (delimita um território e suas relações com o meio e com os outros), elabora uma certa representação de si e imprime, conjuntamente, crenças e valores comuns” (SILVA, 2005, p.157).

Sempre que um grupo político encontra-se desgastado, no sentido de não atender ao que a população espera, nasce um outro que se aproveita do imaginário social para incorporar uma ideia de renovação. Foi o que Carli conseguiu fazer desde que iniciou sua carreira política, pois neste período a cidade estava desgastada devido ao longo período em que o mesmo partido liderou os rumos políticos da cidade, como podemos ver no quadro:

NOME	PARTIDO	PERÍODO
Nivaldo Krüger	PMDB	1965-1968;
Nivaldo Krüger	PMDB	1974-1977
Candido Pacheco Bastos	PMDB	1978-1983
Nivaldo Krüger	PMDB	1984-1988

QUADRO 4.1 – PREFEITOS DE GUARAPUAVA ENTRE 1965-1988

Fonte: (SILVA, 2005).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Assim, em 1988, Fernando Ribas Carli disputou a eleição com Aragão de Mattos Leão, que representava novamente o partido do PMDB. Por isso, segundo Silva (2005), ele foi eleito não tanto pelas suas propostas de campanha, mas pelo imaginário social desgastado. “[...] Aragão de Mattos Leão aparecia perante a população como a personificação de tudo o que precisava ser renovado, de tudo o que se desejava mudar. Sua imagem era associada ao poder econômico (família muito rica) [...]” (SILVA, 2005, p. 162). Carli representava uma esperança de mudança por ser candidato novo e não ter participado do governo do PMDB, que há anos ditava as normas na cidade. Ele ainda não era conhecido na política, ao contrário de Mattos Leão (amplamente conhecido), e por isso a população o elege. Segundo Silva (2005), o vice-prefeito de Carli foi Cezar Silvestre⁴⁹, atual Deputado Federal pelo PPS e o seu líder na câmara foi Vitor Hugo Ribeiro Burko, que exerceu o cargo de prefeito de Guarapuava consecutivamente entre os anos de 1997-2004. Veremos no quadro que a era Carli vem desde o seu início na política em 1988, quando este se elege prefeito de Guarapuava.

⁴⁹ “Originado de família com tradição na política, como visto, Cezar Silvestre é o líder do grupo de poder local que mais mudou de partido, sendo filiado ao PFL (1988 foi eleito vice-prefeito), ao PDT (1990 foi eleito deputado estadual), ao PSDB (1994 foi eleito deputado estadual), ao PTB (1998 foi eleito deputado estadual) e ao PPS (2002 foi eleito deputado federal)” (SILVA, 2005, p.166).

PREFEITO	Fernando Ribas Carli	César Franco	Vitor Hugo Ribeiro Burko	Fernando Ribas Carli
PERÍODO	1989-1992	1993-1996	1997-2000 2001-2004	2005-2008 2009-2012

QUADRO 4.2 – A ERA FERNANDO RIBAS CARLI DESDE 1989-2012

Fonte: Silva, 2005.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Como podemos ver acima, a era Carli vem desde 1989, logo após a Ditadura Militar, pois César Franco, também do PDT, foi apoiado por ele, pois naquela época não se permitia reeleição. Apenas Burko lhe fez oposição, apesar de ter compactuado com o grupo de renovação, “um ano aproximadamente após as eleições de 1988, Vitor Hugo Burko abandonou o grupo por divergências com Carli” (SILVA, 2005, p. 165). Logo em seguida, nas disputas de 1992-1994 Cezar Silvestre também rompeu com Carli.

De aliados, Cezar Silvestre e Vitor Hugo Burko passaram a adversários políticos de Fernando Ribas Carli. Anteriormente a desvinculação, nas eleições de 1990, Carli apoiou Cezar Silvestre, então seu vice, como candidato a deputado estadual (eleito) e também elegeu, com seu apoio, um deputado federal, Elio Dalla Vecchia, reforçando ainda mais sua rede de poder (SILVA, 2005, p. 166).

Apoiar e encabeçar as campanhas de candidatos a cargos estaduais e federais era comum, pois garantia a manutenção do poder dos grupos políticos. Segundo Silva (2005), essa é uma característica forte em Guarapuava, mas não só de Guarapuava, uma vez que em todo o Brasil é razoavelmente comum os políticos abandonarem os cargos de deputados para assumirem as prefeituras, ou vice-versa.

A escolha de César Franco se deu em virtude da possibilidade de manutenção, no imaginário social, da “renovação” que, segundo seus apoiadores, com mais quatro anos seria consolidada. O discurso era o de que a “renovação” teria prosseguimento se a pessoa escolhida também tivesse características que expressassem esse sentimento e que se comprometesse com a continuidade do trabalho desenvolvido por Carli. Necessitava-se, assim, segundo o discurso do grupo, de um jovem que demonstrasse vigor e capacidade de prosseguir os trabalhos até então realizados (SILVA, 2005, p. 166).

Porém, essa estratégia de discurso de renovação e candidatos jovens de idade e jovens na política passou a ser utilizada também pelos adversários, já que estava sendo uma prática mais abrangente em todo o Brasil (um exemplo disso foi Fernando Collor de Mello).

Manter o poder e ter aliados em nível estadual e federal é o combustível da política típica dos coronéis. Alguns sujeitos que participaram da pesquisa de Silva (2005) fazem uma análise da política de Guarapuava:

“É bipolarizada, coronelista, envolve jogos de interesse pelo poder, os quais são prejudiciais à sociedade, pois o candidato perdedor tende a se excluir e não mais contribuir na solução dos problemas locais” (VIRMOND⁵⁰ apud SILVA, 2005, p. 168). “O que me deixa muito preocupado em Guarapuava é que, por exemplo, a classe estudantil é muito avessa à política. Há um desinteresse desse pessoal que poderia mudar a história” (ARAÚJO⁵¹ apud SILVA, 2005, p. 168) “a prática política de Carli tem sido essa ao longo de sua vida pública, descartando as pessoas que não lhe são mais úteis” (SILVESTRE⁵² apud SILVA, 2005, p. 168).

Assim, Franco não conseguiu ser de fato um líder com poder, mas apenas uma espécie de fantoche, pois quem continuou ditando as regras do jogo foi Carli, seu apoiador. O candidato que perde a eleição passa os quatro anos arquitetando como derrubar o adversário e pensando estratégias de campanha. Isso demonstra que esses grupos não estão interessados pelo progresso e desenvolvimento do município, o que torna Guarapuava um reduto dos coronéis, onde cada espaço político, econômico ou social está na pauta de loteamento destes. Isso tudo é fácil de acontecer porque a cidade não tem movimentos sociais fortes, combativos, como o exemplo acima mencionado da classe estudantil. Quem critica a situação da cidade são as pessoas que vêm de fora dela e conseguem enxergar a política coronelista existente. A maioria das pessoas que nela nasceu e vive tem uma postura de ‘vestir a camisa’ e defendê-la a qualquer custo, com poucas exceções.

As eleições de 1996 tiveram como candidatos novamente Carli e o seu adversário recente Burko. Segundo Silva (2005), a campanha do primeiro era milionária, enquanto que a do segundo não contava com muitos recursos.

Nessa campanha, a vitória se deu em favor de uma “Guarapuava para todos” em detrimento do “Coração Guarapuavano”. O primeiro *slogan* chama a atenção para a construção de uma cidade para todos e que pudesse ser governada por todos, em uma alusão a duas frentes: uma referente ao possível autoritarismo e arrogância de Carli que, segundo os adversários, queria uma cidade “para si”; a outra como uma proposta do Partido dos Trabalhadores (PT), no qual o vice de Vitor Hugo Burko, Antonio França de Araújo, havia militado, e prometia um governo com a participação popular (SILVA, 2005, p.171).

⁵⁰ Alcebíades Clemente Virmond é sujeito da pesquisa de Silva, 2005.

⁵¹ Antonio França de Araújo também é sujeito de pesquisa de Silva, 2005.

⁵² Cezar Silvestre afirmou ao jornal Tribuna Regional (15 a 21/07/2004 n. 14, p. 5).

Sabemos que com dinheiro as campanhas normalmente têm sucesso. E no caso Carli, ele fez uso do dinheiro e da mídia, pois ele é dono de duas emissoras de rádio (uma AM e outra FM) na cidade; e em tempos de campanha elas trabalham pela sua eleição. Isso é típico dos neo-coronéis. Na discussão de Faoro (1997) havia coronéis, enxada e urna. Atualmente existem os neo-coronéis, microfones e urnas.

Percebemos, então, que o candidato que mais empenhou o discurso por renovação estava se tornando o político mais autoritário e conservador. Apesar de todo o trabalho ideário realizado em campanhas na mídia, não se percebia mudança qualquer que pudesse consolidar de fato uma renovação. Nos discursos havia a luta contra o coronelismo, porém, na prática, o papel de coronel era exercido cotidianamente.

Enfim, o grupo político, que disputa o poder desde 1989 até hoje e que conseguiu se eleger em Guarapuava é o grupo dos Carli, apesar do rompimento das alianças.

Esse jogo, característico da política brasileira, nada mais é do que a busca por formas de dominação e controle, através das quais os elementos que detêm o poder não só mantêm sua posição como também garantem condições à continuidade das relações de poder existentes, ou seja, a sua manutenção no poder, mesmo que isso implique mudanças constantes de posicionamentos, discursos, grupos e partidos políticos (SILVA, 2005, p. 174).

Os sujeitos que não conseguiram ocupar cargos políticos, foram indicados para secretarias e cargos importantes nas gestões, tanto de Carli, quanto de Burko, como também de Franco. É uma forma de manter o grupo político unido, pensando estratégias de manutenção do poder.

Nesse íterim, lutam constantemente para obter ou para manter um poder político local de relevo, via postos eletivos de vereadores, prefeito, deputados (estadual e federal) ou indicados como secretários etc. Se não diretamente em cargos políticos em uma das instâncias do Estado, vinculam-se, em razão de suas conexões em rede, a cargos de confiança e, quando se trata do poder econômico, como fornecedores de informações e de bens materiais ligados a esses atores ou aos membros desses grupos. Com isso, amplia-se a presença do poder privado relacionado à esfera pública e esta, por sua vez, vincula-se a interesses privados (SILVA, 2005, p. 182).

Quando um prefeito assume o cargo, a principal preocupação é com sua representação de alianças na câmara municipal. Então tem início outra missão, que é conquistar a maioria na câmara. São formas de manutenção do poder e do mando, como afirmou Faoro (1997), vinculados ao personalismo que caracterizam a política de Guarapuava desde 1988. A utilização da mídia como ferramenta importante que forma opiniões e constrói

o imaginário social é a principal estratégia dos grupos políticos dominantes, não só do grupo Carlista.

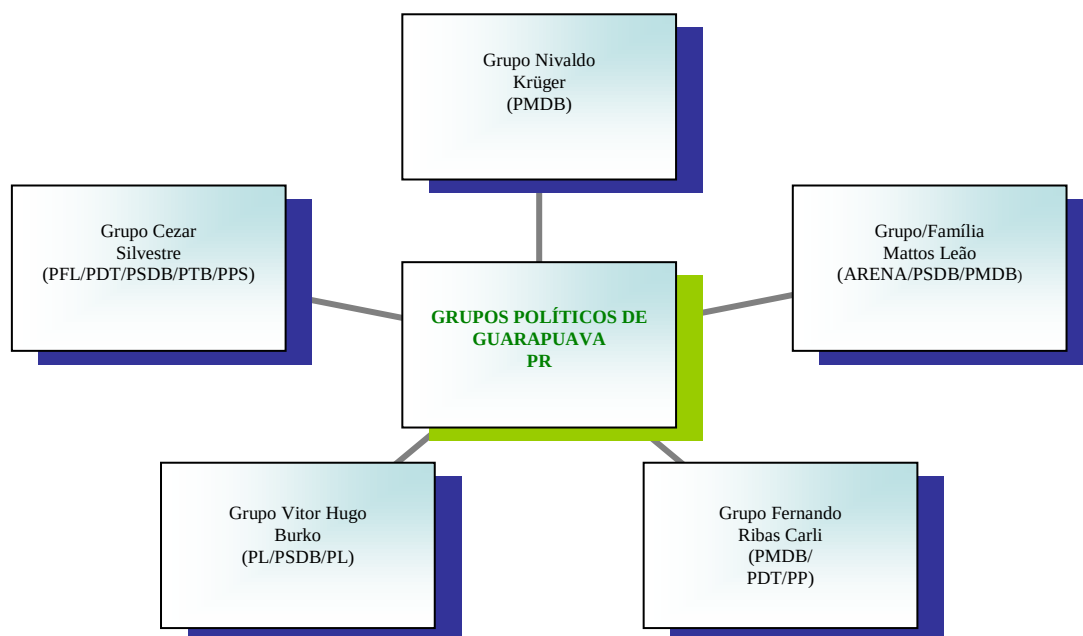
Segundo Goulart (s/d, p. 01), “[...] os coronéis paranaenses deste período controlavam os diretórios municipais pessoalmente na grande maioria das vezes, sendo seus presidentes, ou através de representação de amigos ou familiares”. Além desse controle acontecia certo loteamento dos municípios. A disputa pelo poder local se dava entre famílias que tivessem maior poder aquisitivo, ou seja, os grandes latifundiários. Quem concentrava o poder econômico, automaticamente, também o fazia com relação ao poder político, através do qual poderia fazer a distribuição dos cargos públicos entre os seus, tanto amigos políticos, como familiares.

[...] os grupos locais disputavam o controle do município, justamente para terem a proteção e ajuda do governo regional e não meramente para se colocar no comando do local, tendo que arcar com todas as despesas decorrentes de seu poder municipal sozinho. Esta escolha era também direcionada, segundo as necessidades do estado, pois o governo regional servir-se-ia somente de coronéis que pudessem ser um instrumento de manutenção da ordem em nível local (GOULART, s/d, p. 02).

Para o executivo estadual não era importante quem estivesse no comando, desde que os votos do eleitorado estivessem garantidos nos municípios, através de certa relação de dependência que lhes assegurassem continuidade do poder do mando.

[...] uma das facetas do sistema coronelista era justamente a acomodação das massas, mesmo no caso do Paraná, com uma população relativa considerada baixa na qual concentrava fundamentalmente no campo [...] o coronel tinha como tarefa, dentro de relações de dependência pessoal ‘manipular eleitoralmente o trabalhador do campo e, ao fazê-lo, participa da função do Estado burguês consistente em desorganizar as classes trabalhadoras’, assim, como também promove a manutenção da classe dominante no poder (GOULART, s/d, p. 02).

No organograma a seguir podemos observar os grupos políticos de Guarapuava que disputam os cargos públicos (municipais, estaduais e federais).



ORGANOGRAMA 4.1 – GRUPOS POLÍTICOS DE GUARAPUAVA DESDE 1986-2010.

Fonte: Silva, 2005.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Temos, atualmente, dois deputados da família Silvestre, César Silvestre Filho (Deputado Estadual) e Cezar Silvestre (Deputado Federal). Além de pai e filho, temos Artagão de Mattos Leão Junior, que ocupa o cargo de Deputado Estadual. E na gestão de 2007-2010 do Governador Requião, o ex-prefeito Vitor Hugo Ribeiro Burko ocupou o cargo de Chefe do Instituto Ambiental do Paraná (IAP); o ex-prefeito Nivaldo Krüger ocupou o cargo de representante do Estado em Brasília-DF, e o primogênito do prefeito Carli, Fernando Ribas Carli Filho foi eleito deputado estadual pelo PSB, mas renunciou ao mandato em 2009, por envolver-se em acidente auto-mobilístico que resultou na morte de dois jovens na capital do Estado. É importante ainda salientar que Carli lançou seu filho Bernado Ribas Carli como candidato a uma vaga na Assembleia Legislativa para o mandato de 2011-2014, mas este não logrou êxito. Isso mostra a rotatividade e hereditariedade política das lideranças em Guarapuava, pois são esses grupos que disputam todos os cargos políticos da cidade, em nível estadual e federal, gerando uma rotatividade e “hereditariedade” política no território do centro-oeste paranaense.

4.1.2 – Características econômicas e sociais do Município de Guarapuava

Para a Política de Assistência Social, Guarapuava é uma cidade considerada de porte grande localizada no Estado do Paraná. Por ser de grande porte, é reconhecida como polo da região de abrangência da Secretaria de Estado do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Localiza-se na região centro-oeste do Paraná, sendo um dos maiores municípios do Estado em área territorial, com mais de 3 mil km² de extensão. Possui 164.567 mil habitantes, segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2007, porém, como contagem, pois oficialmente conta com dados de 2000, registrando 155.161 habitantes. Destes, 44.787 habitantes encontram-se em situação de pobreza, o que equivale a 11.104 famílias, de acordo com o mesmo Censo, como exposto no gráfico:

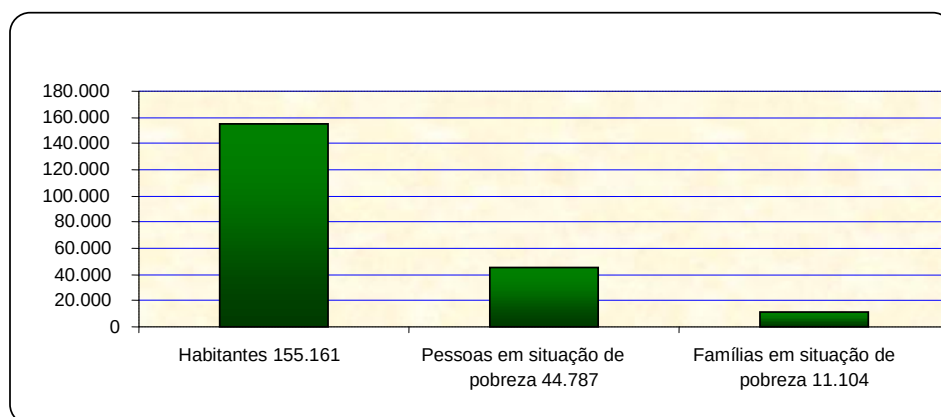


GRÁFICO 4.1 – POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR
 Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2000).
 Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Segundo o IPARDES (2000), a taxa de pobreza em Guarapuava é de 24,85%, sendo que a do Estado é de 20,87%, ou seja, 24,85% das pessoas vivem em condição de vulnerabilidade social decorrente de sua condição de pobreza. Condição esta imposta pelas expressões da Questão Social emergente na cidade, como desemprego, drogadição, violência, fome, significativa concentração fundiária etc.

Guarapuava é uma cidade com poucas indústrias e pouco investimento na área do emprego e do desenvolvimento social. Há alguns anos o município sobrevivia apenas da exploração da madeira e da agropecuária e continua nesta mesma tentativa. No entanto, várias madeireiras faliram e despediram um contingente expressivo de trabalhadores que agora

precisam aprender outro ofício. Empresas que procuram o município para instalar-se na cidade têm pouco incentivo, devido ao monopólio de algumas empresas da cidade, que acabam comprando os terrenos para especulação imobiliária, impedindo, assim, que outras possam criar concorrência. Essa situação cria um contexto significativo quando se trata da ocupação das pessoas, como no gráfico a seguir:

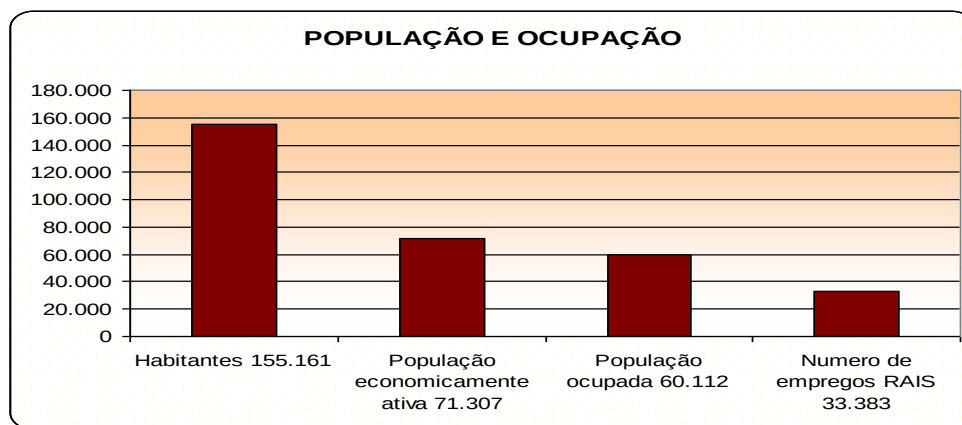


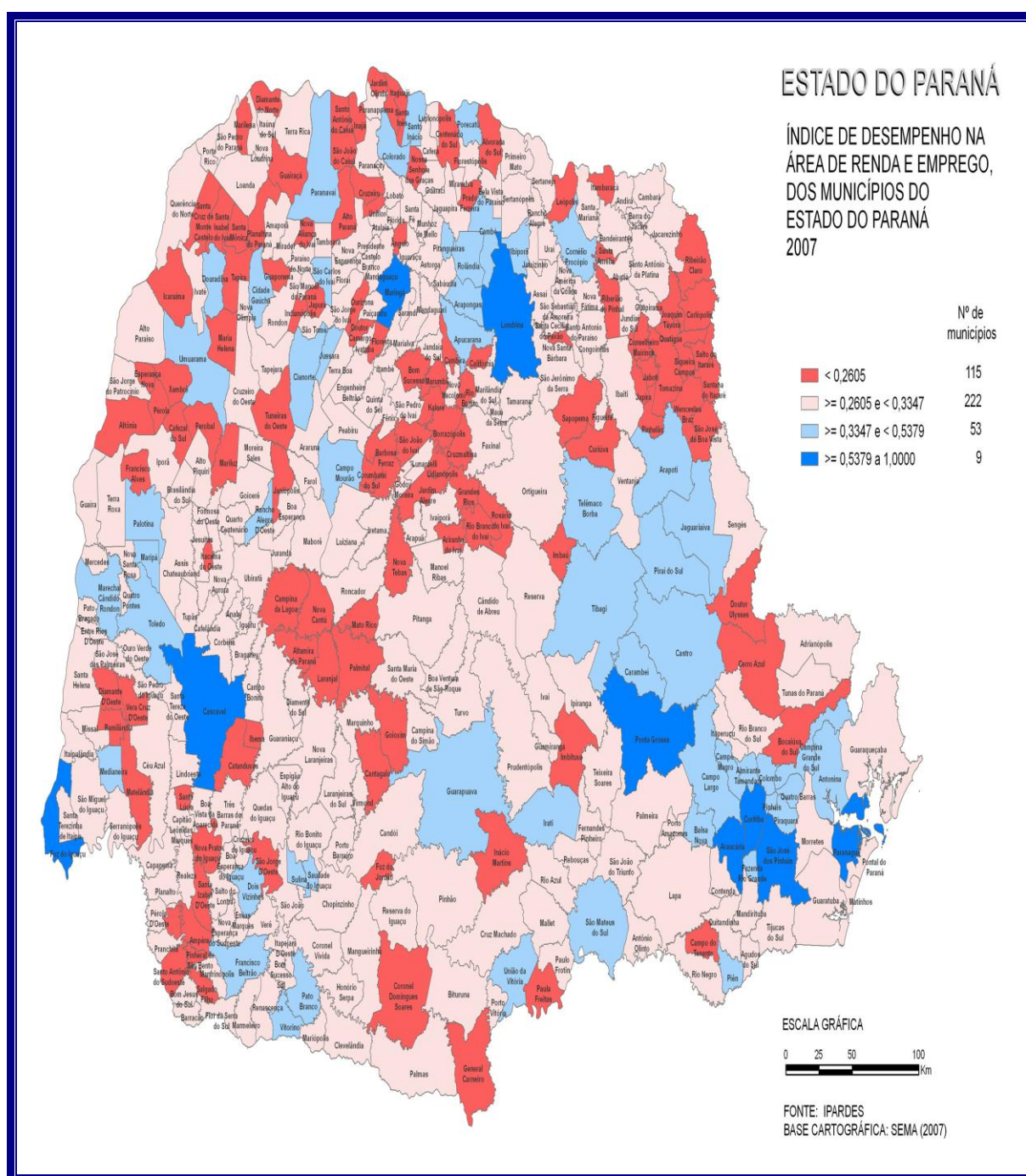
GRÁFICO 4.2 – SITUAÇÃO DE OCUPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA-PR.
 Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2000).
 Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Vale destacar que o número de empregos vem de pesquisa realizada pelo IPARDES em 2008, sendo que todos os demais são de 2000. Percebe-se, através do gráfico, a situação grave do desemprego na cidade, considerando que se de 71.307, 60.112 estão ocupadas no mercado informal⁵³, e apenas 33.383 estão empregadas, significa que 26.729 pessoas em idade ativa encontram-se sem ocupação e sem emprego formal⁵⁴, dependendo, portanto, dos programas sociais para sua subsistência.

A renda e o emprego no município é outra questão relevante. Veremos no mapa a seguir que desde 2002 até 2007, ano que constam os dados, não obstante o aumento da população, o índice de renda e emprego não se modificaram, uma vez que o município está entre os 53 do Paraná que tem um grau de crescimento considerado médio. Apenas 09 municípios estão numa condição melhor de renda no Estado, como se pode visualizar no mapa.

⁵³ O mercado informal é discutido por Antunes (2000) e refere-se a todo trabalho realizado sem contar com os direitos trabalhistas e em situação precarizada pela terceirização e flexibilização. Também é considerado informal o trabalho realizado de forma autônoma.

⁵⁴ O emprego formal é aquele em que o sujeito tem seus direitos trabalhistas garantidos, o que só é possível no Brasil quando se tem registro em carteira de trabalho.



MAPA 4.1 – MAPA DA SITUAÇÃO DE RENDA E EMPREGO EM GUARAPUAVA-PR
Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2002-2007).

Nesta visualização a região de Guarapuava (que abarca 21 municípios ao seu redor) está numa condição de baixa renda, e mais, alguns que lhes fazem divisa têm a mais baixa renda do Paraná. É importante ressaltar que quanto mais perto de 01, melhor a situação do município. “A cidade de Guarapuava acompanha o padrão brasileiro de má distribuição de renda, tendo em vista que existe nela grande proporção de lucro às grandes empresas, e pouco

movimento e oportunidade a médias e pequenas sob diversos setores” (MOROZINI, 2010⁵⁵). Uma região assim é propícia para práticas clientelistas, pois “[...] a pobreza e a baixa escolaridade mantêm a dependência de grande parte do eleitorado. O clientelismo tem aí terreno fértil em que vicejar” (NETO, 2009, p. 04).

A política e a economia caminham juntas, como diria Gruppi (1980) ao falar de Karl Marx e sua obra *A questão judia*, ou seja, “[...] a sociedade política, o Estado, é expressão da sociedade civil, isto é, das relações de produção que nela se instalaram” (GRUPPI, 1980, p. 26). A questão política tem grande influência na cidade quando se refere à ampliação de empresas, pois quem não compactua com o grupo político em vigência não tem chance de instalar seu negócio. Nesse sentido, é importante que se desenvolva:

[...] uma reforma política na região, com a baixa do “coronelismo” político que impede a concorrência comercial, como exemplo a lei que esteve ativa por um período, a do supermercado, que restringia a construção de mercados com tamanho superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) metros no centro da cidade imposta pelo atual prefeito, setor este que tem um dos maiores índices empregatícios do país, onde ao menos garantiria elevação de número de emprego formal de baixa e alta qualificação (MOROZINI, 2010).

Isso é extremamente prejudicial para o desenvolvimento da cidade, uma vez que os trabalhadores dependem de espaços para vender sua força de trabalho. Isso revela a contradição existente na cidade, pois segundo o mesmo autor, Guarapuava possui grandes e fortes empresas, portanto:

[...] o potencial da região é forte e contínuo, de acordo com esses dados pode-se extrair um conceito positivo para a economia, mas na prática não é bem isso que acontece devido à centralização das rendas. Por conta da mão de obra estagnada, os ricos se tornam cada vez mais ricos, e os trabalhadores permanecem em seus lugares sem grandes expectativas (MOROZINI, 2010).

Para ele o que é preciso é vontade política e abertura para o diferente sem considerar o partido político, mas o desenvolvimento local em prol do desenvolvimento humano e social.

⁵⁵ Disponível em <http://www.webartigos.com/articles/38664/1/Cenario-Economico-e-Microeconomia-em-Guarapuava/pagina1.html#ixzz0t8BMDybw>. Acesso em 08/07/2010.

4.2 – A compreensão dos sujeitos sobre a Assistência Social considerando o contexto do Município de Guarapuava-PR entre 1996-2009: A lentidão e o poder do atraso

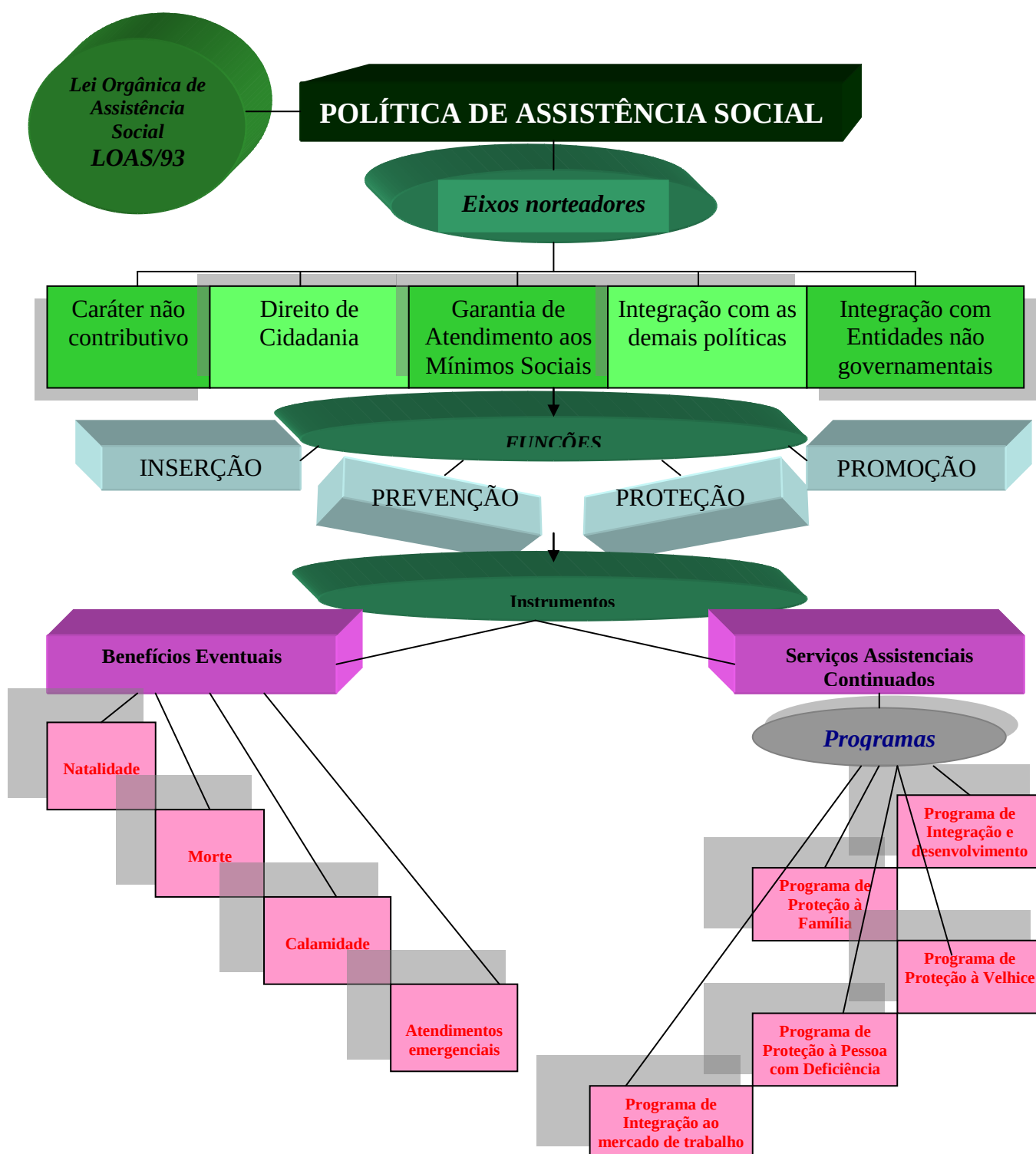
A Assistência Social do Município de Guarapuava-PR antes de 1996 era vinculada à Política de Saúde, sendo, portanto, um setor chamado Departamento de Promoção Social que funcionava conjuntamente com as ações da Secretaria de Saúde. O desmembramento da referida secretaria aconteceu em 1997, quando a gestão municipal executou uma das deliberações da I Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 1996, e que primava por uma secretaria própria para a Assistência Social. Respeitando essa deliberação, o Poder Executivo, representado pelo então Prefeito Municipal Sr. Vitor Hugo Ribeiro Burko, do Partido Liberal (PL), criou a Secretaria Municipal de Promoção Social (SMPS) através da Lei Municipal nº. 642/97 art. 2º, conforme Relatório Anual de Guarapuava (2003). A gestão da Assistência Social estava sob a responsabilidade da mãe do Prefeito, Sra. Maria do Rocio Ribeiro Burko.

A partir da I Conferência Municipal de Assistência Social foi elaborado um plano de ação que definiu eixos norteadores da política, sendo que um deles foi caracterizado como Serviços Assistenciais Continuados, dentro do qual foram previstos programas com seus respectivos projetos. Vale ressaltar que esses programas e projetos não estão nominados nos Relatórios Anuais, por isso não são citados aqui. O outro eixo foi chamado de Benefícios Eventuais, ou seja, “[...] entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo” (LOAS, 1993, Art. 22).

Esses benefícios são aqueles voltados à população que vive em situações de risco, como itinerantes, idosos, abandonados e vítimas de calamidades. Os benefícios que a secretaria dispunha eram cestas básicas, cobertores, roupas, lonas de plástico, colchões, segunda via de documentos, fotografias para documentos, remédios e fraldas (ainda neste período a Assistência Social se responsabilizava por serviços que hoje são da Política de Saúde) e passagens.

Sendo assim, esses serviços foram organizados a partir de alguns eixos norteadores e eles deveriam ter um caráter não contributivo, ser reconhecidos como direito de cidadania, e garantir o atendimento aos Mínimos Sociais. Também deveriam trabalhar de forma integrada com as demais políticas e com Entidades não governamentais atuantes no município. Esse atendimento, conforme os eixos, buscava cumprir quatro funções, consideradas

indispensáveis para a implementação de uma política pública, tais como: a prevenção, a promoção, a proteção e a inserção dos sujeitos, com garantia de acesso aos demais direitos nas suas mais diversas necessidades sociais, conforme mostra o organograma:



ORGANOGRAMA 4.2 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARAPUAVA-PR EM 1997

Fonte: Relatório Anual – Secretaria de Assistência Social, 2008.

Adaptação: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Fazendo uma análise de como esses benefícios eram prestados, utilizamos trechos de depoimentos dos sujeitos que vivenciaram esse período e que falam sobre como compreendiam a Assistência Social naquele momento.

Então nós tínhamos aquele atendimento somente emergencial, somente aquele que a gente fala, de apagar incêndio. As famílias não eram acompanhadas, o registro que havia era muito pouco. Então vínhamos assim caminhando, tinha muito boa vontade, mas não tínhamos muito parâmetro de como direcionar o nosso trabalho certo naquela época (GOVERNAMENTAL I).

Apesar de existirem novos parâmetros, trazidos pela LOAS em 1993, os profissionais que trabalhavam com os benefícios e serviços ainda não sabiam por onde deveriam começar as mudanças, pois a prática do serviço emergencial já havia sido incorporada. Prestar um serviço emergencial faz-se necessário quando o usuário encontra-se em determinada situação que exige essa medida. Isso era comum antes da LOAS, e era apenas esse tipo de serviço que se conhecia.

Na realidade, a partir da LOAS desencadeou-se no país um processo de municipalização da Assistência Social, onde os municípios deveriam receber recursos federais e implementar serviços.

No final do ano de 1997, a SAS orientou todos os estados para passarem, até janeiro de 1998, a relação dos municípios que tinham cumprido o artigo 30 da LOAS e recebiam recursos dos serviços assistenciais de ação continuada. Todos os que atendessem a esses critérios seriam considerados aptos à municipalização, ou seja, assumiriam a gestão municipal de acordo com a Normativa Operacional Básica nº. 1 (LIMA, 2003, p. 33).

O artigo 30 da LOAS diz respeito à criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) que foram criados pela Lei 541/1995 em Guarapuava. Como já tinha o Conselho e o Fundo, automaticamente entrou na gestão inicial, quase que de forma imposta. Nem todos os municípios tinham consciência do que significaria ter a gestão da política.

O município podia, a princípio, não aceitar a municipalização, mas esse processo foi desencadeado em uma conjuntura desfavorável, pois as prefeituras estavam envolvidas com as eleições, os prazos foram curtos e aqueles que não se posicionaram foram considerados municipalizados. Além disso, o processo foi deflagrado sem que os municípios tivessem informações suficientes sobre o que

estava acontecendo e as implicações do recebimento direto dos recursos repassados (LIMA, 2003, p. 33).

Foi nesse processo que Guarapuava recebeu do MDS 1051 metas⁵⁶ para atendimento de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Como não havia tempo hábil para verificar a demanda e dizer ao ministério se aceitaria ou não, acabou aceitando, e com isso fazendo um arrastão para cadastrar os usuários no sistema. Nem todos que foram cadastrados, tanto no PETI, quando no Programa Bolsa Família atendiam aos critérios de inclusão.

Neste novo contexto, muito mais do que aprender como prestar os serviços, era preciso mudar a forma de entendê-los, agora numa nova lógica, a do direito de cidadania. Essa forma de prestar serviços assistenciais equivalente a “apagar incêndio”, enfatizada na fala do sujeito, não contribui para a melhoria da condição de vida dos usuários, mas apenas alivia, é um paliativo.

Neste sentido, as políticas sociais assumem o papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais, bem como os possíveis conflitos sociais decorrentes das precárias condições de vida a que se encontram as classes subalternas (YAZBEK, 2003, p. 40).

As ações assistenciais são importantes na atualidade, desde que acompanhadas de programas, projetos e serviços de qualidade e continuados, que possam promover mudanças na condição de vida do usuário. Caso contrário, não passam de ações focalistas e fragmentadas que só favorecem certa relação de dependência entre usuário e aparato estatal, pois “[...] cresce a dependência, de segmentos cada vez maiores da população, da intervenção estatal no atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida no espaço urbano” (YAZBEK, 2003, p. 35). Isso significa que cada vez mais o sistema capitalista se torna mais excludente e com maior acumulação da riqueza produzida.

Foi difícil para os municípios passar, de uma hora para outra, de ações emergenciais à prestação de serviços socioassistenciais. É compreensível porque “muitos municípios não sabiam que haviam recebido o recurso, que seriam responsabilizados pelo repasse às entidades e pela gestão da política no nível local, e foram considerados ‘municipalizados’ pelas instâncias estadual e federal” (LIMA, 2003, p. 34).

⁵⁶ O MDS denomina metas a disponibilidade de recursos para atender a demanda. É como se fossem ‘vagas’ ofertadas para o município, as quais foram descobertas pelo ministério através de dados de uma média nacional sobre trabalho infantil.

Com isso, Guarapuava teve que se reestruturar, pois os prefeitos tiveram que assinar um termo de compromisso se responsabilizando pela gestão local, pelo repasse do recurso às entidades e todas as implicações que uma gestão de política requer. “A municipalização exigia a estruturação do órgão gestor municipal para coordenar a política de assistência social no nível local, criar capacidade técnica para executar ações, administrar, supervisionar e acompanhar a rede de proteção social e os convênios” (LIMA, 2003, p. 34). Segundo a autora, não foi respeitado o processo de cada município, o que acarretou, futuramente, dificuldades para a adequação ao novo sistema.

[...] A profunda heterogeneidade econômica e político-administrativa dos estados e municípios brasileiros não os habilita de maneira uniforme a estar cumprindo as atribuições de gestão decorrentes do processo de descentralização. Contudo, a proposta de reforma prescindiu do conhecimento da diversidade regional, de captar as heterogeneidades e realizar uma política ordenada e planejada (LIMA, 2003, p. 350).

Assim, considerando a nova conjuntura imposta pelo Estado, no ano de 2000, a Secretaria Municipal de Promoção Social reordenou sua metodologia de execução das ações sociais prestadas com a implantação do programa de setorização nos bairros de Guarapuava. Este ano, Burko foi reeleito, vencendo as eleições na disputa com Carli. A setorização acompanhava os parâmetros legais da CF/88 e da LOAS/93, que previam o processo de descentralização e participação.

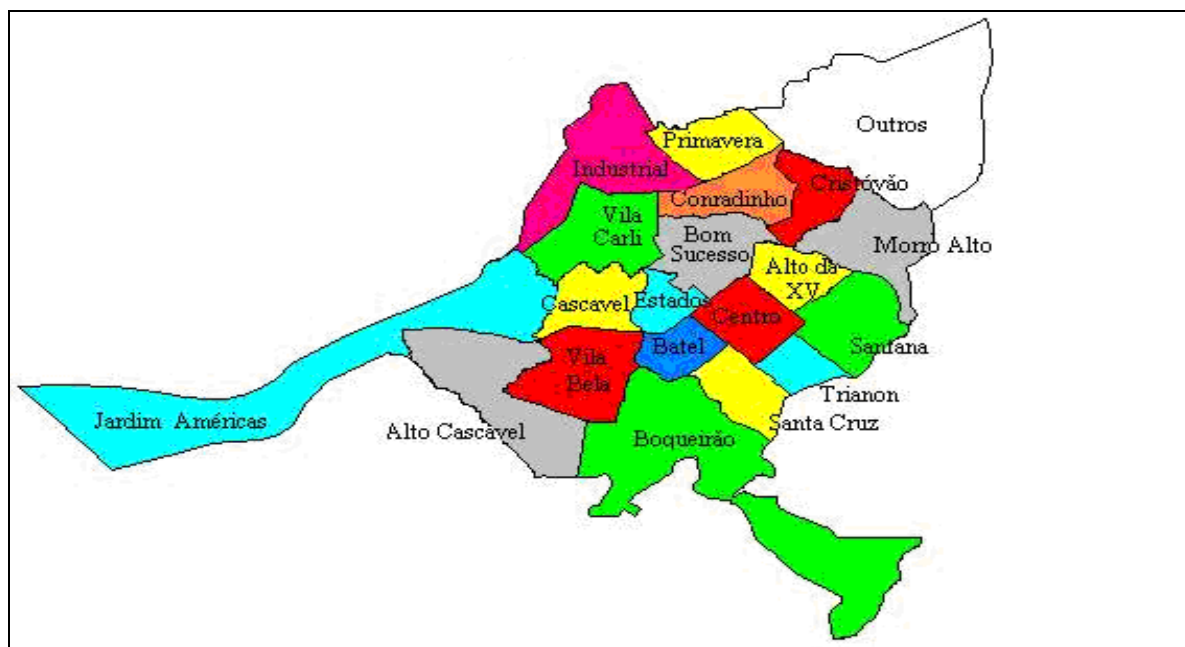
Seguindo esses parâmetros, em 2001, foram criados cinco setores através de um processo de territorialização geográfica, dividindo o município em micro-áreas de risco social. Esse procedimento não foi realizado através de um diagnóstico social, e que até hoje não foi feito, apesar das deliberações das Conferências e das cobranças do CMAS, mas pelo conhecimento das situações de vulnerabilidades estabelecidas⁵⁷ em cada área da cidade, pois havia a necessidade neste momento de:

[...] um reordenamento institucional e funcional das ações desta secretaria. Ao pensar a Assistência Social de maneira ampla e participativa, a descentralização das ações possibilita, de maneira pública, um projeto de cidadania concreta, partindo do atendimento social “*in locus*”, não mais distante e superficial, onde permite um maior conhecimento da realidade do usuário e do contexto no qual ele se insere.

⁵⁷ Nos documentos consultados não constam quais foram as vulnerabilidades estabelecidas, pois estas foram apenas identificadas informalmente. Não foi realizado um diagnóstico municipal, como exigia a legislação em vigência.

Para que esta estrutura se efetue é fundamental a vontade política de todos os envolvidos no processo (GUARAPUAVA, 2003, p. 3-4).

Esta inovação foi chamada de Programa de Setorização que pretendia chegar mais próximo da população usuária. A cidade de Guarapuava contava com 21 bairros, como se observa no mapa:

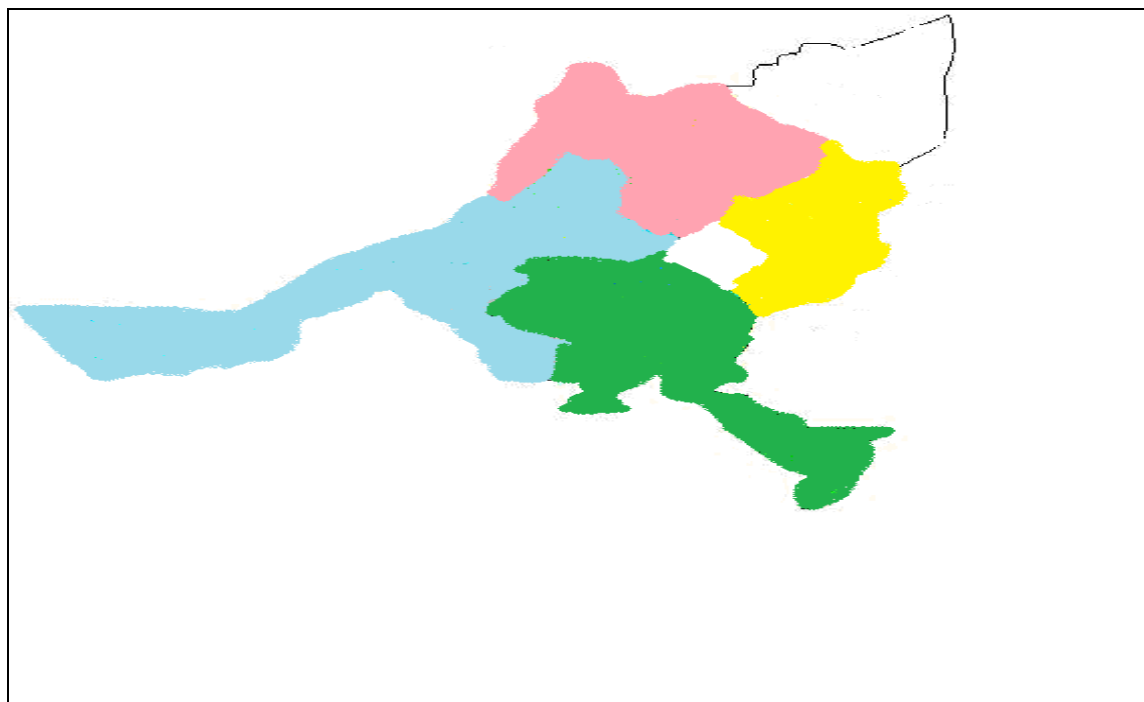


MAPA 4.2 – BAIRROS DE GUARAPUAVA-PR EM 2001

Fonte: Relatório Anual da Secretaria de Assistência Social de Guarapuava, 2008.

Segundo (GUARAPUAVA, 2003)⁵⁸, as micro-áreas foram chamadas de POLOS e faziam a cobertura dos seguintes bairros: **POLO 01** – Região Industrial, Primavera, Conradinho, São Cristóvão e Bonsucesso; **POLO 02** – Região Alto da XV, Morro Alto, Trionon e Santana; **POLO 03** – Região Alto Cascavel, Jardim das Américas, Cascavel, Vila Carli e Bairro dos Estados; **POLO 04** – Região Boqueirão, Tancredo Neves, Vila Bela, Batel e Santa Cruz. O centro da cidade e uma região onde havia sido criado um centro habitacional (em branco) ficaram descobertos. Assim a cidade ficou dividida como no mapa:

⁵⁸ Relatório Anual de Gestão da Secretaria de Assistência Social, 2003.



Legenda: Polo I Polo II Polo III Polo IV Área descoberta

MAPA 4.3 – A DIVISÃO DA CIDADE DE GUARAPUAVA EM POLOS

Adaptação: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

A intenção neste momento era de que, futuramente, a partir da organização desses Polos, seriam implantados os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Todos os serviços neste período foram ofertados nos polos onde os profissionais contavam com um espaço físico locado pela prefeitura. “Cada setor contempla como responsável técnico e coordenador geral das ações um Assistente Social e um Psicólogo. Compõe ainda a equipe de trabalho, quatro a cinco educadoras sociais por setor, as quais desempenham suas atribuições através de reordenamento de atividades” (GUARAPUAVA, 2003, p.4).

Sobre esses setores é interessante a fala de um dos sujeitos:

Ajudei a programar os setores. Trabalhei num dos setores. Inclusive [...] assumi um dos setores. E na época muito desesperada, porque eu falei: ‘meu Deus o que eu vou fazer aqui?’; Porque nós não tínhamos o entendimento. Mas fiquei um mês só, depois [...] “fulana” assumiu o concurso e assumiu aquela área e eu fiquei mais com o PETI. Mas a gente viu, na época daquela gestão, a gestora que tava na época trouxe pra nós esse entendimento que nós precisávamos descentralizar. Já veio trazendo esse entendimento, ela não é da área, mas é muito pronta a entender essa área e ela falou ‘nós temos que descentralizar’. Então nós sentamos como técnicas e fizemos a divisão de Guarapuava e vimos as partes críticas, onde que poderia ser montado e começamos este trabalho. Então eu vi essa construção e foi muito interessante. Mas ainda era muito no

começo, era algo novo e nós não sabíamos direito o que fazer. Era basicamente o que hoje o CRAS faz, claro que a estrutura era bem mais precária. Nós ainda não tínhamos a ideia de que havia que ter um registro, havia que ter um acompanhamento, simplesmente estávamos no bairro dando atendimento da melhor forma possível, fazendo o cadastro de quem nós atendíamos, fazendo o acompanhamento de quem nós atendíamos. Mas ainda faltava muita coisa, mas já havia uma ideia de que nós precisávamos estar mais próximos do atendimento. Depois quando fechou foi bem complicado, porque nós sentíamos que já estávamos num caminho diferenciado aí tivemos que retroceder, fecha e volta a centralizar tudo na secretaria. Nós ficamos bem perdidas na época (GOVERNAMENTAL I).

Descentralizar era a pauta dos governos no momento e isso também chegou a Guarapuava porque a gestora da Assistência social, Sra. Altiva Terezinha Karam Holocheski, compreendia ser fundamental para o crescimento da política a descentralização. Conforme a fala do sujeito, percebe-se que não houve mudanças quanto à prestação de serviços na setorização. A única diferença é que esses serviços, que continuaram com um caráter emergencial chegavam mais próximo da população usuária, facilitando, assim, o seu acesso. Por isso, o programa de setorização pode ser considerado como um avanço naquele período, apenas com relação à descentralização, porém não tinham um caráter de CRAS, apesar da afirmação do sujeito, nem com relação à equipe técnica e nem com relação aos serviços, programas e projetos desenvolvidos. Mas, num certo sentido, este sujeito tem razão quando afirma que o(s) setor(es) era(m) igual(is) ao CRAS, ou seja, faziam o que ele faz atualmente, porque, de fato, esse equipamento não corresponde ao que a lei prevê para ele. Não deixou de ter um caráter de triagem, pois continuou operando da mesma forma como antes da setorização, quando estes serviços eram centralizados na Secretaria de Promoção Social (GUARAPUAVA, 2001 a 2008).

Antes de serem fechados, havia certa empolgação dos trabalhadores da área e dos conselheiros que atuavam neste período com relação à possibilidade de crescimento da Assistência Social no sentido de implementar verdadeiramente a LOAS no município. Identificamos isso na fala de um dos sujeitos:

Voltando um pouquinho no contexto histórico, quando surgiu na década de noventa, os Conselhos na área da criança e adolescente, Guarapuava sempre foi vista como uma referência e pra nós que acompanhamos aquele período, mobilizava a sociedade. Não existiam os recursos que tem hoje. [...] fazia encontros com educadores, encontros pra trabalhar o tema sobre a família, os Conselhos eram ativos, participativos, reivindicavam... com todas as dificuldades do momento. Coincidência ou não, conforme foi avançando os anos

e se tornando o acesso mais facilitado, me parece que entrou num estágio de decadência, de declínio. A partir do ano de 2000 pra cá, me parece que houve um declínio de tudo aquilo que se havia conquistado na questão dos Conselhos (ENTIDADE II).

A avaliação deste sujeito, representante de entidade e conselheiro há vários anos, é de retrocesso, quando uma nova gestão governamental decide por conta própria fechar os setores sem nenhuma discussão nem mesmo com a secretária de Assistência Social daquela gestão. O fechamento dos setores gerou revolta nos trabalhadores, porém, não passou disso. A nova ordem dada pela gestão municipal (2005-2008) era centralizar todos os serviços novamente na secretaria e assim foi feito. Considerando os fatos, compreende-se que o gestor do município tem grande responsabilidade para com uma política e quando este não respeita o processo de construção da mesma, a opinião dos trabalhadores e as deliberações dos Conselhos, acaba por travar e/ou até retroceder um processo de mudanças que poderia estar acontecendo.

Através dos depoimentos dos sujeitos foi difícil identificar como realmente compreendem a Política de Assistência Social em Guarapuava, pois de imediato, eles foram apontando aspectos que a identificam na realidade local, os quais buscamos colocá-los nas discussões que se seguem.

Todos apontaram a frustrante lentidão com que a referida política caminha no município e isso tem decepcionado as expectativas de quem participa de seu processo desde a implementação da LOAS.

Então se nós pegarmos só essa faixa de envolvimento, imaginava-se que Guarapuava quando fosse discutir a questão social, o SUAS, também já estivesse avançado bastante. E hoje nós olhamos pra outros municípios próximos de nós e percebemos que Guarapuava ainda está engatinhando. Não abraçou essa causa, não entendeu isso como algo importante. É uma nova ordem na área social que tem que ser vista dessa maneira, tem que ter investimento do poder público, mas acima de tudo tem que ter o envolvimento também da Sociedade Civil (ENTIDADE II).

Para o sujeito, existe uma motivação para isso: os gestores não assumem a causa da política na perspectiva da legislação vigente.

[...] podemos observar é que infelizmente, usar uma palavra bem forte, Guarapuava parece que não assume a Assistência Social como uma política. Até por uma realidade política, um contexto político, que nós vivemos todos esses anos, é uma realidade histórica também de Guarapuava, própria da população

de Guarapuava, ainda a Assistência Social não é vista como uma política (ENTIDADE II).

Isso passa por uma questão cultural arraigada na Assistência Social mesmo antes de se tornar política pública. Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), discutem a questão cultural relacionada à política no que tange aos movimentos sociais latino-americanos, e trazem um conceito de cultura que serve para esta discussão.

[...] cultura compreende um processo coletivo e incessante de produção de significados que molda a experiência social e configura as relações sociais. [...] o sistema signifiante pelo qual necessariamente [...] uma ordem social é comunicada, reproduzida, experimentada e explorada [...]. Cultura é um conjunto de práticas materiais que constituem significados, valores e subjetividades (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000, p. 18).

Para os autores, a relação entre cultura e política está focada no exercício do poder e isso contraria a perspectiva democrática prevista na nova maneira de prestar serviços de Assistência Social nos municípios. Podemos perceber na discussão sobre os grupos políticos de Guarapuava que a manutenção do poder é de fundamental importância para quem assume cargo público. Para isso qualquer estratégia é válida, desde que esta fortaleça e mantenha os mesmos grupos no domínio.

Essa lentidão só tem explicação quando buscamos as raízes do desenvolvimento do país, que foi marcado por relações que facilitam o atraso do processo. Isso é amplamente discutido por Martins (1994) em seu livro ‘O poder do atraso: ensaios de Sociologia da História Lenta’, no qual ele afirma que “[...] o Estado é baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder” (MARTINS, 1994, p. 13). O atraso na implementação da Política de Assistência Social significa o travamento do processo democrático uma vez que isso impede que os sujeitos em situação de vulnerabilidade social tenham acesso aos direitos que o Estado tem a obrigação de garantir.

4.2.1 – A resistência para aceitar a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado

Outro aspecto apontado por todos os sujeitos foi a não compreensão da política de Assistência Social como um direito de cidadania por todas as gestoras (no período estudado), exceto a última, Sra. Mara Rúbia Tavares Ribas (2009 e atual).

[...] quando entrei na secretaria, presenciei duas fases da implantação e orientação da Assistência, a fase da secretária anterior, que era extremamente difícil. Era uma pessoa que não reconhecia a Assistência Social como política pública, por isso dificultava e muito o desenvolver da implementação. Tanto a implantação do SUAS como da própria política de Assistência, dentro do município depende muito da realidade do mesmo município, depende muito da situação cultural do município (GOVERNAMENTAL II).

Os sujeitos apontam essa não compreensão como resistência por parte das gestoras, uma vez que existe diversidade de materiais que explicam como a política deve ser desenvolvida e mesmo assim continua-se com a antiga forma de prestar serviços assistenciais. A cultura tecnocrática [...] confere a essa política um perfil limitado e ambíguo que estimula ações emergenciais e descontinuas no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social (OLIVEIRA, 2003, p. 119).

4.2.2 – O Coronelismo, o Clientelismo e o Assistencialismo como presença constante

Ainda se percebe, de acordo com os sujeitos, resquícios do coronelismo, do clientelismo e do assistencialismo. Esse é um fenômeno datado entre 1889 a 1930 (LEAL, 1997) e, de acordo com o depoimento dos sujeitos, é o que ainda perdura no município de Guarapuava.

Sendo o município considerado do interior, observo que há uma diferença no processo de implementação da política de Assistência Social, principalmente pela cultura do município, aonde há décadas vem sendo administrada pelas mesmas pessoas, os chamados coronéis, que são donos da metade de Guarapuava e consideram o restante também de sua propriedade, não se muda a cara da administração pública, passa-se de pai para filho, onde ambos não possuem ou não desejam possuir o conhecimento da Assistência Social e das políticas públicas. Nossa realidade é completamente diferente da realidade dos demais municípios de grande porte como a capital, por exemplo, a Assistência Social é vista com outros olhos. Então hoje no município, a Assistência Social ainda não é vista como um direito constituído, e este processo é longo, porque o próprio secretário, o próprio gestor da política da Assistência do município tem que ver a Assistência como um direito (GOVERNAMENTAL II).

A manutenção do poder é nítida quando se percebe que o município é governado sempre pelas mesmas famílias. É comum que a disputa eleitoral seja feita entre os filhos dos coronéis, pois nenhum quer se afastar do poder. Para garantir a vitória se faz o que for

necessário, inclusive, usa-se a máquina pública para fortalecer o poder de barganha, do preço do voto a qualquer custo.

Esses coronéis que administram a cidade já vêm de longa data e são eles os mais poderosos em termos de bens materiais, assim como todos os políticos dessas famílias que ‘loteiam’ Guarapuava, utilizam dos espaços de comunicação com frequência para fortalecer sua campanha política. Aqueles que se aventuram e se lançam candidatos, e não têm o poder da mídia a ser favor, ou não têm a máquina pública, ou são de esquerda, não têm a menor chance de saírem vitoriosos num processo político.

Logicamente isso repercute diretamente na prestação de serviços das políticas públicas, e no caso da Assistência Social, como podemos perceber pela fala deste sujeito:

É a concepção, é cultural, onde ainda se tem presente a troca, no favor, no muito obrigado, na troca de favor, Deus te abençoe, Deus que te ajude, que bom que eu consegui, no final do ano em outubro vou contribuir porque você me ajudou... porque vai haver por parte da liderança da Câmara municipal eu ouvi, “não precisa desenvolver o CRAS móvel lá, não precisa, porque pobre se contenta com uma cesta básica no último dia perto da eleição e ele vai apoiar” (GOVERNAMENTAL II).

Para Martins (1994), o Brasil vive desde os primórdios de sua colonização à espera do progresso, do desenvolvimento com equidade e justiça social; à espera da nítida separação entre o público e o privado. E poderíamos afirmar, à espera da efetivação dos direitos adquiridos.

De fato, o trânsito de dinheiro particular para os bolsos dos políticos por meio das funções públicas que ocupam combina-se, na tradição brasileira, com o movimento inverso do dinheiro particular dos políticos em favor dos interesses particulares dos eleitores, justamente como compensação pela lealdade política destes últimos (MARTINS, 1994, p. 19).

A visão que se tem da pobreza está relacionada a uma questão meritocrática, enfatizando que se a pessoa está numa condição de vulnerabilidade é porque ela não se esforçou o bastante, ou porque não aproveitou as oportunidades que lhe foram dadas, ou porque não sabe administrar o que tem. A pobreza não é reconhecida como fruto da relação capital e trabalho no sistema capitalista, na qual o Estado deveria atuar para diminuir esse impacto na vida dos cidadãos.

As próprias lideranças do município que têm a gestão tanto da Assistência como gestão administrativa, ainda não observam o fato de a Assistência Social ser um direito constituído [...] em Guarapuava o pobre é pobre por falta de determinação pessoal, por ser preguiçoso, por isso o pouco que se oferece a esse pobre é suficiente. Então observo que uma vez sendo um direito a ser implementado, necessita fazê-lo aos poucos, para nesse processo mudar também a forma de pensar da sociedade e principalmente das lideranças municipais (GOVERNAMENTAL II).

É a lógica arcaica de prestar serviços estatais: para um pobre um serviço pobre basta. Ele não vai reclamar mesmo. E só se é ofertado por ser uma forma de manutenção do poder político em época eleitoral. *“Nós imaginamos ainda que é um favor feito e que amanhã ou depois esse favor vai ser cobrado, e nós ainda embarcamos nessa” (ENTIDADE II).* Neste aspecto, “a incidência do clientelismo na Assistência Social, por fim, pode ser caracterizada como decisiva, no sentido de imprimir a essa política, uma cultura que fragiliza a idéia do direito e fortalece a idéia da dádiva e do favor” (OLIVEIRA, 2003, p. 119). Uma política pública administrada nestes moldes é uma política que gera clientes em vez de usuários que tem na CF/88 e na LOAS/93 um direito adquirido.

4.2.3 – A resistência na partilha do poder e o desafio da participação.

Outro aspecto percebido pelos sujeitos entrevistados é a nítida resistência quando se trata da partilha do poder por parte dos gestores. Existe certo medo de dar liberdade ao CMAS, por exemplo, para fazer suas deliberações. Assim, como quando se trata das entidades parceiras do município.

[...] a gente sentia nesse início de atuação aqui, existia as mesmas instituições, porém, uma centralização muito grande na Secretaria de Assistência Social, que antes nem era Assistência Social, mas Promoção Social, mas uma centralização desorganizada que fazia com que as instituições, elas eram autônomas, mas se sentiam solitárias e não havia uma articulação entre elas. A rede não conseguia se comunicar entre si (ENTIDADE I).

O poder é um fenômeno complexo, difícil de ser explicado e conceituado, devido a sua forma multifacetada, que causa ambiguidades e contradições. Para Azambuja (1998), ele existiu em todas as sociedades, sendo comum a todas elas. Por isso, sobre ele, são apresentadas inúmeras concepções sob as mais variadas perspectivas (sociologia, ciência política, história, antropologia e psicologia). Para Aurélio (2002 p. 541), o poder significa

“[...] dispor de força ou autoridade; direito de deliberar, agir ou mandar; autoridade constituída [...] função do estado [...]”. O poder pode ser usado para o bem comum, como para o bem individual. Nesse sentido,

o poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceitual pode ir desde a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: poder do homem sobre o homem. O homem não é só sujeito, mas também objeto do poder social (BOBBIO, 2000, p. 933).

Retratado como expressão da natureza humana, individual e privado, como capacidade de realização de sonhos, como força para alcance de ideais, o poder seria a força do desejo. Considerado como uma força que impulsiona o homem a seguir o caminho da vida, o poder seria segurança. Enfatizado como um fenômeno que provoca tensão permanente, o poder seria disputa. Salientado como fenômeno típico de grupos e sociedades, como força nascida da consciência social, o poder seria relação. Percebido como a única forma de inviabilizar a falência ou morte da espécie humana, o poder seria sobrevivência. Caracterizado como fenômeno mobilizador das instituições sociais e força diretora da sociedade, o poder seria política.

Weber (2008), no livro *Ciência e Política*⁵⁹, no segundo capítulo intitulado *A política como vocação*, afirma que o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação esta mantida por meio da violência legítima. Na concepção dele, há três legitimações do domínio, sendo: a) A autoridade dos “santificados” pelo reconhecimento antigo. É o domínio tradicional exercido pelo patriarca e pelo príncipe patrimonial de outrora; b) A autoridade do dom da graça (carisma) extraordinário e pessoal, do heroísmo ou outras qualidades da liderança individual. É o domínio carismático, exercido pelo profeta ou, no campo da política, pelo senhor de guerra eleito, pelo governante eleito pelo povo, o grande demagogo ou o líder do partido político; c) O domínio em virtude da “legalidade”, em virtude da fé na validade do estatuto legal e da competência funcional, baseada em regras racionalmente criadas. Nesse caso, espera-se obediência no cumprimento das obrigações estatutárias. É o domínio exercido pelo moderno servidor do Estado e por todos os portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham.

A obediência é determinada pelos motivos bastante fortes do medo e esperança e pelos mais variados interesses. Mas em termos de legitimações dessa obediência, há três tipos

⁵⁹ Cf.: Capítulo II *A política como vocação* p. 59-124.

puros: tradicional, carismático e legal. Segundo Weber, raramente encontra-se os tipos puros na realidade. Mas, neste ensaio, se interessa principalmente pelos tipos de domínio em virtude da dedicação, dos que obedecem, ao carisma exclusivamente pessoal do líder, pois essa é a raiz de uma vocação em sua expressão mais elevada. Na dedicação carismática, os homens obedecem ao líder porque acreditam nele, a orientação de seus discípulos é direcionada para a sua pessoa e para suas qualidades. Esses políticos de vocação seriam em toda parte as únicas figuras decisivas na luta política pelo poder. O domínio organizado exige que a conduta humana seja condicionada à obediência para com os senhores que pretendem ser os portadores do poder legítimo tenham o controle dos bens materiais que são necessários para o uso da violência física. E disso pode se dizer que a mídia tem papel relevante quando legitima um líder no poder sem levar em conta o que acima foi dito. O líder é aceito por uma massificação e alienação modelada midiaticamente.

Segundo Weber (2008), a ordem estatal burocrática é característica do Estado moderno. No Estado contemporâneo a separação entre o quadro administrativo, os funcionários administrativos e os trabalhadores, em relação aos meios materiais de organização administrativa, é completa. O Estado moderno é uma associação compulsória que organiza a dominação. Teve êxito ao buscar monopolizar o uso legítimo da força física como meio de dominação dentro de um território. A política pode ser uma ocupação subsidiária (quando a pessoa pode dedicar-se à política, sem que a política seja “sua vida”) ou uma vocação. Contemporaneamente dedica-se a política como meio de domínio, de poder e na maioria das vezes, de lucro, pois favorece um Estado, como fala como comitê da burguesia (MARX, 2000).

Galbraith (1986) discute a anatomia do poder e seus respectivos instrumentos que facilitam o seu manejo ou exercício. São eles: poder condigno, poder compensatório e poder condicionado. Para o autor, “o poder condigno obtém submissão pela capacidade de impor às preferências do indivíduo ou do grupo uma alternativa suficientemente agradável ou dolorosa para levá-lo a abandonar essas suas preferências” (GALBRAITH, 1986, p. 04). Neste caso, a pessoa prefere aceitar a imposição, porque no caso de não aceitação, a repressão seria mais dolorosa. Ela cede com facilidade ao impositor poderoso. Já o poder compensatório “[...] conquista submissão oferecendo uma recompensa positiva – proporcionando algo de valor ao indivíduo que assim se submete” (GALBRAITH, 1986, p. 05). Aqui o indivíduo é comprado pela compensação.

[...] estou à frente desta instituição no princípio de 2004 pra cá. Nesse começo a gente sentia uma coisa muito clara que existia: a subvenção municipal, que nós temos hoje pela instituição. Se você tivesse um bom relacionamento com a municipalidade a instituição que você gerenciava tinha o repasse. Então você ficava dependente da vontade política (ENTIDADE I).

Esse fenômeno discutido não tem apenas relação com os políticos da cidade, mas também com a população que está em processo de aprendizado para participar dos espaços públicos de discussão democrática. *“A sociedade civil através das entidades e movimentos sociais e populares, também deixam a desejar quando se trata de participação” (ENTIDADE II).* Até existe significativa presença nas Conferências, nos Conselhos, porém, quando se trata de audiências públicas, ou mesmo de ir atrás dos eleitos para cobrar suas promessas, isso fica aquém do esperado para a democracia.

Na concepção dos sujeitos, Guarapuava está avançando nesse processo, pois através dos CRAS estão preparando os usuários para participar, incentivando as lideranças a pensar os serviços. Isso é um avanço, considerando o contexto político em que se encontra o município, mas é uma forma ainda autoritária de inter-relação com os usuários, pois é um movimento que não nasce da base, mas de cima, dos profissionais. Isso não significa conquista dos espaços de participação, mas uma tão-somente simples obrigatoriedade.

4.3 – O processo de implementação e de Gestão da Política de Assistência Social através do Sistema Único de Assistência Social em Guarapuava

Apesar do retrocesso, considerado pelos sujeitos, no que tange à Assistência Social em Guarapuava, já se iniciara, em âmbito nacional, as discussões sobre a necessidade de construção de um Sistema Único de Assistência Social. Isso foi discutido na V Conferência Municipal de Assistência Social realizada em 2004, cujo tema foi “SUAS - PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”. Nesta Conferência, as deliberações apontavam para o crescimento da política dentro do que prevê o Sistema Único de Assistência Social. Foram elencadas pelos conferencistas as metas e os desafios a serem enfrentados, a curto, médio e longo prazo, ou seja, de 2008 até 2015, conforme o quadro:

METAS E DESAFIOS E SEUS PRAZOS		
CURTO	METAS	1. Implantação e construção de 3 CRAS
		2. Contratação de Equipe Multiprofissional
		3. Aquisição de 3 veículos
		4. Implantação de programas de geração de renda
		5. Implantação de programas para trabalhar com família com o objetivo de fortalecer vínculos familiares e reconhecimento de seus direitos.
	DESAFIOS	1. Recursos humanos e financeiros
		2. Capacitação profissional
		3. Previsão orçamentária
		4. Escolaridade adequada do público alvo
		5. Identificação do usuário: garantir qualidade dos serviços, desburocratização do sistema de atendimento da rede.
Até 2008		
MÉDIO	METAS	1. Construção e implementação de 6 CRAS na zona rural
		2. Construção e implementação de 7 CRAS na zona urbana
		3. Aquisição de 13 veículos
		4. Garantir a alimentação das bases de dados informatizados provenientes dos subsistemas da rede SUAS
		5. Garantir inserção de 70% aproximadamente dos beneficiários do BPC em programas assistenciais.
	DESAFIOS	1. Recursos humanos e financeiros
		2. Recursos humanos e financeiros
		3. Previsão orçamentária
		4. Programa de informática eficiente – pessoal qualificado; - recursos financeiros
		5. Garantir a qualidade dos serviços – desburocratização do sistema de atendimento da rede; programas, projetos e serviços específicos para atender a demanda.
Até 2010		
LONGO	METAS	1. Construção e implementação de 25 CRAS
		2. Aquisição de 25 veículos
		3. Aquisição de 13 veículos
		4. Garantir alimentação das bases dos dados de informatização proveniente dos subsistemas da rede SUAS.
	DESAFIOS	1. Recursos humanos e financeiros
		2. Previsão orçamentária
		3. Previsão orçamentária
		4. Programa de informática eficiente – pessoal qualificado, recursos financeiros, proporcionar condições de promoção social aos usuários.
Até 2015		

QUADRO 4.3 – DELIBERAÇÕES DA V CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2004

Fonte: Relatório da V Conferência Municipal de Assistência Social de Guarapuava de 2004. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Destas deliberações, algumas foram incorporadas ao Plano Plurianual Municipal de Assistência Social (PMAS), que:

[...] é um instrumento destinado ao planejamento plurianual da gestão da política, revisado anualmente, em conformidades com os instrumentos legais LOAS, PNAS-2004, NOB/SUAS, considerando o diagnóstico social, a demanda local e regional e a estruturação dos sistemas municipais de assistência social (SETP, 2007, p. 28).

No entanto, percebe-se que algumas prioridades que constam no plano não partiram das propostas da Conferência, mas apenas de necessidades percebidas pelo gestor municipal, conforme o quadro:

Plano Municipal de Assistência Social 2005	
A Ç Õ E S Priorizadas	Ações socioeducativas de apoio à família
	Apoio sócio educativo (contra turno social)
	Centro Dia
	Reabilitação baseada na comunidade
	Ações socioeducativas
	Atendimento aos usuários de substâncias químicas
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Centro/ unidade de geração de renda
	Programa Bolsa Família
	Diagnóstico municipal

QUADRO 4.4 – PRIORIDADES NO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA 2005.

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2005. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Como é possível visualizar nos quadros, as principais ações para a implementação do SUAS, como a implantação dos três CRAS e a contratação de Equipe Interdisciplinar, que só pode ser feita através de concurso público, não foram consideradas pelo gestor quando da elaboração do PMAS, como afirma um sujeito entrevistado: *“Há uma boa vontade até de nós técnicos quando estamos ajudando a elaborar o plano e tudo mais, a gente pegar essas propostas e não esquecer, mas muitas delas não saem do papel. Muitas delas, infelizmente”* (GOVERNAMENTAL I). Isso demonstra uma fragilidade no que se refere à articulação entre as Conferências municipais, onde tanto o Governo quanto a Sociedade Civil pensam juntos a política pública, e suas deliberações, que necessariamente deveriam ser incorporadas ao plano para a sua posterior execução. Porém, daquilo que foi planejado, pode-se notar o que foi executado e que consta no Relatório de Gestão, conforme o seguinte quadro:

Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social 2005	
A Ç Õ E S realizadas	Ações socioeducativas de apoio à família
	Apoio socioeducativo (contra turno social)
	Grupos de convivência do idoso
	Reabilitação baseada na comunidade
	Benefício de Prestação Continuada
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Programa Bolsa Família
	Geração de trabalho e renda

QUADRO 4.5 – AÇÕES REALIZADAS QUE CONSTAM NO RELATÓRIO DE GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2005.

Fonte: Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2005. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa Prates.

Vale ressaltar que o Relatório de Gestão:

[...] é um instrumento que contempla a prestação de contas dos serviços socioassistenciais prestados no âmbito do município. Tal relatório agrega itens pertinentes ao diagnóstico municipal, levantamento e execução dos serviços socioassistenciais, indicadores para monitoramento e avaliação, controle social, benefícios eventuais, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e indicadores sobre a estruturação do sistema municipal de Assistência Social (SETP, 2007, p. 28).

É visível, portanto, a manutenção dos mesmos serviços, com alguns programas federais, sem avanços significativos. E, ainda mais, o Relatório de Gestão aponta uma avaliação de desempenho da gestão municipal, onde constam em formulário que o município considerou *insuficientes* as seguintes ações: cobertura na rede de atendimento de enfrentamento à pobreza; articulação da rede de assistência social; participação dos usuários no planejamento das ações; regulamentação dos benefícios eventuais; capacitação de recursos humanos; realização de ações de qualificação profissional; inclusão de desempregados no mercado de trabalho; processo de monitoramento da rede de serviços.

Também considerou *regulares* as seguintes ações: implantação das novas modalidades de atendimento do SAC; cobertura da rede de proteção social básica e especial; articulação da rede de assistência social com as demais políticas setoriais; envolvimento da comunidade; implantação e/ou implementação de proposta pedagógica; instituição de critérios para partilha; disponibilidade de recursos financeiros; trabalho intersetorial; realização de ações preventivas; integração com o poder judiciário e o Ministério Público; integração com os Conselhos e políticas setoriais; inclusão de famílias do BPC na rede de serviços.

E ainda considerou *boas* as seguintes ações: participação das famílias nas ações desenvolvidas com as demais políticas setoriais; atuação do Conselho Municipal de Assistência Social; disponibilidade de estrutura para a operacionalização da Política de Assistência Social; estabelecimento de parcerias; integração com as políticas de defesa dos direitos; realização de ações de geração de renda; inclusão da pessoa com deficiência na rede de serviços disponíveis no município; inclusão de adolescentes e jovens no mercado de trabalho; inclusão de beneficiários do BPC na rede de serviços; Inclusão dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) na rede de serviços; preenchimento do CADÚNICO.

São indicadores que apontam quão necessário e urgente é o andamento do processo de implementação do SUAS, porém, o município praticamente não avança nessa direção, conforme o depoimento de um dos sujeitos: “[...] *posso considerar assim como um marco na minha participação como conselheiro, nós tínhamos um tipo de gestão lá, especialmente da presidente, em que a*

gente sentia certo travamento das decisões a serem tomadas em nível de Conselho municipal [...]"

(ENTIDADE I). É importante frisar aqui que a presidente do CMAS era naturalmente a Secretária de Assistência Social:

O titular do órgão público municipal, responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, na qualidade de representante do Executivo Municipal, é membro nato do Conselho Municipal de Assistência Social, e terá voto de qualidade em caso de empate (LEI 541, 1995, Art. 6º). O Conselho Municipal de Assistência Social será presidido pelo titular do órgão público responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social e os demais membros da Diretoria Executiva serão escolhidos dentre seus pares (LEI 541, 1995, Art. 10).

Cabe uma questão provocadora de debate: Como pode haver fiscalização da própria ação? E a participação da Sociedade Civil, como fica? Esse período significou certo atraso e travamento das decisões, uma vez que quem presidia as deliberações era a própria secretária. Por mais atuante que os conselheiros fossem, o fato de ter como presidente a representante do alvo de fiscalização, era um aspecto dificultador da tomada de decisões entre eles.

Outro depoimento critica a falta de relação entre os PMAS e os Relatórios de Gestão quando afirma:

Eu vejo que o ideal das Conferências, do plano é existir uma transformação dessa realidade que foi diagnosticada, que foi apontada pela população e que tenha futuramente uma transformação dessa realidade. Não é o que acontece. Até por uma necessidade é colocada no plano, mas depois não tem como avaliar, porque não foi executada. Mas, é a nossa realidade" (ENTIDADE II).

Vale lembrar que neste período a presidência do CMAS era obrigatoriamente da secretária ou gestora municipal. Ninguém podia participar, nem havia eleição para isso, pois a lei de criação do CMAS apontava automaticamente a secretária de Assistência Social como presidente. Haveria que acontecer uma auto-fiscalização das próprias ações.

É de grande valia mostrar que no instrumento utilizado na referida Conferência, havia uma questão que perguntava se as deliberações tanto das Conferências quanto do CMAS são executadas pelo órgão gestor, e foi respondido que elas são cumpridas ocasionalmente. Isso significa fragilização do poder deliberativo do Conselho em todas as instâncias, respaldado no seguinte motivo:

Os governos têm resistido [...] às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas [...]

Essa resistência do governo em partilhar o seu poder de decisão se traduziu em reiteradas tentativas de neutralização e enfraquecimento do papel do conselho (TATAGIBA, 2002, p. 80).

Um sujeito avalia este momento de discussões realizado durante a Conferência e que trouxe importantes expectativas.

Eu recordo que quando teve início toda a discussão do SUAS, até nós tivemos uma reunião na secretaria, na SECR, hoje é a SETP, houve um desmembramento da Secretaria da Criança, e foi apresentado o SUAS a NOB e começou toda uma discussão de uma proposta que em dez anos haveria em nível nacional a implantação do SUAS como um todo. Então Guarapuava teve esse início de discussão de amadurecimento. Mas se olharmos de 2005 até hoje, cinco anos depois, eu acredito que foram dados poucos passos; foram dados poucos passos. Porque nós não podemos olhar para Guarapuava e comparar com município de menor porte e que tá iniciando muitas vezes, quinze anos de emancipação (ENTIDADE II).

Mas, analisando o processo de implementação das ações deliberadas na Conferência, percebe-se que este sujeito tem razão ao afirmar que os passos dados foram poucos e lentos.

Segundo depoimentos de sujeitos, o problema estava relacionado à compreensão que os gestores tinham sobre a política. *“O gestor antigo também não entendia nada e não tinha interesse em entender. Que uma coisa é não ter entendimento daquela realidade, outra coisa é não ter vontade e nem interesse em conhecer. Em receber essa realidade” (GOVERNAMENTAL II).* Percebemos nas falas que o principal fator da não implementação da política no município está relacionada à não formação do gestor e, também, a pouca importância que este dava para a referida política. *“Começa o ano empolgado, porém a gente vai sendo podado. Então, quando se trata de Assistência se poda muita coisa, se diminuiu muita coisa” (GOVERNAMENTAL II).* Em todo período estudado, o que se percebeu (também pelas falas dos sujeitos) é que ela sempre teria sido uma prioridade em épocas especiais quando *“[...] simplesmente era usado o benefício eventual como forma de troca de voto, forma de troca de favor. Então aproximando o momento eleitoral, a assistência era evidente, evidenciava a Assistência Social. Porque era preciso usar isso como forma de troca” (GOVERNAMENTAL II).*

Isso é declarado pelos participantes desta pesquisa quando afirmam que todas as gestões entre 1996 e 2009 tiveram a mesma postura com relação à política.

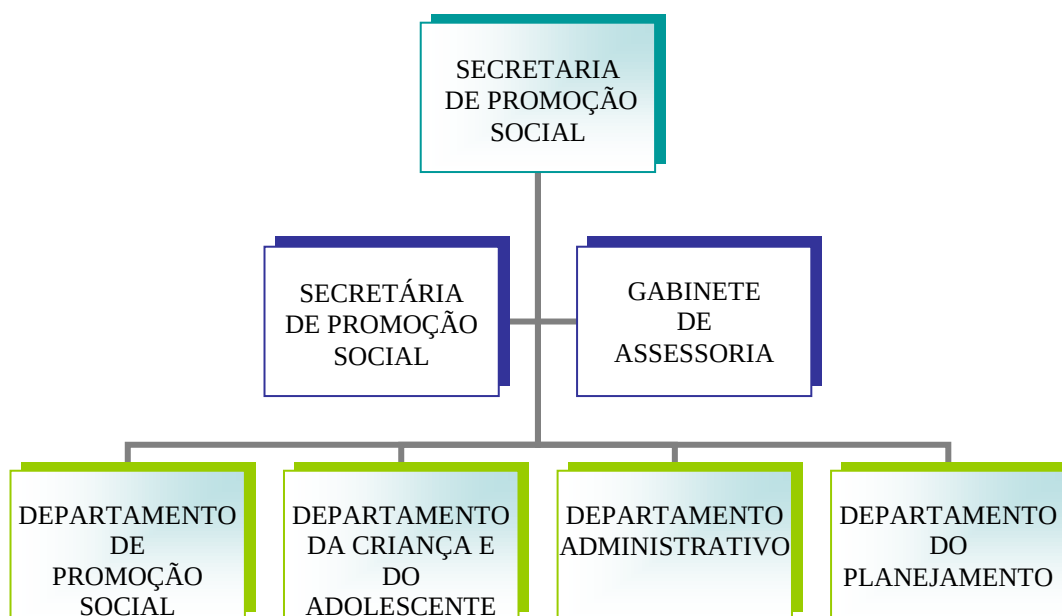
Vejo bastante dificuldades quando se trata do SUAS. Estou aqui há nove anos e passei por quatro gestões. Nenhuma das gestões tinha o entendimento de que a Assistência é uma política e está na lei pra ser cumprida. A primeira ainda era um pouco mais aberta e tinha essa preocupação de cumprir o que estava sendo

previsto, mas depois as demais não têm essa preocupação, esse entendimento. Apenas vai empurrando a Assistência apenas porque tem que ter, mas não tem muito interesse por parte do gestor (TRABALHADOR DA ÁREA).

Em 2005, assumiu a prefeitura o Sr. Fernando Ribas Carli pelo PP, eleito em 2004. A partir daí houve mudança de gestora da Assistência Social, que passou a ser de responsabilidade da Sra. Maria do Carmo Abreu. Por ocasião da troca de mandato do prefeito municipal e de seus secretários houve nova organização na secretaria, e os cinco setores do Programa de Setorização foram fechados. Nos relatórios não constam os motivos que levaram a isso. Apenas informam que a prestação de serviços e a realização de programas e projetos foram novamente centralizados na Secretaria de Promoção Social. Percebe-se que os sujeitos também se negam a falar do ocorrido. Apenas demonstram uma perspectiva que foi frustrada com relação aos setores e ao processo de descentralização que haviam começado.

Já era esse pensamento. Não existia ainda um nome, não havia chegado pra nós esse nome CRAS, SUAS, mas nós tínhamos o entendimento de que toda a movimentação da Assistência chamava pra descentralização na época e aí nós já estávamos caminhando nisso, já estávamos avançando. Na verdade, a ideia na época era apenas estruturar melhor nosso atendimento e aí avançarmos, mas aí retrocedeu e tal, e aconteceu tudo o que você já sabe que aconteceu. Pra nós foi um retrocesso, assim, enquanto técnico foi geralmente a revolta e tudo mais. Mas, você acaba caminhando conforme as coisas também estão andando, infelizmente" (GOVERNAMENTAL I).

Assim, o novo reordenamento da secretaria se deu a partir da divisão dela em quatro departamentos, a saber: Departamento de Promoção Social, Departamento da Criança e do Adolescente, Departamento Administrativo e Departamento do Planejamento, como no Organograma.



ORGANOGRAMA 4.3 – SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE GUARAPUAVA-PR EM 2005

Fonte: Relatório Anual – Secretaria de Assistência Social, 2007.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Cada um destes departamentos contava com um coordenador e sua respectiva equipe para o desenvolvimento de suas atribuições, seja na execução de programas e projetos, serviços e benefícios ou funções administrativas. Foi um processo inverso ao que vinha sendo desenvolvido, pois a inauguração de departamentos propiciou a centralização das ações no órgão gestor. Isso pode ser considerado retrocesso, pois:

Até o mês de agosto de 2005, o atendimento ao público usuário da assistência social era realizado através do “Programa de Setorização”. [...] A partir do mês de setembro o atendimento à população usuária da assistência social foi centralizado nas dependências da Secretaria Municipal de Promoção Social. Assim, foi estruturado o “Centro de Triagem”. Na área rural foi mantido o atendimento descentralizado nas comunidades (GUARAPUAVA, 2005, p. 4).

Os serviços ofertados aos usuários são os mesmos: gerenciamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), avaliação para a carteirinha para a pessoa portadora⁶⁰ de necessidades especiais (PPNE); segunda via de certidão de casamento, nascimento, e carteira de identidade; serviços emergenciais como: cesta básica, leite, colchão, cobertor, vestimentas, lonas de plástico, fralda geriátrica, fotografias, passagens para outras localidades e encaminhamentos diversos para outras secretarias, instituições ou programas. Como se pode

⁶⁰ Atualmente a nomenclatura mudou, chama-se Pessoa com Necessidades Especiais.

perceber, alguns serviços que são da Política de Saúde ainda continuaram sendo ofertados pela Assistência Social.

Consta no Relatório Anual (2003) que a secretaria gerenciava alguns programas: Programa Leite das Crianças, Projeto Sopa Enriquecida, Projeto Grupo de Renda Familiar, Clube de Mães, Projeto Vida: Grupos de Gestantes, Programa Bolsa Família, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI), Jornadas Ampliadas do PETI (JAP's) e Projeto Socioeducativo de Apoio à Família. Esses programas, projetos e serviços foram sendo mantidos nos anos subsequentes, com poucas alterações, conforme os Relatórios Anuais (2004 a 2006), tendo sido inaugurado mais um projeto: Grupos de Convivência da Terceira Idade, conforme Relatório Anual (2005).

Em 2006, além da manutenção de algumas propostas, houve previsão de acréscimo de alguns serviços que podem ser percebidos pelo Plano Municipal de Assistência Social:

Plano Municipal de Assistência Social 2006	
P R I O R I D A D E S	Ações socioeducativas de apoio à família
	Apoio socioeducativo (contra turno social)
	Centro de convivência do idoso
	Reabilitação baseada na comunidade
	Benefício de prestação continuada
	Benefícios eventuais
	Abrigo
	Projetos e programas de enfrentamento à fome
	Apoio às instâncias do sistema descentralizado e participativo
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PETI
	Sistema de informação monitoramento e avaliação
	Grupos de produção

QUADRO 4.6 – PRIORIDADES PREVISTAS NO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA 2006.

FONTE: Plano Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2006. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa Prates.

É importante lembrar que ainda estão em voga as deliberações da V Conferência Municipal de Assistência Social. Daquilo que foi previsto, algumas das ações foram realizadas, conforme quadro a seguir:

Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social 2006	
A Ç Õ E S	Ações socioeducativas de apoio à família
	Apoio socioeducativo (contra turno social)
	Grupos de Convivência do Idoso
	Implantação de 1 CRAS13/07/2006 espaço exclusivo, porém cedido.
	Benefício de Prestação continuada
	Benefícios eventuais
	Abrigo

Realizadas	Projetos e programas de enfrentamento à fome
	Apoio às instâncias do sistema descentralizado e participativo
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PETI

QUADRO 4.7 – AÇÕES REALIZADAS QUE CONSTAM NO RELATÓRIO DE GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2006

Fonte: Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2006. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa Prates.

Segundo depoimento de um sujeito, a lentidão caracteriza o município quando se trata de implementar uma política pública.

Olha, eu vejo assim a realidade da Assistência caminhando, sabe, mas esse caminhando a passos de tartaruga, digamos assim, ainda as pessoas não têm o entendimento do que é a política realmente de Assistência Social, como que ela deve ser administrada, como que ela deve ser organizada. Então eu vejo a nossa realidade de Guarapuava, a gente caminhando, mas a passos de tartaruga (GOVERNAMENTAL I).

Guarapuava sendo uma cidade de grande porte, para que pudesse avançar da gestão inicial para a gestão básica, deveria implantar no mínimo quatro CRAS para atender a população usuária. Assim, dois anos após a inauguração do SUAS em nível nacional, o município abre um CRAS, com apenas 50% dos membros da equipe de referência.

Tanto é que nós temos há quanto tempo os CRAS em Guarapuava, agora se fossemos olhar, será que os CRAS estão de acordo como prevê o SUAS? Provavelmente não! Nem na questão de infra-estrutura, nem na questão de pessoal e também nem na questão da oferta de serviços. E eu estive recentemente num município próximo fazendo um trabalho, e observei que o município pequeno tem um pessoal técnico, equipe técnica e tem atividades no CRAS. Por que Guarapuava não tem? Ou seja, alguém não quer que tenha (ENTIDADE II).

O que se percebe é certa “cultura do jeito” que o município adota quando se obriga a abrir um equipamento, porque caso contrário perderia recursos. É o chamado “jeitinho” que se dá quando uma intervenção se faz necessária, pois:

O jeitinho brasileiro, como o próprio nome diz, é brasileiro [...]. O jeitinho brasileiro é o genuíno processo brasileiro de uma pessoa atingir objetivos a despeito de determinações (leis, normas, regras, ordens etc.) contrárias. É usado para “burlar” determinações que, se levadas em conta, inviabilizariam ou tornariam difícil a ação pretendida pela pessoa que pede o jeito. Assim, ele funciona como

uma válvula de escape individual diante das imposições e determinações. O jeitinho se dá quando a determinação que impossibilitaria ou dificultaria a ação pretendida por uma dada pessoa é reinterpretada pelo responsável por seu cumprimento, que passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não-cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo (MOTA e ALCADIPANI, 1999, p. 09).

Segundo os autores acima, essa é uma forma de fazer o que se quer sem considerar, no caso dos espaços públicos, o que a lei impõe. É herança que vem desde a formação do povo brasileiro e que tem implicações ainda na atualidade.

Ainda no Relatório de Gestão, o município aponta suas dificuldades quanto à gestão da Assistência Social. Elas se resumem à capacitação de recursos humanos; cumprimento das exigências previstas pela NOB quando se refere ao avanço de gestão; a falta de regulamentação para os Benefícios Eventuais; a execução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Grupos de Convivência para Idosos e Trabalho Sócioeducativo de Apoio à Família; a inexistência de um sistema de informação, monitoramento e avaliação; a implantação e manutenção de projeto de enfrentamento à fome e a descentralização dos serviços e participação popular.

Em 2007 houve novamente troca de gestora na Assistência Social, assumindo a Sra. Ana Paula Silva Polli. Sobre o Plano de Gestão para 2007 nada consta sobre as prioridades para aquele ano, apenas as atividades que foram realizadas, que, na verdade, mostram apenas a manutenção de alguns serviços que já vinham sendo prestados nos anos anteriores, como se pode perceber:

Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social 2007	
A Ç Õ E S Realizadas	Implantação de 1 CRAS13/07/2006 espaço exclusivo, porém cedido
	Benefícios eventuais
	Ações socioeducativas de apoio à família
	Regulamentação do Auxílio Funeral
	Capacitação sócio-profissional
	Ações socioeducativas de apoio à família
	Apoio socioeducativo (contra turno social)
	Grupos de convivência do idoso
	Reabilitação baseada na comunidade
	Benefício de prestação continuada
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Geração de trabalho e renda

QUADRO 4.8 – AÇÕES REALIZADAS QUE CONSTAM NO RELATÓRIO DE GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE 2007

Fonte: Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2007. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).
Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa Prates.

É perceptível uma forte tendência de apenas manter os serviços que se têm sem possibilidade de ampliação. E esses serviam para amenizar as dificuldades da população. Esta, para que pudesse acessá-los, teria que estar em condição de miserabilidade. E só era atendida quando havia o risco de chegar sua situação ao Ministério Público.

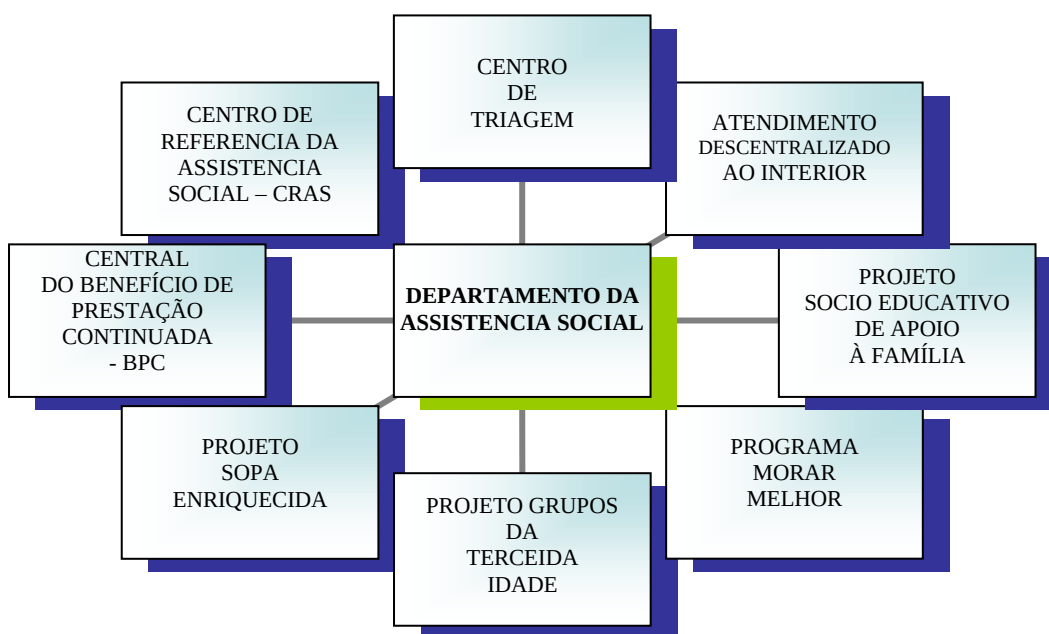
Até tempos atrás o pobre recebia isso, porque ele tava muito miserável e porque isso podia refletir no Ministério Público. Chegaria no Ministério Público e nós poderíamos ter um pepino grande, entende? Então vamos dar qualquer coisinha pra ele fechar a boca e colocar no relatório e deixar o relatório louco de lindo, e dizer que foi dado todo o auxílio à família (GOVERNAMENTAL II).

No mês de abril de 2007, a então Secretaria Municipal de Promoção Social, através de um Projeto de Lei aprovado pela Câmara Municipal de Guarapuava, altera a sua nomenclatura para Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como o nome de um dos seus departamentos, ficando da seguinte forma: Departamento da Assistência Social, Departamento da Criança e do Adolescente, Departamento Administrativo e Departamento do Planejamento.

A partir de 2007, no Relatório Anual (interno), consta uma especificação detalhada do papel de cada um dos departamentos, coisa que não ficara explícito nos últimos relatórios estudados. E, assim, o Departamento de Assistência Social tem a função de:

[...] **planejar, executar e avaliar** programas e projetos voltados à população em situação de vulnerabilidade social, atendendo os segmentos previstos na LOAS/93: família, criança, adolescente, idoso e pessoa com deficiência; **direcionar** as ações em conformidade com novos parâmetros trazidos pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social, na implantação e implementação dos CRAS – Centro de Referência da Assistência Social; **realizar** monitoramento técnico dos profissionais da área do departamento e **emitir** pareceres técnicos e sociais ao Poder Judiciário, Conselho Tutelar, Ministério Público e à Rede Prestadora de Serviços Sócio-Assistenciais (GUARAPUAVA, 2007, p. 7).

Nele estão vinculados alguns serviços, programas e projetos, perceptíveis no organograma.



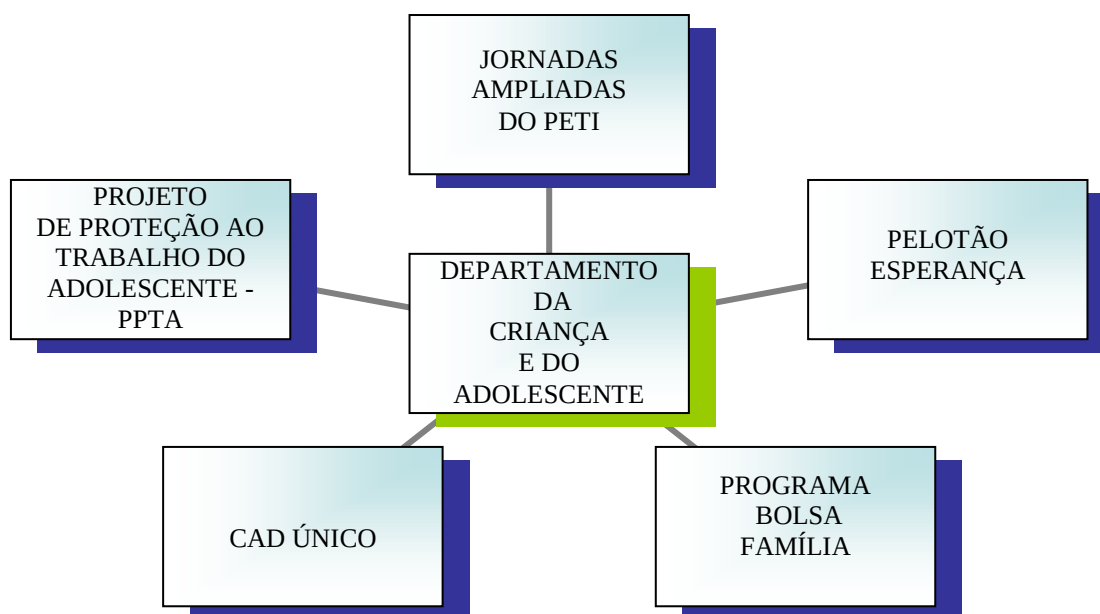
ORGANOGRAMA 4.4 – DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2007

Fonte: Relatório Anual – Secretaria de Assistência Social, 2007.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Nota-se que existe apenas um Centro de Referência de Assistência Social e que está vinculado a um departamento, sendo que o equipamento do CRAS deve ter gestão autônoma. Os atendimentos realizados por este departamento não diferem das ações mostradas acima no ano de 2001.

O Departamento da Criança e do Adolescente “[...] tem como objetivo **desenvolver** programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente, assim como **coordenar, executar e avaliar** tais programas e projetos nas três esferas de governo em conformidade com os parâmetros legais da LOAS” (GUARAPUAVA, 2007 p. 32). Os serviços a ele vinculados podem ser visualizados neste organograma.



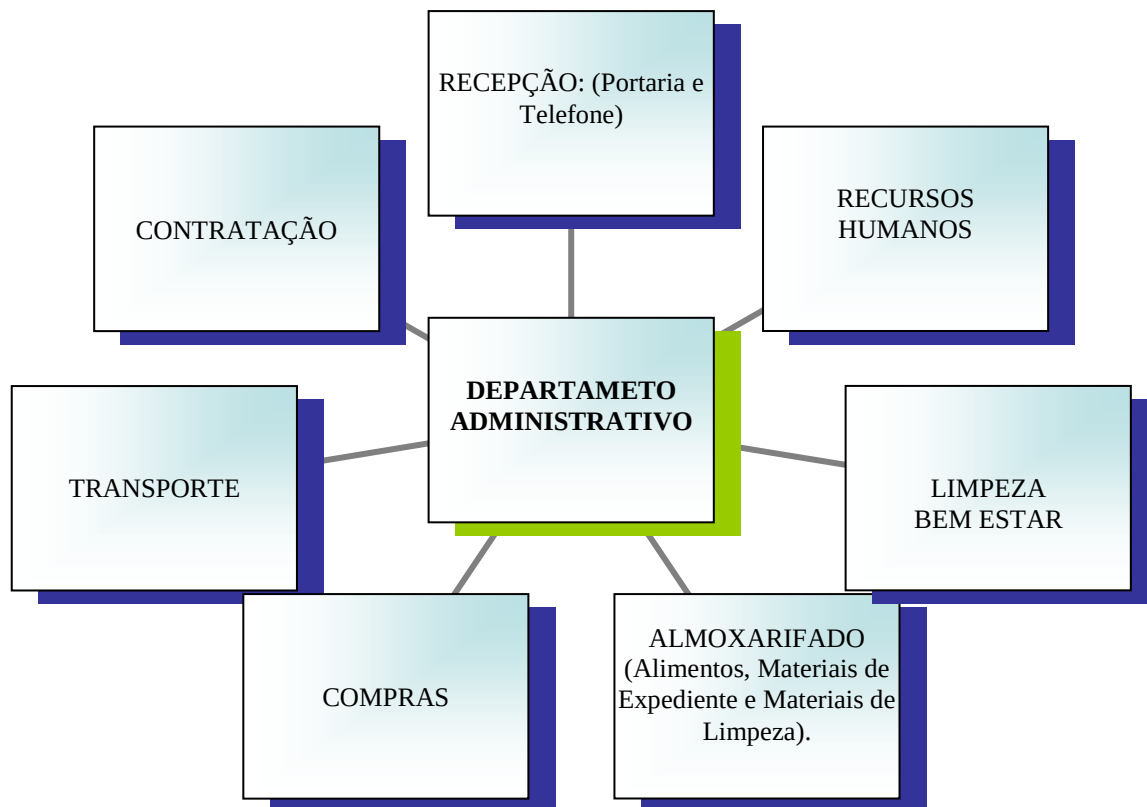
ORGANOGRAMA 4.5 – DEPARTAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Fonte: Relatório Anual – Secretaria de Assistência Social, 2007.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Percebe-se que os serviços de Proteção Social Básica estão misturados com os da Proteção Social Especial. Na verdade, a maioria dos serviços de proteção social especial no município são prestados por uma fundação, anteriormente chamada de Fundação do Bem-Estar do Menor (FUBEM), e hoje, Fundação Proteger. E também por outras entidades não governamentais. Os serviços desta modalidade prestados pelo município são visíveis no organograma acima.

Os procedimentos administrativos do Órgão Gestor estão situados em dois departamentos: Administrativo e Planejamento. Cada um deles conta com um coordenador e vários servidores de nível médio e estagiários. Todo recurso financeiro que os serviços precisam, inclusive os CRAS, são solicitados ao Departamento Administrativo e distribuídos conforme as condições do momento, como podemos visualizar no organograma.



ORGANOGRAMA 4.6 – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NO ANO DE 2007

Fonte: Relatório Anual – Secretaria de Assistência Social, 2008.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Este departamento tem função específica no que diz respeito à administração de recursos humanos, estrutura física, documentação, eventos etc. Enfim, tudo o que envolve os demais departamentos. Portanto, ele é responsável:

[...] pela **administração e distribuição** de recursos financeiros, bem como o gerenciamento de recursos humanos. **Gerenciamento** de toda a documentação pessoal dos funcionários e contratados, eventos burocráticos como: controle de férias, frequência, contratos, encaminhamentos, memorandos, ofícios, declarações, requerimentos e suporte aos colaboradores (GUARAPUAVA, 2007, p. 45).

Destarte, todos os demais departamentos, de alguma maneira, estão vinculados a este, pois tudo o que estes precisam para questões administrativas é a ele que recorrem.

O quarto departamento é o do Planejamento que no ano de 2008 e 2009 estava sendo “coordenado” pela Assessoria de Gabinete por falta de pessoas capacitadas para formar a equipe. Ele tem como objetivo:

[...] **elaborar** os Planos Municipais de Assistência Social e Relatórios de Gestão da referida política, bem como **acompanhar** o processo de desenvolvimento do Órgão Gestor; **planejar** as ações da Secretaria Municipal de Assistência Social, juntamente com os demais departamentos, tendo em vista a unanimidade na estruturação de projetos e relatórios anuais. **Buscar** a efetivação de convênios e **organizar** pesquisas a fim de **subsidiar** a implantação de programas, projetos e serviços (GUARAPUAVA, 2007, p. 48).

Este departamento está organizado de acordo com o que podemos visualizar no organograma.



ORGANOGRAMA 4.7 – DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO

Fonte: Relatório Anual – Secretaria de Assistência Social, 2007.

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Na verdade, este é o departamento mais importante de todos, pois nada que é feito na Secretaria de Assistência Social pode(ria) ser efetivado sem passar por um processo de planejamento. Mas, como se pode perceber, através dos documentos estudados, não havia uma equipe disponível para articular o planejamento das ações dentro da secretaria. *“Porque não se trabalha recurso hoje, por exemplo, o município ainda devolve recursos, porque não sabe como administrá-lo, não planeja suas ações” (GOVERNAMENTAL II).*

Os documentos que são solicitados pela SETP, como Relatórios, Planos Anuais e demais documentos exigidos pelo Estado do Paraná estavam sob responsabilidade de um estagiário de Serviço Social. Eles não são realizados pelos trabalhadores com a participação dos conselheiros. *“É tão interessante, que nós ainda temos uma situação que os planos, o PPA e os planos municipais, não são feitos com a participação da sociedade civil, são feitos no gabinete. Pleno século XXI, ano de 2010, os planos são feitos no gabinete” (ENTIDADE II).*

Outro sujeito explica melhor essa realidade quando afirma que:

Eu participei de todas as Conferências municipais, estaduais e federais e organizei várias, e não vejo razão de montar tantas propostas, porque nunca dá nada mesmo. É o que eu sempre digo: não se estressem, não dá nada mesmo. É feito porque tem que fazer, o Estado obriga, mas não vai pro plano, nem pro PPA. Ninguém pega as propostas. Quase sempre é contratado um estagiário, coitada da estagiária, tenho dó, pra fazer o plano e o relatório. Então, é feito no gabinete por uma pessoa só e com prazo pra entregar. E tem coisa lá que nem eu sei responder, não sei como a estagiária faz. Não há articulação nenhuma entre as Conferências e os Planos e Relatórios de Gestão. Eu tive a honra de levar um PPA para a gestão e entregar lá montado com propostas que tínhamos discutido e aprovado no Conselho, mas quando chegou lá, ela foi passando a caneta e riscando e dizendo: isso tira, isso tira, porque não vai cumprir mesmo. Não adianta deixar o que não vai executar (TRABALHADOR DA ÁREA).

Isso ficou nítido na pesquisa documental, pois percebemos no decorrer dessas linhas e quadros que foram montados, que aquilo que havia sido deliberado pelas Conferências não aparecem nos Planos Municipais. E mesmo o que foi colocado nos planos, não aparecem nos Relatórios de Gestão. Isso demonstra a incapacidade do município de planejar as ações, respeitando as deliberações das Conferências; depois executá-las, e por fim, avaliá-las. Não existe uma avaliação e monitoramento dos serviços.

O planejamento é parte fundamental de um processo de gestão de qualquer política pública, pois, planejar significa eleger as prioridades a partir de um diagnóstico da realidade em questão, e traçar um caminho para intervenção.

[...] o planejamento refere-se à seleção das atividades necessárias para atender questões determinadas e à otimização de seu inter-relacionamento, levando em conta os condicionantes impostos a cada caso (recursos, prazos e outros); diz respeito também à decisão sobre os caminhos a serem percorridos pela ação e às providências necessárias à sua adoção, ao acompanhamento da execução, ao controle, à avaliação e à redefinição da ação [...]. É ferramenta para pensar e agir dentro de uma sistemática analítica própria, estudando as situações, prevendo seus limites e suas possibilidades, propondo-se objetivos, definindo-se estratégias (BAPTISTA, 2000, p. 13-14).

Uma política pública sem planejamento é uma ação solta no ar, sem finalidades, sem um caráter de intervenção estatal de qualidade para o enfrentamento das demandas sociais. O planejamento não pode ser tratado como mera condição burocrática que o município é obrigado pelo Estado a fazer. Ele é um dos aspectos reveladores da seriedade da prestação de serviços à população.

Ainda no ano de 2007 foi realizado a VI Conferência Municipal de Assistência Social cujo tema foi: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”. As suas deliberações apontavam para a necessidade de ampliação da Assistência Social conforme previa o SUAS.

Deliberações da VI Conferência Municipal de Assistência Social – 2007	
D E L I B E R A Ç Õ E S	Garantir alocação de percentual de 5% do orçamento geral do município e do Estado para os respectivos fundos de Assistência Social, e 5% do orçamento da Seguridade Social para o Financiamento da Assistência Social.
	Criar portal via net que proporcione transparência através da qual a população poderá acompanhar a execução financeira dos serviços socioassistenciais com linguagem acessível.
	Publicação de relatórios resumidos dos serviços realizados pela Assistência Social em local de fácil acesso.
	Regulamentar o co-financiamento do estado aos municípios determinando percentual mínimo para a manutenção dos serviços socioassistenciais.
	Aprovação do Projeto de Lei 374/2007 que destina recursos, taxas, impostos e transferências para o FEAS.
	Articulação dos Conselhos Municipais de Direitos junto ao poder judiciário local visando as destinações das penas pecuniárias.
	Alteração da Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social para que o presidente seja escolhido entre os conselheiros.
	Implantação de Sistema de Informatização de bancos de dados para subsidiar a rede de atendimento sociassistencial.
	Monitoramento e construção dos CRAS contemplando as áreas rural e urbana de acordo com a regulamentação do SUAS.
	Implantação e implementação de Programas de enfrentamento à pobreza.
	Implantação de programas de geração de renda e qualificação profissional.
	Estruturação e regulamentação dos benefícios eventuais.
	Implementação e/ou implantação de Programas de Proteção Social.
	Capacitação continuada para trabalhadores da área social envolvendo gestores, conselheiros e entidades de prestação de serviços de acordo com a NOB/RH.
	Realização de concurso público para a área social, prevendo a implantação dos CRAS.
	Formação de equipe permanente de assessoria técnica aos conselhos, e às entidades de prestação de serviços na área da Assistência Social.
	Criação de cadastro dos trabalhadores da área de Assistência Social – CAD/SUAS com inclusão de 100% dos trabalhadores.
	Criação de Planos e Cargos e Salários voltados para os trabalhadores da área.
	Implantação do CREAS de acordo com a demanda levantada pelo diagnóstico municipal.

QUADRO 4.9 – DELIBERAÇÕES DA VI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2007.

Fonte: Relatório da VI Conferência Municipal de Assistência Social de Guarapuava de 2007. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Chamam a atenção algumas deliberações que apontam para a consolidação do SUAS, como, por exemplo, a criação de cargos e salários para os trabalhadores da Assistência Social.

Vale lembrar que as propostas da Conferência caminham conforme o que prevê o SUAS, porém não acompanham a realidade do município, pois ela já prevê a implantação do CREAS, mas nem os quatro CRAS necessários para o avanço de gestão foram implantados. O município continua mantendo apenas um. É importante lembrar ainda que Guarapuava tem demanda para o CREAS.

A VI Conferência faz uma avaliação dos avanços e desafios encontrados para a gestão da política no município. Os avanços dizem respeito à criação de um *link* específico para os serviços de Assistência Social na REDE SUAS; implantação de um CRAS; Instrumentos de Gestão, Monitoramento e Avaliação disponíveis no SUAS/Web; Relatório de Gestão e Plano Anual de Assistência Social exigido pelo Estado; a realização de cinco capacitações para equipe técnica; início de trabalho com família no CRAS Polo II; aumento da concessão de Benefício de Prestação Continuada (BPC); ampliação do número de cadastramentos do Programa Bolsa Família; trabalho de acompanhamento do Programa do PETI; concessão de serviços emergenciais como: auxílio alimentação, auxílio funeral e concessão de segunda via de documentos; atendimento sociofamiliar e encaminhamento de parecer social; concessão de transporte gratuito para pessoas com deficiência através do parecer social; existência de uma norma que regulamente os recursos humanos dos profissionais da área social; formação da secretaria executiva com profissional de nível superior conforme prevê o SUAS e a implantação do Programa Sentinela.

Também aponta as dificuldades de disponibilizar relatórios que estejam ao alcance população; Fixar o percentual mínimo de recursos financeiros; Aprovação do projeto de Lei 374/2007; Formalizar solicitação de penas pecuniárias do poder judiciário; Sensibilizar o poder executivo e o gestor para a elaboração da alteração da Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social; Efetivar o diagnóstico municipal; Criar um sistema de gestão da informação; Desenvolvimento de um sistema de gestão, monitoramento e avaliação; Intensificar o trabalho com família; Garantir renda mínima prevista na LOAS; Fazer cumprir o previsto em lei sobre a redução da idade para a concessão do BPC/88; Transição do PETI para o Programa Bolsa Família; Acompanhamento e monitoramento das famílias inclusas no PBF e PETI; Escolaridade adequada do público alvo; Recursos para implantação; Manter a garantia de recursos destinados; Número de profissionais técnicos suficientes para suprir a

demanda; Manter a qualidade do instrumento utilizado; Implantar programa de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica; Implantar programa de atendimento às crianças e adolescentes dependentes de substâncias químicas; Ampliar e implantar programa de formação e educação para o trabalho voltado para a pessoa com deficiência; Implantar programa de atendimento ao idoso; Ampliação do número de participantes nas capacitações; Implantação de 100% dos CRAS conforme prevê o SUAS; Ampliação de equipe técnica; Criação de programa informatizado que contemple dados dos trabalhadores; Empenho e vontade política de efetivar a criação de um plano.

As deliberações da VI Conferência precisam ser incorporadas ao Plano de Gestão para 2008, porém, nem todas são consideradas na sua elaboração como se pode visualizar no quadro:

Plano de Gestão Municipal de Assistência Social 2008	
A Ç Õ E S Priorizadas	Manutenção de 1 CRAS13/07/2006 espaço exclusivo, porém cedido
	Benefícios eventuais
	Capacitação de profissionais e conselheiros
	Regulamentação do Auxílio Funeral
	Cursos profissionalizantes
	Ações socioeducativas de apoio à família
	Apoio socioeducativo (contra turno social)
	Grupos de convivência do idoso
	Benefício de prestação continuada
	Programa Bolsa Família
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Geração de trabalho e renda

QUADRO 4.10 – PRIORIDADES PREVISTAS NO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA 2008

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2008. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Das ações que foram elencadas para a execução no ano de 2008, algumas foram efetivamente executadas como se vê neste quadro:

Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social 2008	
A Ç Õ E S	Manutenção de 1 CRAS espaço exclusivo, porém cedido
	Benefícios eventuais
	Ações socioeducativas de apoio à família
	Regulamentação do Auxílio Funeral
	Cursos profissionalizantes
	Apoio socioeducativo (contra turno social)
	Grupos de convivência do idoso
	Benefício de Prestação Continuada

Realizadas	Programa Bolsa Família
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Geração de trabalho e renda

QUADRO 4.11 – AÇÕES REALIZADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA 2008.

Fonte: Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2008. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Em 2009, o Sr. Fernando Ribas Carli do PP, continuou no cargo de prefeito devido à sua reeleição em 2008. Então, mais uma vez houve mudança na gestão da Assistência, sendo a Sra. Mara Rúbia Tavares Ribas a nova responsável pela pasta. Nesse mesmo ano foi realizada a VII Conferência Municipal de Assistência Social, com o tema: “Participação e controle social no SUAS”. Suas deliberações consideram a necessidade de avançar na gestão da política visando a implementação do SUAS no município, conforme visualiza-se no seguinte quadro:

Deliberações da VII Conferência Municipal de Assistência Social – 2009	
D E L I B E R A Ç Õ E S	Capacitar entidades para garantir o fortalecimento do usuário na dinâmica interna das instituições.
	Implantação de um Fórum de discussão das entidades e usuários da área da assistência social.
	Articulação do CMAS com as lideranças dos movimentos sociais e das comunidades tradicionais.
	Capacitação permanente para os conselheiros
	Oficializar as propostas da Conferência de Assistência Social, buscando articular as instâncias de controle social do legislativo.
	Garantir impreterivelmente a representação do usuário no CMAS
	Divulgação dos serviços e seus respectivos critérios nos espaços dos CRAS e das instituições
	Eleição de usuário e capacitação continuada dos mesmos
	Os CRAS e as instituições investirem em cursos de capacitação, geração de renda e inclusão produtiva, considerando que o curso seja condizente com a demanda
	Disponibilização de profissionais pelo órgão gestor, (advogado, contador, assistente social e psicólogo)
	Delegação de conselheiros para participação em outros conselhos de Direitos
	Proporcionar capacitação dos conselheiros no início da gestão
	Retomada das propostas da última conferência para implementá-las
	Garantir alocação de percentual mínimo de 6% do orçamento geral do município e do Estado para respectivos fundos de Assistência Social, e 6% do orçamento da seguridade social para o financiamento da Assistência Social
	Regulamentar o co-financiamento do Estado aos municípios determinando percentual mínimo para a manutenção dos serviços socioassistenciais
	Acompanhar o andamento do Projeto de Lei 374/2007 através do CEAS e FOREAS
	Implantação de Sistema informatizado de banco de dados para subsidiar a rede de atendimento socioassistencial
	Implementação de Cadastro dos trabalhadores da área da Assistência Social – CAD SUAS com inclusão de um número máximo de trabalhadores
	Instituir instrumento único de monitoramento, avaliação e mobilização das instituições
	Articulação do FÓRUM Municipal para discussão da Política de Assistência Social, bem como a divulgação dos instrumentos de Controle Social
	Possibilitar capacitação aos trabalhadores da rede de atendimento municipal (Público e privado)

	Capacitação continuada para trabalhadores da área social envolvendo gestores, conselheiros e entidades de prestação de serviços de acordo com a NOB-RH
	Concurso público conforme a NOB/RH
	Implantação de PCCC

QUADRO 4.12 – DELIBERAÇÕES DA VII CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL REALIZADA NO ANO DE 2009

Fonte: Relatório da VII Conferência Municipal de Assistência Social de Guarapuava de 2009. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa Prates.

Foi um processo interessante porque a Conferência tinha a proposta de trazer o usuário para participar. Houve certa movimentação nos CRAS para trazê-los e inseri-los na discussão.

Há uma movimentação popular, há uma movimentação muito boa, eu acho que principalmente, em relação à participação do usuário da Assistência. Há essa movimentação, nós fizemos até ano passado as pré-Conferências nos CRAS e foi um movimento muito positivo. A pré-Conferência, digamos assim, porque nós conseguimos explicar pra eles o que é uma Conferência e que eles tinham direito a participar. E alguns deles, depois das reuniões vieram perguntar pra nós como eles podiam fazer para participar ainda mais. Então pra nós foi uma coisa muito positiva, então nós encaminhamos eles pra associação de bairros e tudo o mais e eles se movimentavam. E temos uma usuária que hoje é conselheira. Então nós conseguimos fazer esse movimento lá no CRAS e foi algo muito positivo. Também olhando o lado positivo das Conferências, nós estamos avançando pra isso, pro usuário descobrir que ele pode participar dessa política, ele é o principal. Mas como te falei, as propostas estão ainda esquecidas (GOVERNAMENTAL I).

A discussão sobre a necessidade e a importância do usuário participar do processo de construção da política vem desde a LOAS. No entanto, para Guarapuava era uma novidade, já que a cadeira deles no CMAS era ocupada por representantes de entidades que trariam as suas demandas. Dagnino (2002) diz que quando isso acontece o usuário está sub-representado, não sendo, portanto, uma representação legítima.

Considerando as deliberações da Conferência, o município deveria elaborar seu Plano Municipal de Gestão para 2010, mas como podemos perceber abaixo, o que se tem são os mesmos serviços que já vinham sendo executados nos anos anteriores:

Plano de Gestão Municipal de Assistência Social 2010	
A Ç	Implantação de 1 CRAS espaço exclusivo, porém cedido
	Benefícios eventuais
	Programa Bolsa Família
	Regulamentação do Auxílio Natalidade

Ó E S Priorizadas	Capacitação sócio profissional
	Ações socioeducativas de apoio à família
	Apoio socioeducativo (contra turno social)
	Grupos de convivência do idoso
	Benefício de Prestação Continuada
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Geração de trabalho e renda

QUADRO 4.13 – PRIORIDADES PREVISTAS NO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA 2010

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2008. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Depois da execução dos serviços, o Relatório de Gestão é um documento onde consta a avaliação dos trabalhos. Como podemos visualizar no quadro abaixo, houve avanço, pois neste ano foi implantado mais um CRAS, além de ser mantido o que já estava em funcionamento:

Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social 2009	
A Ç Õ E S Realizadas	Manutenção de 1 CRAS espaço exclusivo, porém cedido
	Implantação de 1 CRAS espaço exclusivo, porém cedido
	Benefícios eventuais
	Ações socioeducativas de apoio à família
	Regulamentação do Auxílio Natalidade
	Programa Bolsa Família
	Apoio socioeducativo (contra turno social)
	Grupos de convivência do idoso
	Benefício de Prestação Continuada
	Atendimento a vítima de exploração e abuso sexual (sentinela e outros)
	Liberdade assistida
	Geração de trabalho e renda

QUADRO 4.14 – AÇÕES REALIZADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA 2009

Fonte: Relatório de Gestão Municipal de Assistência Social de Guarapuava-PR de 2008. Disponível na Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social (SETP).

Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

A VII Conferência apontou alguns avanços ao observar a realidade do município e o processo de gestão da política. Eles referem-se ao início da participação de usuários em algumas entidades; a existência de movimentos sociais organizados na região; a dinâmica permanente de realização de reuniões, com representação formal da Sociedade Civil; a abertura de mais um CRAS localizados em área de maior vulnerabilidade social; o protagonismo da participação da mulher; a própria Conferência atual que trata da participação do usuário e do controle social; uma melhora na questão do orçamento e a Realização de uma capacitação para conselheiros em 2008.

Inaugurar mais um equipamento do CRAS na cidade foi um avanço considerável, porém, é importante afirmar que ele não está conforme prevê a NOB/SUAS, nem na questão estrutural, muito menos com relação à equipe de referência. Confirmamos isso através do depoimento de um sujeito.

[...] a assistente social e a psicóloga eram divididas com outro CRAS e com a triagem. Então a equipe de referência não tem. Isso que uma das assistentes não é concursada. Agora, nem fui mais lá, porque se viesse uma vistoria não tava lá todo dia mesmo. Não adiantava nada porque eu não consegui acompanhar os serviços de lá. E outra, uma sala com uma escrivaninha apenas não é um CRAS. Pra você ter uma ideia, ano passado foram contratadas pessoas pra trabalhar nos cursos de cabeleireira e manicure, mas elas iam fazer visita conosco porque não tinha material pra elas trabalharem. Não tinha esmalte, nem toalha, nada. E veja se isso é coisa cara... até a gente pode comprar. E [...] quando tinha o trabalho com família, acabou parando porque não tinha material, nem lanche, nem nada pra trabalhar. Ela pedia bolacha pra uma colega, refrigerante pra outra e assim conseguia fazer a reunião. Mas foi indo que ela parou, pois nem isso foi reconhecido. Dizem que é pra des acostumar a dar lanche, mas veja, a gente quando vai numa reunião e tem apenas umas bolachinhas, a gente sai falando que o café tava ruim... e a gente que tem o que comer em casa, e eles que não tem; tem só um feijão com farinha? Um lanche seria o mínimo....
(TRABALHADOR DA ÁREA).

Isso demonstra certa preocupação em abrir o equipamento apenas porque a lei está obrigando e não pelo real entendimento da necessidade deste para atender a população. Por um lado, avanço, pois a abertura de mais um CRAS pode significar mais serviços para os usuários. Por outro, se este equipamento não corresponde, tanto em infra-estrutura, quanto em equipe técnica ao que prevê a NOB/SUAS, o que chega para a população não difere dos mesmos serviços prestados quando tudo estava centralizado no órgão gestor. Assim, “os CRAS foram montados, mas não estão de fato estruturados, pois ano passado eu ficava lá alguns dias na semana” (ENTIDADE II). A questão não é abrir equipamento apenas para dizer que se tem, mas é equipá-lo com tudo o que é necessário para prestar serviços continuados e de qualidade para os usuários referenciados.

A partir da análise dos documentos oficiais, o que se pode considerar é que, na maioria das vezes, tudo o que foi feito no município não passou de manutenção de alguns serviços de caráter emergencial, mesmo no CRAS, pois os serviços lá prestados não se diferenciam dos serviços prestados no Centro de Triagem no Órgão Gestor. Isso se deve ao escasso recurso que o órgão gestor ofertou para o equipamento, pois os recursos financeiros destinados ao CRAS não são administrados por sua equipe, mas pelo gestor, e este encaminha

materiais para a manutenção, quando solicitado. Os anos de 2009 e 2010 foram de desafios para a Assistência Social no município de Guarapuava, pois como as ações previstas até o presente para a implementação do SUAS não foram realizadas, o município está sofrendo o processo de desabilitação.

Para a habilitação na *Gestão Inicial* do SUAS faz-se necessário a comprovação de algumas ações que o município realiza, as quais podemos visualizar a seguir.

REQUISITO	INSTRUMENTO DE COMPROVAÇÃO
Comprovação da criação e funcionamento do CMAS;	Cópia da lei de criação; Cópias das atas das 3 últimas reuniões ordinárias; Cópia da publicação da atual composição do CMAS; Cópia da ata do Conselho que aprova os documentos comprobatórios de habilitação.
Comprovação da criação e funcionamento do FMAS;	Cópia do ato legal de criação.
Elaboração e apresentação do Plano Municipal aprovado pelo CMAS;	Apresentação do Plano Municipal de Assistência Social atualizada com programação física e financeira atualizada; Ata do CMAS que aprova o Plano.
Alocação e execução de recursos financeiros próprios no FMAS que propiciem o cumprimento do compromisso de co-financiamento;	Cópia da Lei Orçamentária Anual/LOA; Balancete do FMAS no último trimestre; Cópia da resolução do conselho constando a aprovação da prestação de contas do ano anterior.

QUADRO 4. 15 – CONDIÇÕES PARA HABILITAÇÃO DO MUNICÍPIO NA GESTÃO INICIAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Fonte: NOB/SUAS, 2005, p. 74.

Para a habilitação do município na *Gestão Básica* o município precisa ampliar alguns serviços como podemos ver no quadro.

REQUISITO	INSTRUMENTO DE COMPROVAÇÃO
Comprovação da criação e funcionamento do CMAS, CMDCA e CT;	Cópia da lei de criação; Cópias das atas das 3 últimas reuniões ordinárias, exceto CT; Cópia da publicação da atual composição; Cópia da ata do CMAS que aprova os documentos comprobatórios de habilitação; Cópia do instrumento que comprova o regular funcionamento e, ou, declaração de funcionamento emitida pelo Ministério Público ou Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.
Comprovação da criação e funcionamento do FMAS;	Cópia do ato legal de criação do FMAS.
Elaboração e apresentação do Plano Municipal aprovado pelo CMAS;	Apresentação do Plano Municipal de Assistência Social atualizada com programação física e financeira atualizada; Ata do CMAS que aprova o Plano.

Alocação e execução de recursos financeiros próprios no FMAS que propiciem o cumprimento do compromisso de co-financiamento;	Cópia da Lei Orçamentária Anual/LOA; Balancete do FMAS no último trimestre; Cópia da resolução do conselho constando a aprovação da prestação de contas do ano anterior;
Instituição de CRAS no município em conformidade com o estabelecido nesta norma no item critérios de partilha;	Diagnóstico atualizado das áreas de vulnerabilidade e risco social; Descrição da localização, espaço físico, equipe técnica existente, área de abrangência (território) e a rede de proteção social básica existentes no território e proximidades.
Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social;	Descrição da estrutura existente para o atendimento do BPC e benefícios eventuais; Número do CRESS do profissional responsável pelo atendimento.
Elaborar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executados, articulando-os às ofertas da assistência social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao artigo 24 da LOAS.	Apresentar Plano com o número e porcentagem contendo ações, prazos e metas a serem executados
Estruturar Secretaria Executiva do CMAS com profissional de nível superior	Declaração do CMAS comprovando a existência da estrutura e técnico de nível superior responsável pela Secretaria Técnica do CMAS.

QUADRO 4. 16 – CONDIÇÕES PARA HABILITAÇÃO DO MUNICÍPIO NA GESTÃO BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

FONTE: NOB/SUAS, 2005, p. 75.

Por fim, para que o município alcance a gestão plena precisa cumprir alguns requisitos, tais como:

REQUISITO	INSTRUMENTO DE COMPROVAÇÃO
Comprovação da criação e funcionamento do CMAS, CMDCA e CT;	Cópia da lei de criação; Cópias das atas das 3 últimas reuniões ordinárias, exceto CT; Cópia da publicação da atual composição; Cópia da ata do CMAS que aprova os documentos comprobatórios de habilitação; Cópia do instrumento que comprova o regular funcionamento e, ou, declaração de funcionamento emitida pelo Ministério Público ou Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.
Comprovação da criação e funcionamento do FMAS;	Cópia do ato legal de criação do FMAS
Elaboração e apresentação do Plano Municipal aprovado pelo CMAS;	Apresentação do Plano Municipal de Assistência Social atualizada com programação física e financeira atualizada; Ata do CMAS que aprova o Plano Municipal de Assistência Social.
Alocação e execução de recursos financeiros próprios no FMAS;	Cópia da Lei Orçamentária Anual/LOA; Balancete do FMAS no último trimestre; Cópia da resolução do conselho constando a aprovação da prestação de contas do ano anterior.
Instituição de CRAS no município em conformidade com o estabelecido nesta norma no item critérios de partilha;	Diagnóstico atualizado das áreas de vulnerabilidade e risco social; Descrição da localização, espaço físico, equipe técnica existente, área de abrangência (território) e serviços de proteção social básica existentes no

	território e proximidades.
Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social;	Descrição da estrutura existente para o atendimento do BPC e dos Benefícios Eventuais; Número do CRESS do profissional responsável pelo atendimento.
Elaborar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, selecionados conforme indicadores de vulnerabilidades, contendo ações, prazos e metas a serem executados, articulando-os às ofertas da assistência social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao artigo 24 da LOAS.	Apresentar Plano com o número e porcentagem contendo ações, prazos e metas a serem executados.
Estruturação da Secretaria Executiva do CMAS com profissional de nível superior;	Declaração do CMAS comprovando a existência da estrutura e técnico de nível superior responsável pela Secretaria Técnica do CMAS.
Demonstrar capacidade instalada na Proteção Social Especial de alta complexidade;	Declaração do gestor descrevendo os serviços e a capacidade instalada da Proteção Social Especial de Alta Complexidade.
Realização de diagnósticos de áreas de vulnerabilidade e risco social;	Apresentação do estudo.
Cumprir pactos de resultados com base em indicadores sociais pactuados na CIB e deliberados no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS;	Termo de Compromisso do Pacto de Resultados firmado entre os gestores municipal e estadual, para o ano em curso;
Instalar e coordenar sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de Proteção Social Básica e Especial.	Descrição da estrutura e sistemática de o monitoramento e avaliação da PSB e PSE; Declaração do Conselho Municipal comprovando a existência da estrutura e de sistemática de monitoramento e avaliação da PSB e PSE.
Gestor do fundo nomeado e lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congênere.	Copia do ato normativo de nomeação e lotação do gestor do Fundo junto a Secretaria Municipal de Assistência Social ou congênere.
Elaborar e executar política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuem na área da assistência social	Apresentar proposta de política de recursos humanos, com implantação de carreira específica para servidores públicos que atuem na área de assistência social; Organograma do órgão gestor da assistência social.

QUADRO 4. 17 – CONDIÇÕES PARA HABILITAÇÃO DO MUNICÍPIO NA GESTÃO PLENA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

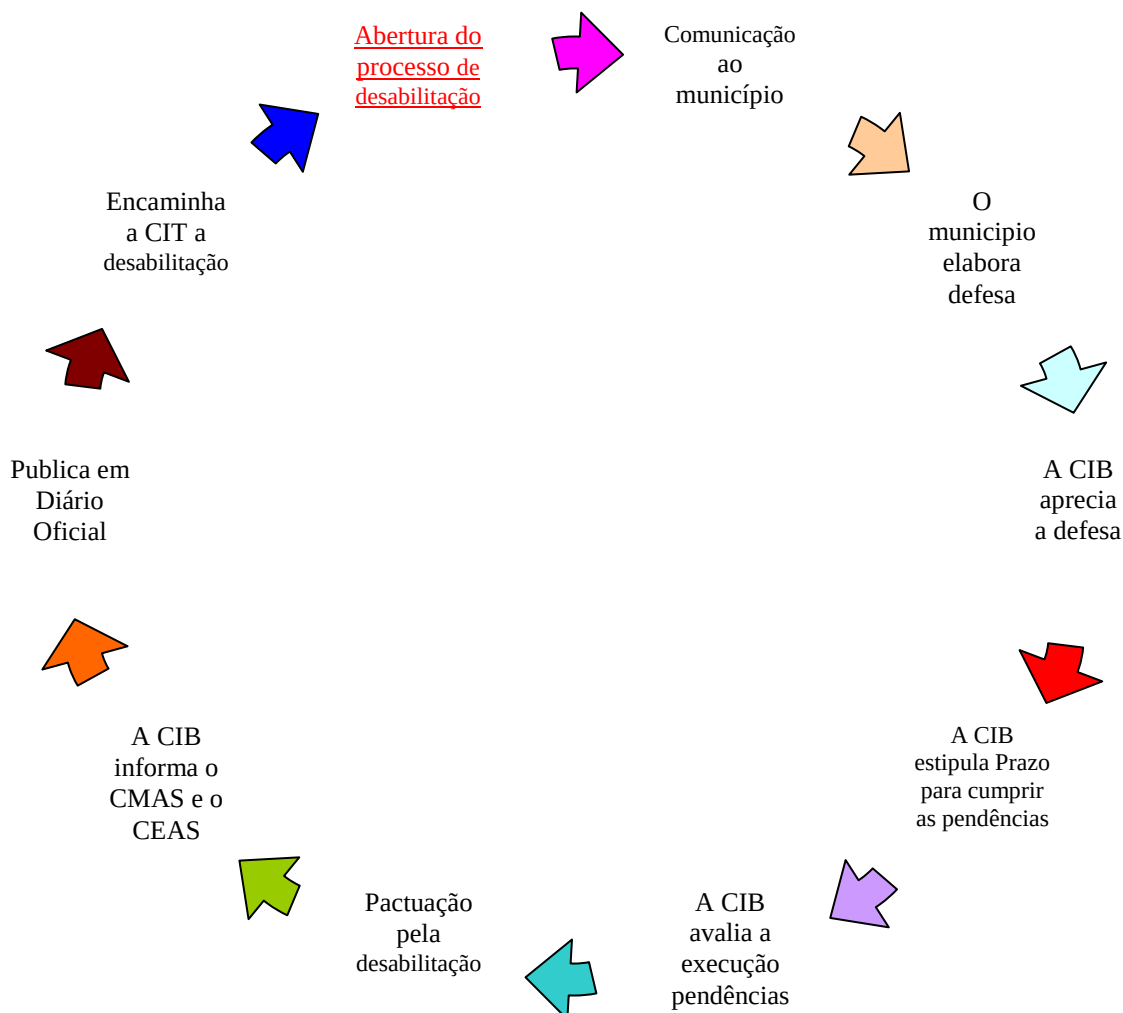
Fonte: NOB/SUAS, 2005, p. 76.

Quem faz o acompanhamento do município no processo de habilitação ou desabilitação é a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), a qual avalia os documentos encaminhados, e aprova ou não a mudança de gestão. Cada nível de gestão possui mais serviços, mais recursos, e com isso, cresce também a autonomia do município, a ponto de chegar à plena autonomia de gestão.

Quando o município não consegue respeitar esse processo, e de acordo com seu porte, não implementa as ações necessárias, ele passa a sofrer o processo de desabilitação, que é o processo pelo qual Guarapuava está passando.

A desabilitação de um município poderá ser solicitada a qualquer tempo à CIB, pela própria Secretaria Municipal de Assistência Social, pelo correspondente Conselho Municipal de Assistência Social, pela Secretaria de Estado de Assistência Social ou congênere, pelo Conselho Estadual de Assistência Social ou pelo Gestor Federal, desde que comunique ao Gestor Estadual anteriormente. A CIB poderá também decidir pela desabilitação de um município quando no processo de revisão das habilitações ficar constatado o não cumprimento das responsabilidades e requisitos referente à condição de gestão que se encontra o município (NOB/SUAS, 2005, p. 77).

Dessa maneira, a desabilitação poderá ser total, ou de um nível de gestão para outro. Quando isso é feito, seja por quem for, existe um processo a ser desenvolvido pela CIB, e em cada momento o município deve apresentar documentação que comprove a execução da ação necessária. Isso é acompanhado pela CIB, e quando este não consegue cumprir o que foi estipulado, normalmente, quando solicitado, a CIB pactua outro prazo. Se mesmo assim não houve adequação, aí então, a CIB pactua pela desabilitação e informa os Conselhos Municipais e Estaduais e encaminha o processo à Comissão Intergestora Tripartite (CIT). Esse processo pode ser visualizado no Fluxograma.



FLUXOGRAMA 4.1 – FLUXO DO PROCESSO DE DESABILITAÇÃO DE UM MUNICÍPIO
 Fonte: NOB/SUAS, 2005, p. 77-78.

Guarapuava já viveu em 2009 e 2010 praticamente todo esse processo, conforme depoimento de sujeito a seguir:

[...] tínhamos um prazo até março, 18 de março, aí devido ao edital do concurso foi encaminhado pra CIB, justificando a demora, pedindo mais prazo. Porém, quando deu o problema com o concurso eu observei que nós tínhamos perdido a habilitação, até tava me preparando pra gente iniciar um novo processo de habilitação. Porém, como foi encaminhado pra CIB, e é ano eleitoral, pára as coisas, então o processo se torna mais lento. Vai parar, está parado o processo, então o que acontece, e eles têm até novembro pra observarem a justificativa da não implantação. Caso até novembro eles observem essa justificativa de forma negativa de que não teve interesse do município pra essa implantação, aí a gente perde a habilitação (GOVERNAMENTAL II).

Já foi solicitado mais prazo ainda no mês de setembro, o qual será avaliado pela CIB, e também foi encaminhada justificativa da não realização do concurso, que foi cancelado pelo Ministério Público devido às irregularidades que foram encontradas durante a realização/organização do processo. A realização do concurso é um dos requisitos demandados pela CIB, pois os dois CRAS abertos não têm equipe técnica completa; e necessita, também, de mais profissionais para a abertura dos outros dois, pois Guarapuava por ser de porte grande tem a obrigação de manter quatro equipamentos em pleno funcionamento.

Caso a CIB não aceite a justificativa e, portanto, não pactue por mais prazo, o município perde a autonomia para o Estado, conforme explica o sujeito a seguir:

Daí perdendo a habilitação fica o Estado, não pela administração direta, não, mas pelos recursos. Se nós já não temos muito recurso aí fecha, porque esse recurso vai ser administrado segundo o olhar do Estado. Se o Estado observar que nós precisamos disso pra implantar um centro dia, pra implantar um centro de convivência pra mulher vítima de violência coisa parecida e ele observar que não é o momento, param-se as coisas. Trava. (GOVERNAMENTAL II).

Isso é analisado por outro sujeito de entidade não governamental. Para ele, tudo isso passa pela vontade política, pois depende do gestor implementar o que a CIB está pactuando ou não.

Aí você pega o período que há formulação do SUAS em 2005 que era o momento pra já estarmos preparados, atuantes e o que acontece? Houve um momento de conhecimento, de aproximação, de pactos, e um período para que nós, enquanto sociedade, déssemos uma resposta. Cinco anos depois o que acontece? Guarapuava está correndo o risco de perder a gestão SUAS. E aí como que fica? Veja, o município do porte de Guarapuava está numa situação dessas. Quer dizer, ao invés do município assumir como causa, está deixando de lado. E isso não seria só pelo fator cultural, também é por falta realmente de interesse. É porque me parece que nós ainda acreditamos que através de um contato político nós vamos conseguir, que a Assistência Social é um favor, ou melhor, ainda voltando à questão do assistencialismo, nós não estendemos enquanto política, enquanto direito do cidadão, direito da pessoa (ENTIDADE II).

Para ele a explicação é simples: “*Eu vejo que uma das dificuldades é a vontade política. Se nós fizemos um resgate histórico de Guarapuava e nesses últimos anos principalmente há pouquíssimos investimentos na área social, pra não dizer quase nada*” (ENTIDADE II). A Assistência Social do

município ainda está ancorada numa perspectiva de tutela e favor, onde os primeiros responsáveis por ela não a compreenderam como direito de cidadania, e por isso, segundo sua análise, não conseguem implementar o que o SUAS requer.

4.3.1 – A cultura do jeito para organizar a Assistência Social

O processo de implementação e de gestão do SUAS no município de Guarapuava é marcado pelo ‘jeitinho brasileiro’ de administrar. A cultura do jeito⁶¹ é discutida por Albernaz (2009), a partir de sua compreensão do judiciário no país, pois

[...] a criação de uma “cultura do jeito” como parte integrante da operacionalidade institucional e jurídica do Brasil, cultura que ficou tão presente a ponto de, muitas vezes, o jeito se tornar a regra e a norma jurídica, a exceção [...] imunizou a eficácia do ideal de igualdade formal, ditado desde os primórdios da formação da racionalidade jurídica moderna do ocidente, e possibilitou a vigência institucional de fatores opostos a tal igualdade, tais como o nepotismo, a política de favores, o patrimonialismo e o clientelismo (ROSENN *apud* ALBERNAZ, 2009, p. 03).

O jeito de administrar a coisa pública revela uma cultura tipicamente brasileira quando se trata de driblar a burocracia e realizar as coisas conforme pensamento próprio. Os sujeitos revelam isso no modo como o município trabalha com questões que são fundamentais para a implementação do SUAS, como o diagnóstico social, que é um dos requisitos para a implantação dos CRAS, e, portanto, uma das exigências da CIB para o avanço de gestão.

Acho que o avanço de gestão que foi feito no final do ano passado. E isso se deve às três meninas que ficaram aqui e que montaram o diagnóstico em três dias, final de semana e tudo, quase enlouqueceram pra terminar. Mas, foi graças a elas que pôde ser encaminhado pra o avanço de gestão. Não foi feito diagnóstico por empresa, pois deu problema com a [...] aquela vez e nunca mais foi mexido com nada. Mas tinha que fazer pra avançar de gestão, porque tava quase perdendo a gestão, então foi feito a toque de caixa. E isso se deve ao esforço das meninas que abraçaram a causa e fizeram (TRABALHADOR DA ÁREA).

⁶¹ Sobre a cultura do jeito conferir Barbosa (1992), Barros e Prates (1996), Da Matta (1998).

Não tem como planejar uma ação interventiva sem antes conhecer as expressões da Questão Social em determinada realidade. Vale recordar a importância que tem um diagnóstico social que mostre a realidade a ser enfrentada nos territórios:

O diagnóstico social não pode ser datado e fechado, nem se esgotar antes do planejamento, como um momento único. Constitui-se numa base inicial bem fundamentada para embasar o planejamento, mas deve ser realimentado e atualizado continuamente, possibilitando o levantamento de dados complementares para ajustes e correção de rota de intervenção (CapacitaSUAS, v. II, 2008, p. 49).

As Conferências Municipais têm deliberado isso como prioridade desde 2005, porém, o que se percebe é a ‘cultura do jeito’, que procura fazer isto ou aquilo quando o prazo já extinguiu, e então só lhe resta apelar para os funcionários, os quais trabalham até finais de semana para poder dar conta da empreitada e encaminhar em tempo hábil para a SETP. Na realidade isso não poderia acontecer, pois é um diagnóstico municipal que englobe todas as situações da realidade é que vai dar conta de mostrar onde estão as maiores vulnerabilidades a serem enfrentadas.

[...] para a localização dos serviços socioassistenciais nos “territórios vulneráveis”, é necessário identificar os riscos a que estão expostos os grupos que ali vivem e organizar serviços e programas que possam preveni-los, evitando que se instalem, ou atenuá-los, no caso de já terem provocado agravos ou seqüelas individuais e sociais. ‘O dimensionamento dos riscos e das vulnerabilidades, como condições prioritárias na assistência social, não retira a preocupação com o desenvolvimento da atenção ao quase risco ou com a descoberta de iniciativas inibidoras da presença ou do agravamento da vulnerabilidade. Só assim a assistência social, como política pública, alcançará sua efetividade’ (CapacitaSUAS v. I, 2008, p. 56).

Outro aspecto exigido pela CIB para o avanço de gestão e que vem sendo deliberado desde a Conferência de 2004 é o concurso público para contratação de recursos humanos para a área. A Assistência Social do município tem sua equipe técnica alocada de outras secretarias, tanto os profissionais de Ensino Superior quanto os de Ensino Fundamental e Médio. Ninguém deles é da secretaria de Assistência. Está previsto na NOB-SUAS/RH que todos os trabalhadores sejam concursados para que se possa garantir a continuidade e a qualidade dos serviços prestados.

De acordo com o depoimento de um dos sujeitos, o município tem dado um jeito de adiar a realização do concurso porque

Existe resistência para a realização do concurso. E vamos deixar claro que se não houvesse mudança no gestor da Assistência Social do município esse concurso não era realidade, não ia sair. Não ia sair, porque não é necessário. Porque o assistente social como ele tem que ser como fala a Yamamoto, ele tem que ser um intelectual social, tem ser alguém que tem voz e vez, que não é fechado, não é uma marionete, então ele tem que falar, e essa fala afeta direto, esse protesto, não em forma de protesto partidário, mas em forma de protestar um direito que é constituído, então hoje o Assistente Social é uma ameaça, era uma ameaça até a um ano atrás. Com mudança do gestor a gente observa que não, ele deixou de ser uma ameaça e passou a ser uma necessidade pra implantação. Então a gente observa essa diferença, só que a resistência ainda continua sendo muito grande por parte da gestão. Não posso dizer que esse gestor, não, mas o de trás também (GOVERNAMENTAL II).

Somente em 2009 foi lançado o primeiro edital de concurso público para a área da Assistência Social, porém, foi cancelado pelo Ministério Público, por ter encontrado irregularidades na elaboração do certame. Com isso parou todo o processo de habilitação, comentado anteriormente, porque dele depende o cumprimento das demais exigências da CIB. O principal problema do município tem sido recursos humanos, mas até aqui, ele tem mantido a secretaria com funcionários cedidos, comissionados e estagiários. É comum perceber profissionais com ensino superior completo, alguns até pós-graduados, trabalhando com contratos de estágio.

4.3.2 – O poder do mando: a vontade política como dificultadora da descentralização

Outro aspecto que caracteriza a gestão da Assistência é o poder do mando, e também, de acordo com o depoimento dos sujeitos, a falta de vontade política dos governantes dificulta a implementação do SUAS. O poder do mando é próprio dos coronéis da Primeira República e dos neo-coronéis da atualidade. O poder do mando não é um sistema, mas uma característica da política tradicional, onde o governo tem a última palavra em tudo. Isso é fato no município, conforme o depoimento a seguir, onde a própria gestora da política sofre.

Por causa de todas as questões burocráticas que param, que dá menos importância pra Assistência e mais importância pra outra coisa que é supérfluo. Então, enquanto chega à secretária de Assistência, vai muito, caminha, agora quando chega ao gestor municipal as coisas param, porque ainda não se observa a Assistência como um direito constituído, pela LOAS, pelo SUAS, está baseado em diretrizes, objetivos... Então eu observo muitas vezes a frustração da própria secretária... como um todo, pois planeja a ação, 2010 vai ser

planejada essa ação, a implementação desses CRAS, a habilitação da mesma, no entanto, este processo de habilitação está parado ... (GOVERNAMENTAL II).

A formação na área social foi apontada em depoimento como fundamental para o gestor da política. O sujeito critica o fato de esse cargo ser alocado a partir de indicação do governo municipal. Para ele, deveria estar à frente da Assistência Social uma pessoa que tivesse formação para tal, o que favoreceria melhor o acompanhamento das discussões.

Minha visão particular eu vejo que Guarapuava teve sempre uma dificuldade, não é só a realidade de Guarapuava, mas está presente aqui, que o gestor do município, muitas vezes pelo fato de ser indicado pelo prefeito, normalmente não é profissional da área social. E aí você tem toda uma dificuldade pra acompanhar isso, e aí se torna um cargo político e não um cargo, entre aspas, de competência, que acompanhe a discussão. Por consequência, as pessoas que estão em volta dessa pessoa, desse gestor muitas vezes também não são pessoas atuantes e que estão acompanhando a discussão da área social. (ENTIDADE II).

No Brasil é comum que pessoas ocupem cargos de confiança e estejam à frente das secretarias e/ou autarquias. Na realidade, eles deveriam ser preenchidos por concursos, e de acordo com a formação do indivíduo seria o seu cargo ocupacional.

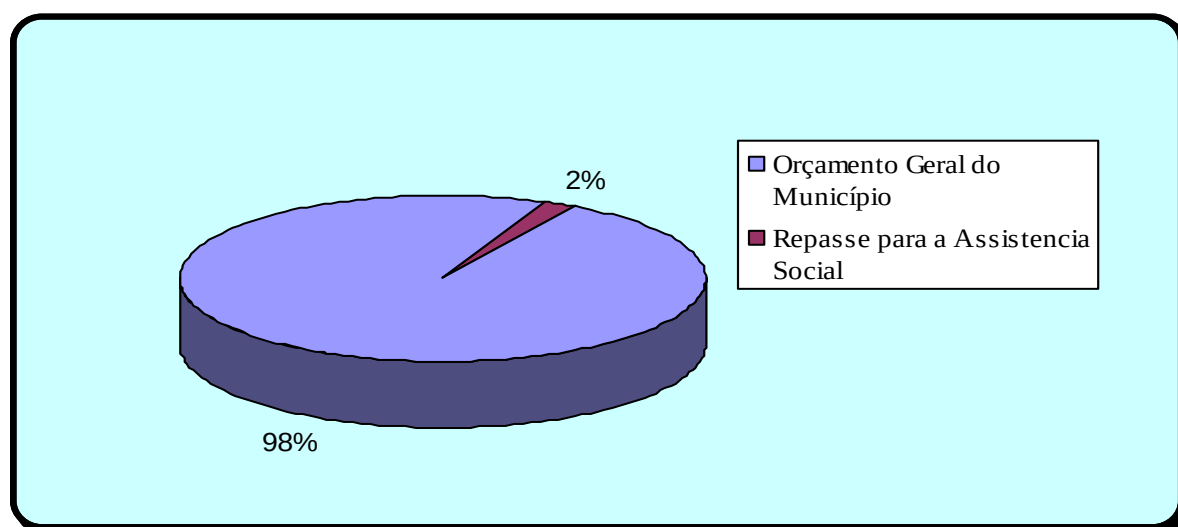
4.3.3 – A falta de investimento na formação dos gestores e servidores

A Assistência Social em Guarapuava carece de investimento efetivo para seu desenvolvimento. O sujeito a seguir aponta que não há previsão orçamentária, tanto para a área da Criança e do Adolescente, quanto para a área da Assistência.

Por que nós podemos afirmar isso? Basta olhar para o orçamento público do município o que está previsto, por exemplo, para o fundo da criança e do adolescente? Não tem previsão orçamentária. Para o fundo municipal da Assistência Social? Não tem previsão orçamentária. Então, qual que é o investimento do município, qual que é a vontade política para que realmente tenha a área social estruturada (ENTIDADE II).

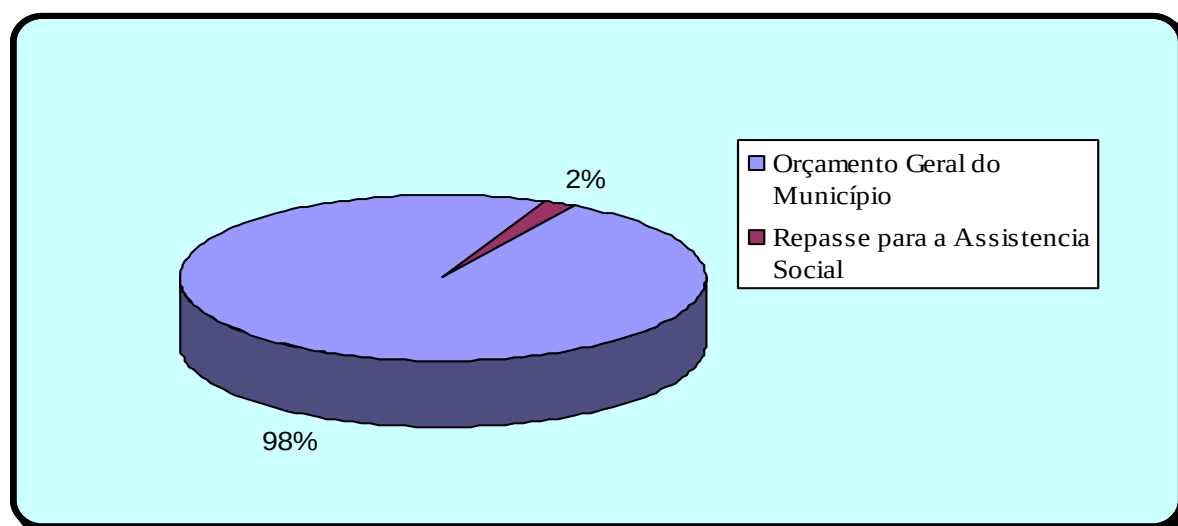
Vale ressaltar que existe orçamento destinado para a Assistência Social, 2,59% do orçamento geral do município segundo consta nos Relatórios de Gestão, porém, não está locado no Fundo Municipal de Assistência Social. Essa é mais uma das exigências da CIB

para o avanço de gestão, mas até 2009, essa questão não havia sido resolvida. E o que se pode perceber é que, ao fazer o percentual de valores, não dá 2,59%, mas apenas 2% da arrecadação geral como podemos visualizar no gráfico.



Legenda: ■ 143.940.000,00 ■ 3.000.000,00

GRÁFICO 4.3 – PERCENTUAL DE REPASSE DO MUNICÍPIO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM 2008
 Fonte: Relatório de Gestão 2008.
 Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.



Legenda: ■ 144.580.000,00 ■ 2.629.000,00

GRÁFICO 4.4 – PERCENTUAL DE REPASSE DO MUNICÍPIO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM 2009
 Fonte: Relatório de Gestão 2009.
 Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Consideramos importante esclarecer que colocamos aqui apenas os dados de 2008 e 2009 porque encontramos apenas esses nos Planos de Gestão. Entre os anos de 2004 a 2007 esses dados não foram registrados. Mas, são suficientes para que possamos identificar o percentual de repasse do município para a política como já mencionado anteriormente.

Mostramos, na sequência, o montante de recursos que a Política de Assistência Social obteve entre os anos de 2005 e 2009, repasse esse feito pelo Fundo Nacional de Assistência Social, Fundo Estadual de Assistência Social e os recursos da arrecadação municipal.

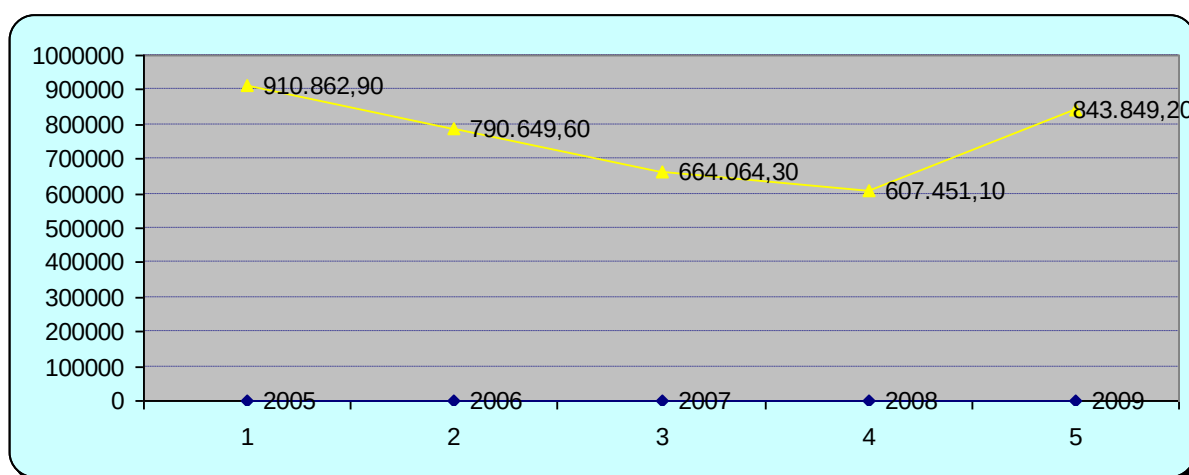


GRÁFICO 4.5 – REPASSE DE RECURSO DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
 Fonte: Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social
 Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Percebemos oscilação do repasse do FNAS e isso se deve à adesão do município a determinado programa, projeto ou serviço ofertado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O ministério só repassa recurso de acordo com as metas assumidas pelo município. Por isso a importância do planejamento a partir de um diagnóstico social para se saber quais as demandas a serem atendidas. O que acontece em Guarapuava é que a gestão espera o MDS ofertar o serviço e então adere. Não há uma iniciativa, um planejamento a médio e longo prazo. Não raras vezes, as metas de determinado programa são ofertadas e, como normalmente se tem pouco prazo, e o município não está preparado, acaba por não aderir. Isso explica o motivo de tanta oscilação.

Maior ainda é a oscilação quando se trata de recursos repassados pelo Fundo Estadual de Assistência Social, como vemos no gráfico.

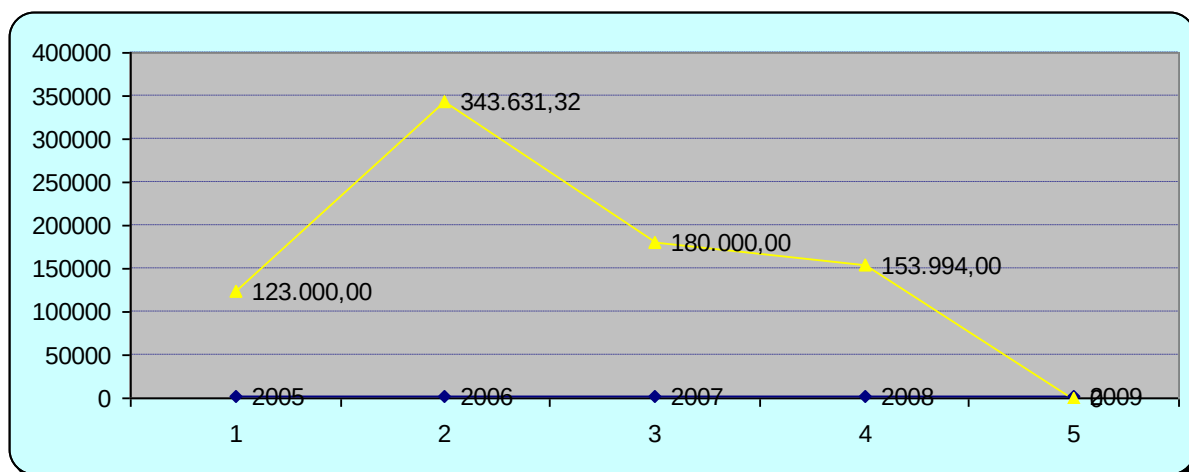


GRÁFICO 4.6 – REPASSE DE RECURSO DO FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fonte: Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social
Organização PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Percebe-se que a partir de 2006 acontece diminuição gradativa dos recursos repassados pelo Fundo Estadual de Assistência Social. Isso pode estar relacionado à relação conflituosa⁶² entre o Governo do Estado, Roberto Requião, e o Governo Municipal, Fernando Ribas Carli. Desde a pré-eleição Carli não teve apoio significativo. “A união da situação se deu em função do grupo do deputado federal Cezar Silvestre, num conjunto composto por 13 partidos políticos, doze dos então vereadores e o apoio do governo estadual, todos em oposição a Fernando Ribas Carli [...]” (SILVA, 2005, p. 176).

Por fim, observamos a seguir os recursos que o município destina a Assistência Social de toda a sua arrecadação.

⁶² “Aliás, esse foi um aspecto bastante lembrado, no período de campanha, como uma barreira, se Carli ganhasse as eleições, ao futuro relacionamento entre ele e Roberto Requião, já que os dois são declaradamente contrários um às idéias do outro, também porque Carli sempre foi um dos braços direitos do ex-governador Jayme Lerner, oposição a Requião” (SILVA, 2005, p. 175).

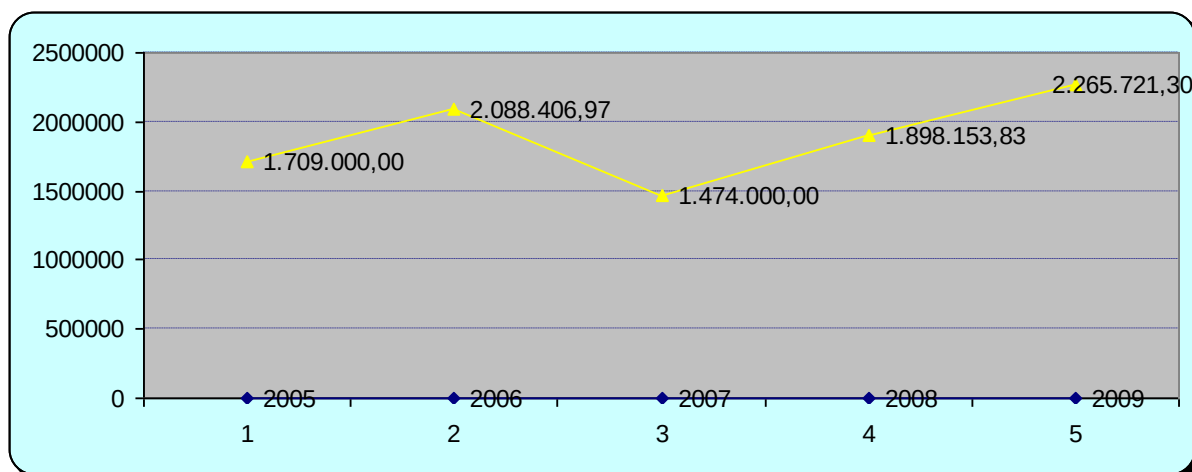


GRÁFICO 4.7 – REPASSE DE RECURSO DA ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fonte: Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social
Organização: PRATES, Angela Maria Moura Costa.

Notamos importante oscilação, porém, um fato positivo, crescimento do montante. Apesar desse crescimento, é importante considerar que o município não presta contas desse montante ao CMAS, ou seja, não faz uma planilha detalhada com o quê e onde foi gasto, quanto e quando. Apenas passa pelo Conselho a quantidade de recursos. A prestação de contas detalhada acontece com os recursos do FNAS e do FEAS. Também vale lembrar que os recursos próprios não estão alocados no Fundo Municipal de Assistência Social e, apesar disso ser cobrado constantemente pelo Conselho, ainda em 2009 não tinha sido resolvido. Essa era uma exigência da CIB para que o município pudesse avançar de gestão.

A falta de formação dos gestores e servidores tem relevante importância nos impasses para a implementação do SUAS no município. Não há uma sistemática de formação para os servidores. De tempos em tempos acontece uma palestra sobre um assunto esporádico. Cada profissional que lá trabalha deve buscar por conta própria o seu aperfeiçoamento na profissão. Também não há plano de carreira, o que poderia incentivar os profissionais a crescerem profissionalmente.

A troca constante de gestoras é fator que dificulta o desenvolvimento da política. Outro fator significativo repousa sobre o fato de que nenhuma delas tem a formação para a área social, como afirma um sujeito.

Guarapuava teve sempre uma dificuldade, não é só a realidade de Guarapuava, mas está presente aqui, que o gestor do município, muitas vezes pelo fato de ser

indicado pelo prefeito, normalmente não é profissional da área social. E aí você tem toda uma dificuldade pra acompanhar isso, e aí se torna um cargo político e não um cargo, entre aspas, de competência, que acompanhe a discussão (ENTIDADE I).

A gestão da política se dá no conjunto de profissionais que nela trabalham e a formação destes é fundamental. Se isto é frágil as consequências são evidentes, como nos aponta o sujeito. *“Por consequência, as pessoas que estão em volta dessa pessoa, desse gestor muitas vezes também não são pessoas atuantes e que estão acompanhado a discussão da área social” (ENTIDADE I).* Mas ele aponta uma solução, apesar de parecer um tanto quanto pessimista: *“Aí restaria o Conselho... o Conselho tem essa possibilidade, mas aí nós vamos ter a dificuldade que a própria sociedade civil ainda não despertou para a força que tem enquanto sociedade civil, enquanto Conselho, para buscar realmente, eu até falaria, a implantação e implementação da política” (ENTIDADE I).*

4.3.4 – A importância das instâncias de controle social em Guarapuava: MDS e MP para evitar o uso dos serviços socioassistenciais para fins eleitorais.

O município de Guarapuava tem sofrido pressão por parte de instâncias maiores de controle da efetivação da Política de Assistência Social. Implementar a política tem sido obrigatoriedade sem possibilidade de revidar, *“[...] porque a implantação do SUAS está rolando e a pressão está rolando, está te pressionando, estão te fechando. Se você não implantar isso a consequência é direta, há o corte de recurso e o que mais chama a atenção do gestor é o recurso. O cerco está fechando” (GOVERNAMENTAL II).* O sujeito considera isso importante uma vez que não há negociação, no sentido de que, se ele quer obter tal recurso vai ter que trabalhar conforme reza a legislação em vigência.

Tendo essa colaboração direta da própria lei, do próprio SUAS ali, trazendo aquele aparato direto, porque dentro do próprio sistema ele não te dá alternativa a não ser implantar porque é um direito. Então não tem outra forma é pra implantar. Se tua realidade é essa ou não é, o problema é teu. Então é muito evidente, é fantástica a forma de que você vai trabalhar conforme a realidade do teu município (GOVERNAMENTAL II).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) cobra, uma vez que o município assumiu o compromisso da contrapartida na gestão, o cumprimento dentro dos prazos definidos de acordo com cada nível de gestão, pois é de acordo com eles que é

feito a divisão dos recursos. Isso significa que se o município não cumpre determinados pactos celebrados, ele corre o risco de perder recursos e, segundo o depoimento, esse é o maior medo dos governos. Assim, “[...] a forma como o Ministério do Desenvolvimento Social está administrando a política de Assistência Social, coloca os municípios contra a parede, ou seja, trabalha-se pela implementação ou justifica-se a falta deste, através de retenção de recursos” (GOVERNAMENTAL II).

Também a implementação do SUAS no município tem sido agilizada pela atuação do Ministério Público (MP) local, através da fiscalização e do controle que este tem exercido. O MP tem cobrado da gestão maior atuação junto à demanda e cumprimento da legislação em vigência.

A questão é que o Ministério Público tem que se mostrar. É necessário! Sabe? O MP exerce hoje... hoje, não posso dizer que vai exercer por muito tempo, porque muda muito lá dentro e quem entra tem uma concepção diferente pra cada coisa. Mas hoje o MP está sendo mais um aparato legal pra implantação e implementação da Assistência. Porque ele está cuidando, de certa forma, observando, vigiando, questionando: Está sendo desenvolvido? Está sendo cumprido? É responsabilidade do município fazer? Um centro-dia, por exemplo, o SOS não comporta mais. Um centro-dia é necessário e é dever de quem implantar? É dever do município. Está contemplado no CREFAS pela política de Assistência Social de alta complexidade, é necessário (GOVERNAMENTAL II).

O MP não aceita a desculpa de que não há recursos para implantar o SUAS, pois sabe que a cada ano é devolvido dinheiro para o MDS, em torno de R\$ 400.000,00 em 2009, por não ter sido utilizado. Pode significar que apesar de existir demanda, não há planejamento para gastar corretamente o recurso, pois:

O planejamento é um instrumento imprescindível à ação governamental [...] planejamento, monitoramento e avaliação não são apenas procedimentos técnicos, mas mecanismos fundamentais para a direção política de enfrentamento das desigualdades sociais e busca de igualdade e equidade (CapacitaSUAS v. II, 2008, p. 50).

No entanto, em discussão nas reuniões do CMAS, quando os conselheiros questionam a gestora sobre a devolução de recursos, é explicado que o processo licitatório trava as ações na maioria das vezes. São necessários meses para que seja concluído um processo, e se estiver terminando o ano, o recurso frustra, ou seja, ele tem que ser devolvido por não ter sido gasto. Significa que ele deve ser reconduzido para o próximo ano, o que

depende de aprovação do MDS. Por isso, segundo a gestora, a burocracia dos processos de licitação é um dos entraves para o andamento da política no município.

Então não implantou por quê? Ah... porque não existe recurso... existe recurso! Por que o recurso está retornando? (...) E não está sendo usado diretamente? Por quê? Por que só pode ser usado a cada quatro anos? Então esse questionamento é muito grande. Aí todo mundo entra em desespero e o que acontece: vai se adequando. Existe uma outra força de poder que está acima então aqui é que está vigiando diretamente, então se não refletir na base, não desenvolver, isso repercute muito. Então é claro que o MP exerce uma influência muito grande, hoje a lei é clara, claríssima. É A mais B, cumpriu ótimo, não cumpriu, por quê? Quanto tempo você precisa? É o caso do concurso, está errado, está errado, vamos se adequar (GOVERNAMENTAL II).

O município não é obrigado a avançar de gestão, mas quando ele assume que o quer, fazendo isso através de um processo de pactuação, deve cumprir os requisitos para isso.

Hoje tudo é à base de co-financiamento, tudo é à base de contrapartida, tudo o município tem que dar uma contrapartida, hoje se você não habilita o município, se você não se enquadra dentro dos critérios mesmo do SUAS, que o SUAS contempla, você não caminha. E isso é importantíssimo para a transformação do assistencialismo em direitos sociais (GOVERNAMENTAL II).

O SUAS exige na atualidade que haja critérios de partilha entre os municípios, os quais são amplamente discutidos e pactuados nas CIBs e nos Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS).

O co-financiamento da assistência social rompe com o modelo de programas impostos de cima para baixo e abre possibilidade para o desenvolvimento de serviços regionalizados, respeitadas as diversidades e peculiaridade locais (CapacitaSUAS v. II, 2008, p. 35).

Por isso é fundamental que o governante não coloque em primeiro lugar sua relação pessoal e partidária, mas o bem da coletividade para que possa possibilitar aos cidadãos o acesso aos seus direitos.

No processo de implementação do SUAS encontramos, a partir dos depoimentos, resquícios do conservadorismo que marcou a Assistência Social no Brasil, como o uso dos serviços socioassistenciais para fins eleitoreiros. “*Até dois anos atrás, um ano e meio atrás, três anos atrás, os bilhetes eram usados como uma forma de coerção, uma forma de dizer assim: cumpra porque estou mandando*” (GOVERNAMENTAL II).

A gestão da Assistência Social, sob esse enfoque, como não poderia deixar de ser, é desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontínuas que, longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos poderosos e pobres desafortunados. A estes cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderosos recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela (OLIVEIRA, 2003, p. 119-120).

Segundo o sujeito acima, esse foi o maior dos desafios vividos na política desde 1996, pois os profissionais precisavam atuar conforme a política partidária exigia. Não se compreendia que a Assistência Social é direito do cidadão e dever do município, e, por isso, utilizava-se de recursos públicos para garantir vitórias eleitorais. Atualmente, essa atitude é considerada crime eleitoral. Não se pode usar da máquina pública para campanhas eleitorais, nem mesmo dos serviços, pois estes são direitos do cidadão.

4.4 – Os avanços inerentes ao processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social em Guarapuava

Percebemos durante as entrevistas que os sujeitos encontraram certa dificuldade em apontar os avanços no município. E os que eles apontam são simples, mas de um grande significado, devido à situação da gestão da política.

4.4.1 – A Descentralização e abertura da gestão para as entidades.

O depoimento do sujeito revela um fato importante no processo de implementação do SUAS, que começou a acontecer a partir de 2009, com a entrada da então secretária de Assistência Social, que é a abertura para a descentralização.

E agora, pela simples mudança da secretária, a gente já percebeu maior abertura em relação às instituições e que essa descentralização da Secretaria de Assistência Social em relação às instituições. Uma abertura e um pedido às instituições de maior proximidade da secretaria. A gente sentiu nessa gestão atual essa abertura o que facilita sensivelmente a atuação das instituições, e facilitando a atuação das instituições, melhora o atendimento ao público usuário. Nesse sentido, eu entendo a Assistência Social hoje aberta mais ao usuário, por esta postura de maior proximidade com as entidades (ENTIDADE I).

No território as instituições formam a rede de atendimento socioassistencial, com a qual o CRAS pode contar.

Para o alcance de efetividade e completude das políticas municipais e estaduais, em universo amplo e diversificado de demandas, é necessário alicerçar o sistema de gestão na formação de redes socioassistenciais e intersetoriais. A construção de redes vai depender, em primeira instância, do compartilhamento de intencionalidades, objetivos e valores que consigam reunir em torno de si as expectativas, necessidades e demandas de cada um dos diferentes participantes (CapacitaSUAS v. II, 2008, p. 42).

Segundo este sujeito, a descentralização através da implantação dos CRAS nas comunidades favoreceu também as instituições que fazem parte do território, pois se passou a reconhecê-las como parceiras e com isso começou a acontecer maior valorização.

E com a implantação do SUAS e a consequente descentralização que passou para os CRAS e tal, isso fez com que as instituições passassem a se manter autônomas, como eram até então, mas esse aspecto de estar solitária em cada forma de atuação, isso não existe mais. Então houve um apoio interinstituição com a valorização desse apoio, dessa interação, pelo comando único da Assistência Social. Então hoje eu vejo que a Assistência Social, ela fomenta, procura fazer que essas instituições que são fundamentais para o trabalho, elas se articulem. Nesse aspecto que a implementação ela foi muito positiva. Ela descentralizou e organizou melhor, com mais efetividade, com mais eficácia o atendimento ao usuário que é a razão de ser. Então, ajudando essas instituições, está ajudando o usuário (ENTIDADE I).

Articular a rede de serviços socioassistenciais e intersetoriais depende de comunicação entre os atores, formação de estratégias e parcerias, identificando interesses comuns. Uma rede bem articulada favorece a prestação de serviços com maior qualidade, atendendo de forma mais completa as necessidades dos usuários.

Mobilizar redes significa pôr em ação, de forma coordenada e deliberada, os territórios nos quais os indivíduos se inserem. Sendo construções coletivas, decorrem de relacionamentos, negociações, compatibilização de interesses, pactuações, movimentos de adesão e interação (CapacitaSUAS v. II, 2008, p. 42).

Com o início do processo de implementação do SUAS o município começou a mobilizar a rede de atendimento socioassistencial nos territórios dos CRAS, em prol da maior abrangência dos serviços.

As instituições podem e devem ser parceiras do município na prestação de serviços, porém, elas não devem assumir a maior parte da demanda. Caso isso aconteça, não se está cumprindo o que reza a lei, quando afirma a primazia da responsabilidade estatal. O que se percebe em Guarapuava é que os programas, projetos e serviços de maior relevância em termos de demanda atendida são administrados por Entidades Não-Governamentais (ONGs).

Os órgãos gestores, especialmente os da esfera municipal, e o CRAS, têm papel estratégico na articulação das redes socioassistenciais. Neste sentido, cabe aos gestores públicos assumir a perspectiva de fortalecimento das relações de sinergia entre os integrantes das redes, valorizando cada um a partir dos papéis que desempenham, imprimindo direção política sem necessariamente se colocar em posição hierárquica de mando (CapacitaSUAS v. II, 2008, p. 45).

De acordo com as Atas do CMAS desde 2004 até 2009 (Apêndice XIII), as entidades são a pauta cotidiana das reuniões do Conselho. Uma querem o registro, outras pedem renovação do registro, algumas querem o atestado apenas para receber recursos, enfim, são poucas as que aparecem como parcerias do município de fato. Nesse sentido, o próprio Conselho ainda está em processo de aprendizado em como lidar com os divergentes interesses que perpassam cada uma delas. No período em questão percebe-se o afogamento do CMAS com as demandas trazidas das instituições, em detrimento da elaboração/efetivação de uma proposta que ofereça serviços que compactuem com a legislação que norteia a Assistência Social.

É fundamental que os serviços sejam prestados no território onde há maior vulnerabilidade entre a população. Está previsto no SUAS que todo o planejamento na área da Assistência Social seja feito considerando as condições da realidade dos territórios, pois o território deve ser a base de toda a sua organização. Porém, ele representa mais que um espaço geográfico:

Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. É também o terreno das políticas públicas, onde se caracterizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento (CapacitaSUAS v. I, 2008, p. 53).

Além disso, é dentro do território de abrangência dos CRAS que estão as entidades que podem ser parcerias da política, prestando serviços socioassistenciais. E elas precisam

estar coerentes com o que fundamenta a LOAS para que possam ser reconhecidas como parceiras do Estado na prestação de serviços. Para quem está à frente de uma delas, o reconhecimento disso por parte do município foi fundamental para o crescimento de sua autonomia. Assim como o fato do CRAS articulá-las faz com que todas cresçam.

4.4.2 – A legislação como norteadora da política no município

A legislação foi apontada pelos sujeitos como a principal ferramenta norteadora da política no município, no sentido de que o obriga a, mesmo que a passos lentos, adequar-se ao que pede a lei. Um aspecto relevante é referente ao CMAS, como dito anteriormente, em que a presidente do Conselho só poderia ser a secretaria de assistência. Em 2009, isso foi mudado, passando a alternar a presidência, por meio de eleição, entre um conselheiro governamental e na próxima gestão, um não governamental.

Uma das coisas que me motivou a não mais participar do Conselho era perceber que tínhamos um limite para participar. A gente podia ir até certo limite. Nós só chegávamos até ali e ali era do governo público, do governamental. Agora, com a mudança da lei, os não governamentais também podem ser presidente. Isso é um avanço muito significativo, assim como toda a discussão da participação legítima do usuário no Conselho (ENTIDADE I).

A participação legítima da qual fala o sujeito é quando a cadeira no CMAS é ocupada por um usuário. Até 2009, ele era representado por um membro de entidade não governamental. Isso dificultava a apresentação das demandas dos usuários, pois a instituição fala a partir de sua posição: a institucional.

As diretrizes apontadas pelas leis (LOAS, a PNAS, o SUAS e as NOBs) indicam o caminho correto a ser seguido. Isso é valorizado pelos sujeitos, pois num município que até então mantinha uma cultura conservadora, a obrigatoriedade da lei tem relevante importância para a implementação de uma política. *“Hoje nós temos toda a diretriz. É por isso que falo que nós estamos caminhando a passo de tartaruga, porque temos onde, como e para onde devemos caminhar, a NOB dando diretriz muito clara de todo o entendimento. E particularmente, elogiando, muito bem escrito, muito bem embasado e claro e que não tem como a gente não entender” (GOVERNAMENTAL I).* O sujeito enfatiza e cita essas diretrizes, porque ele está no município muito antes da existência dessas leis, quando não se sabia para onde caminhar, o desafio era ainda maior.

Hoje você tem que prestar contas de tudo. Então eu acho que hoje as próprias diretrizes que a política norteia, ela não te dá condição de você não implantar. Isso facilitou muito pra nós, essa forma de que é através de concurso público a efetivação do quadro técnico, a NOB/RH, os planos e cargos de salário, mesmo se não há intenção de desenvolver a política de Assistência Social, não se possui outra escolha (GOVERNAMENTAL II).

A legislação contribuiu para que os gestores, em sua prática cotidiana, pudessem dar maior ênfase aos interesses coletivos, sobrepondo a vontade própria, tanto no que tange aos serviços internos, quanto aos externos prestados pelas entidades. Um sujeito revela que antes de 2009, para uma entidade contar com o apoio municipal teria que estar do lado ‘político’ do gestor. *“E hoje ele superou isso, transcendeu a vontade política. Está dentro da Lei orgânica da Assistência Social a ajuda efetiva para as instituições. Neste sentido, não importa se você seja de um lado ou de outro, a instituição é soberana” (ENTIDADE I).*

4.4.3 – O embrião de um processo de mudança na compreensão da Assistência Social como direito

Ao entrar em vigor a legislação em nível federal, os municípios passaram a sofrer modificações também. Em Guarapuava, mesmo que de forma provisória, foram abertos dois CRAS, e isso é um significativo e importante avanço para a implementação do SUAS.

Os CRAS foram realmente um avanço, um atendimento mais próximo da população, onde a gente conhece as famílias, até hoje teve um atendimento emergencial eu falei, comentei com uma das funcionárias, olha, a família tal, ela já conhece, eu conheço. Então você acaba conhecendo as famílias, sabendo da realidade delas, tendo como intervir da melhor maneira, sabe. Então vi como isso avançou, mas temos muito a caminhar (GOVERNAMENTAL I).

Vale recordar que eles não estão localizados próximos da população vulnerabilizada, mas, onde a prefeitura tinha um local. E mesmo com local impróprio, estrutura fragilizada e com equipe técnica incompleta, alguns serviços a mais são implantados para atender a população.

Nós estamos com alguns cursos de capacitação, as famílias estão procurando, estão usufruindo, vejo que está avançando, muitas coisas estão avançando. Então eu creio que antes a gente falava que a dificuldade era de estrutura. Hoje eu vejo que a estrutura está bem melhor, e está caminhando. Hoje nós temos

curso de panificação, cabeleireiro, manicure... está movimentando, as pessoas estão vindo, estão se interessando, sabe. Eu vejo assim que está avançando (GOVERNAMENTAL I).

Este sujeito lembra que antes das diretrizes da PNAS os profissionais tinham pouca preocupação com o registro dos atendimentos e que a partir dos CRAS, passou a haver essa necessidade. Os profissionais passaram a conhecer melhor as famílias, acompanhá-las em suas necessidades, o que é consideravelmente um dos aspectos importantes para a prestação de um serviço de qualidade e continuado.

Por exemplo, na época nós tínhamos muito pouco registro. Hoje nós temos registro das famílias, temos o cadastro. Chegou a família aqui nós temos o cadastro. Ainda falta informatizar, uma série de coisas, mas nós já temos um registro pra acompanhamento, já temos um registro daquilo que está sendo feito para a família, dentre outras coisas que a gente já avançou. Mas ainda precisamos crescer (GOVERNAMENTAL I).

Para os sujeitos entrevistados a mudança da gestora da Assistência Social foi um dos principais aspectos que contribuíram para o início das mudanças no município. “*Através da posse da nova secretária de Assistência Social, inicia-se um novo momento da Assistência Social no município, ainda complexo, mas evidente. Hoje se trabalha dentro das diretrizes, dos objetivos que a LOAS contempla, que o SUAS contempla (GOVERNAMENTAL II).*” Outro sujeito enfatiza que a

[...] proximidade da atual gestora municipal das instituições para informar dos cursos que têm que pode ser feito o desenvolvimento de cursos dentro das próprias instituições com o apoio da Secretaria de Assistência Social... então essa descentralização não é apenas da sede da Secretaria da Assistência para os CRAS e os CREAS, mas ela estende também às instituições. Eu vejo isso como um avanço, um dos principais (ENTIDADE I).

Percebe-se, pois, que na compreensão dos sujeitos a gestão está totalmente relacionada à gestora. Isso pode significar que se espera muito dela, o que deixaria de lado o protagonismo dos profissionais, ou pode ter relação com o autoritarismo, no qual apenas a gestora toma as decisões. Um governo autoritário pode transformar seus servidores em meros subordinados, diferente do que propõe a NOB/RH quando afirma que todos os profissionais são responsáveis por prestar serviços de qualidade aos usuários.

4.4.4 – Profissionais jovens: novo olhar, nova prática.

Não apenas a nova gestão é apontada como avanço, mas também a contratação, mesmo que em condições precárias, de profissionais jovens, com nova formação, novo olhar e por isso nova prática para a área da Assistência Social.

Um avanço eu percebo: a juventude que está chegando na Assistência Social, vem com uma outra cabeça. Tem vontade de atuar, nem perguntam se é impossível, vão, metem a cara e quando a gente vê deu certo. Eu gosto disso, admiro isso [...]. Acho que precisa bem disso, de formação, de cabeça nova. E acho também que a Assistência Social está assim, por falta da gente estudar mais, propor um projeto pra mexer nisso, se mexer mais. Eu apaguei aqui e sei que não pode ser assim (TRABALHADOR DA ÁREA).

Segundo o que se pode sorver desse depoimento é um certo desânimo e frustração desse profissional que, diante de tantos desafios vivenciados durante longos anos, sente-se impotente diante deles, e sem energia para promover qualquer perspectiva de mudança. Outro sujeito, agora de entidade, mostra um olhar de quem vê de fora e enfatiza a mesma questão:

[...] a gente não pode ser muito cético [...]. Então tem, tem avanços. Um dos avanços que nós podemos imaginar é o envolvimento de pessoas jovens nessa discussão. Até pelo fato de você ter outras universidades além da UNICENTRO que têm o curso de serviço social e que tem muitas pessoas jovens que estão entrando nessa discussão. Então esse é um avanço. Outro avanço, por mais que não estejamos na parte ideal, é a preocupação de estar estruturando os CRAS, estar pensando outros programas e projetos, pensando a política nessa nova formatação que o SUAS prevê. Então há avanços, as Conferências é avanço. Hoje nós conseguimos manter a reunião do fórum regional de Assistência Social. Então você tem avanços (ENTIDADE II).

Destarte, percebe-se que aos poucos Guarapuava vai rompendo com a cultura da tutela e do favor, condenando os bilhetes de vereadores e políticos afins que querem barganhar serviços de assistência em prol de seus interesses, e isso se deve em grande parte ao protagonismo dos profissionais, em especial, da ‘juventude’ apontada pelos sujeitos, e da nova secretária que tem uma melhor concepção do que seja e de como deve ser operacionalizada a política de Assistência Social. “Mas é ainda lento! Existe um avanço significativo! É suficiente? Nunca!!! É lento; o processo é lento! Precisa-se mudar muita coisa, mas iniciou, sabe, rompeu com o favor, com o assistencialismo, existiu esse rompimento” (GOVERNAMENTAL II).

4.5 – Os Desafios inerentes ao processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social em Guarapuava

Quando discutimos a Assistência Social no município percebemos certos entraves para a implementação do SUAS. Eles foram apontados pelos sujeitos como iremos mostrar na sequência da discussão.

Os depoimentos revelam os desafios da Assistência Social desde a primeira questão que sugeria uma análise da política a partir da realidade do município. Eles estão misturados dialeticamente em todas as falas. Percebemos no decorrer das entrevistas certa frustração e desânimo por parte dos profissionais, até certa descrença na possibilidade de mudança dentro da Assistência Social. Foram vários anos de trabalho e a mesmice que os acompanha gerou certa acomodação diante da realidade.

[...] Está aí pra fazer aquela funçãozinha tua, e não se envolve com as coisas em nível maior. A demanda é grande demais, e a gente não tem tempo pra se envolver com nada. Às vezes nem vai perguntar e nem propor nada, porque se for lá em cima, falar qualquer coisa, vem com mais serviço ainda, então a gente nem vai (TRABALHADOR DA ÁREA).

Todos eles falaram da importância da gestora compreender o que é a política e trabalhar conforme as diretrizes, porém, percebemos que os profissionais também precisam disso, pois os desafios do cotidiano acabaram sufocando as esperanças e as possibilidades de mudança. Isso foi criticado por um membro de entidade que visualiza essa situação.

O que me deixa mais triste é que são pessoas muitas vezes, que são profissionais da área social que estão atuando nas entidades, que estão atuando em programas sociais e que ainda têm essa visão. Infelizmente, estão atrelados a isso também e se submetem a algumas situações que contrariam até a sua própria formação, se a gente for um pouquinho mais fundo, até ao que prevê o seu código de ética (ENTIDADE II).

Neste aspecto é preciso considerar que as instituições são espaços de correlações de forças, contradições e exercício do poder (FALEIROS, 2009). Nem tudo o que os profissionais almejam é possível se tornar realidade.

Divergência entre administradores e administrados, entre categorias profissionais, transformam esses lugares em campo de competição e luta. Os profissionais defendem sua autonomia de ação contra os burocratas que querem aumentar os controles e as padronizações. Os diferentes profissionais lutam entre si pelo controle do poder e dos recursos. Frente à clientela lutam pelo controle do atendimento (FALEIROS, 2009, p. 37).

Em se tratando de um espaço autoritário, como discutimos acima, a atuação profissional torna-se ainda mais desafiadora. Vale lembrar que os trabalhadores do setor público também sofrem as influências da reestruturação produtiva no que tange ao trabalho assalariado (ANTUNES, 2000) e por isso, algumas vezes, acabam pautando as suas ações em estratégias que não desafiem seu contratante. Agora, quando os profissionais são concursados, uma vez que não estão em estágio probatório, adquirem certo grau de autonomia para o desenvolvimento de seu trabalho.

Apesar disso, a mudança de uma realidade depende de todos que nela estão inseridos. Não se pode apenas esperar de quem está à frente, como a gestora, mas todos os profissionais têm sua parcela de cumplicidade com determinada situação quando estão envolvidos. Quando se joga a responsabilidade apenas para o(a) gestor(a) se está isentando a própria participação no processo de mudança e só resta a decepção e o desânimo.

Eu vejo isso e até como desabafo, estou há dez anos, vai pra onze anos na área da Assistência, estou bastante cansada dessa área. Tipo, vi os avanços e vejo os avanços, mas não vejo avanço no entendimento daqueles que estão à frente. Isso é bem complicado, isso frustra muito a gente, frustra muito a gente. Porque você vê, essa manipulação popular sendo executada e você não tem muito o que fazer enquanto técnico. Você faz o teu melhor enquanto atendimento, enquanto você humanizar o teu atendimento, tratar as pessoas bem, procurar atender da melhor forma possível. É isso que a gente pode fazer. Mas acaba que desgastando a gente enquanto profissional. Eu particularmente estou encaminho tudo pra deixar essa área, porque não aguento mais (GOVERNAMENTAL I).

É compreensível a realidade deste sujeito. Ele viveu todo o processo inicial de discussão da Assistência Social enquanto política pública, a expectativa do SUAS, e a urgência de mudança no município. Porém, como os próprios sujeitos revelaram, as penúltimas gestões tinham, algumas com um caráter puramente assistencialista, outras indiferentes, e outras tremendamente autoritárias, travaram o andamento da política e

afogaram as expectativas dos profissionais. Apenas na última gestão se iniciou um processo de mudança que tem alimentado as esperanças de todos os envolvidos na área, como profissionais, conselheiros, membros de entidades e usuários.

A possibilidade da mudança está dentro de cada sujeito que atua na realidade. Esperar isso apenas dos que comandam, sabendo que estes são indicados pelo governo, e nem sempre têm uma formação específica para a área social pode frustrar as expectativas. Não estamos isentando da responsabilidade os gestores da política, porém, não podemos pensar que os profissionais, o CMAS e todos os envolvidos não tenham sua cota de participação no processo de mudança ou travamento da mesma.

Isso se deve em partes à falta de formação que os profissionais têm, pois não há uma sistemática de capacitação no município. Vez ou outra acontece uma palestra sobre determinado assunto. Já existe normativa para o processo de capacitação continuada dos trabalhadores do SUAS que deve ser:

- a) **sistemática e continuada**: por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação; b) **sustentável**: com a provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados; c) **participativa**: com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos; d) **nacionalizada**: com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades; e) **descentralizada**: executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, Estados e municípios. f) **avaliada e monitorada**: com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 31).

Capacitar os servidores é estratégia fundamental para se prestar um serviço continuado e de qualidade. Isso é obrigação do governo municipal, tanto oferecer a formação, quanto liberar o trabalhador de sua função para participar da capacitação sem desconto dos seus honorários.

4.5.1 – O reconhecimento do poder do CMAS

Para explicar sobre essa categoria decidimos trazer o cotidiano do CMAS em Guarapuava, para depois entender suas reais dificuldades que ofuscam sua efetiva participação nos espaços do Conselho. Apresentaremos aqui as dificuldades dos CMAS, que foram observadas durante o ano de 2010, quando a autora deste trabalho foi conselheira

municipal. Veremos que aquilo que a literatura de Dagnino (2002) e Tatagiba (2002) aponta acontece também em Guarapuava. Isso significa que não é algo exclusivo de um município, mas que os conselheiros de todo o Paraná podem passar pelos mesmos impasses, pois estamos aprendendo a ocupar verdadeiramente os espaços democráticos de participação.

Essas dificuldades estão relacionadas **à falta de tempo para dar conta da sobrecarga de tarefas** que o órgão gestor repassa ao CMAS, uma vez que a maioria dos conselheiros, de modo específico os não governamentais, possuem atividades profissionais fora do espaço governamental. São documentos imensos que o CNAS encaminha através do CEAS para que os CMAS possam estudar e enviar sugestões para serem incorporadas posteriormente. Um exemplo disso foi a consulta pública sobre a nova Norma Operacional Básica do SUAS no ano de 2010. Como veio com um prazo de praticamente vinte dias para devolver, os conselheiros não chegaram a ler, muito menos elencar sugestões. Também as engrenagens da burocracia fazem com que o número de reuniões seja intenso em alguns meses, fazendo com que os conselheiros não estejam presentes em todas.

Existe, de forma intensa, **a correlação de forças entre conselheiros e suas representações governamentais ou não governamentais**, muitas vezes motivadas por interesses que os conselheiros trazem de suas instituições. Isso pode ser observado quando articulamos um grupo de estudos no final de 2010 para dar conta da nova legislação sobre a certificação das entidades de Assistência Social⁶³. Por várias vezes percebemos os conselheiros revoltados com a nova legislação, pois esta vai exigir mais das entidades desde a questão da prestação de serviços, estrutura física, recursos, assim como a prestação de contas. O que se esperaria dos conselheiros, de forma geral, seria uma boa recepção da nova lei, uma vez que ela regula toda a certificação de entidades e proporciona aparato legal para o trabalho dos conselheiros junto a elas. Tudo isso pode estar relacionado **à falta de capacitação** para os conselheiros. Não há uma sistemática de capacitação, apenas acontecem algumas palestras de tempos em tempos. A capacitação é de responsabilidade do órgão gestor, porém, capacitar conselheiros significa que eles estarão mais preparados para exercer a fiscalização dos serviços prestados e isso pode representar perigo para a gestão. Por isso, é comum que os gestores tenham dificuldades de investir seriamente na capacitação dos seus fiscalizadores.

Também percebemos que o órgão gestor, muitas vezes, prepara os funcionários para que levem os documentos para o CMAS e façam com que estes sejam aprovados. Isso ficou claro na fala de um trabalhador da área que tem contato direto com a realidade. *“Também*

⁶³ Lei 12.101 de 27 de novembro de 2009.

percebo que a gente, assistente social, não é chamado pra nada, nem pra fazer o plano, quando sabemos dele alguém já está com ele no Conselho, tentando fazer o Conselho engolir” (TRABALHADOR DA ÁREA). E não são poucas as vezes que o Conselho realmente teve que engolir planos e documentos, aprovados às pressas, pois os prazos estavam em seu último suspiro. Isso dificulta qualquer questionamento, o que é favorável ao governo.

E ainda outras dificuldades enfraquecem o Conselho, como a rotatividade de conselheiros governamentais; o afogamento e a pressão das entidades; o não cumprimento das deliberações feitas em Conferências; o não acompanhamento dessas deliberações por parte do CMAS e a não participação na elaboração dos planos e relatórios de gestão; a constante devolução de dinheiro ao MDS; a pressão que o órgão gestor faz aos conselheiros quanto à aprovação de entidades não governamentais, na intenção de que ela assuma um serviço que o município não tem ou não quer executar; a tensão que existe entre governo e Sociedade Civil, assim como o compadrio que pode existir entre ambos, numa busca desesperada de encontrar legitimidade em suas ações.

Diante de todo o exposto sobre a política no município, a maior dificuldade do Conselho está relacionada ao não cumprimento de suas deliberações por parte do órgão gestor. Desde 2004 até os dias atuais, as Conferências mostram como a política tem que se desenvolver no município, porém, ao observarmos os quadros que mostram as prioridades alocadas nos planos e a execução nos relatórios, percebemos que não há articulação entre ambas. Isso demonstra o pouco caso que o órgão gestor faz das deliberações que governo e Sociedade Civil pensaram juntos em cada Conferência.

Em Guarapuava, o CMAS conta atualmente com duas comissões temáticas: Comissão Temática de Análise de Documentos, que tem a responsabilidade de analisar os documentos das entidades que são encaminhados visando adquirir ou renovar o registro; e a Comissão de Visitas às Instituições, que tem a função de realizar visitas às Entidades, também para aprovar o Relatório de Atividades e conceder ou não o registro no Conselho. Apesar de todos esses desafios, à medida das possibilidades, o Conselho procura exercer a sua função no município.

Nesse sentido, existe um desafio, de suma importância, que é a efetiva posição do CMAS na gestão da Assistência Social. O Conselho não pode flexibilizar suas deliberações, compactuando com a ‘cultura do jeito’ na gestão da política. Ele não pode comportar-se como fala o sujeito a respeito do Plano de Gestão “[...] *quando sabemos dele alguém já está com ele no Conselho, tentando fazer o Conselho engolir” (TRABALHADOR DA ÁREA).*

Na concepção dos sujeitos o CMAS pode ter grande parcela de contribuição para o avanço na gestão da Assistência Social à medida que acompanhe a suas deliberações e cobre a sua efetivação.

Agora, isso só vai depender não somente do poder público, mas principalmente, e eu coloco um percentual até de 70% dos Conselhos municipais. Porque se você tem um Conselho municipal forte, firme, autônomo, conhecedor de sua função e independente e que não tem receios, ele vai conseguir através de suas deliberações determinar o que pode ou não ser feito no município. Ele vai poder estar monitorando como que está todo o processo de implementação do SUAS, ele vai poder estar discutindo em igualdade de condições com o poder público, a questão do orçamento da área social, a questão do investimento na área social e cobrando principalmente do poder público. Então eu vejo que aí estaria a chave pra coisa: o fortalecimento e o reconhecimento de que o Conselho municipal tem esse poder e tem esse dever. Porque se nós acharmos que o poder público vai fazer isso, infelizmente nós não vamos conseguir avanços. A prova tá aí, como que nós estamos cinco anos depois (ENTIDADE II).

O CMAS tem força para interferir na gestão, porém, precisa saber usá-la. E não é, na visão do sujeito, apenas uma questão de capacitação, mas de efetiva participação dos conselheiros, conscientes de seu poder enquanto deliberação.

Se você perguntar para um conselheiro municipal de Assistência Social hoje: o que é a política de Assistência Social no município, ele não sabe. Então, o próprio conselheiro, a própria pessoa, o próprio cidadão, também não quer se envolver. Talvez por receio, talvez por ter algumas amarras e talvez até por falta de conhecimento. Ele é feito porque existe uma necessidade, uma necessidade burocrática e hoje uma necessidade para você receber recursos. Mas não que envolva uma participação popular, e principalmente que envolva um movimento de transformação social (ENTIDADE II).

A Sociedade Civil precisa aprender a força que tem participando dos espaços públicos, onde pode contribuir com a gestão da política de Assistência Social. Esse é um desafio, pois “[...] a própria Sociedade Civil ainda não despertou para a força que tem enquanto Sociedade Civil, enquanto Conselho, para buscar realmente, eu até falaria, a implantação e implementação da política” (ENTIDADE II). Silva (2005, p. 182) confirma isso quando afirma o seguinte: “vale dizer que a composição sindical em Guarapuava é ainda muito frágil em diversos setores, especialmente como fruto da inexperiência de uma população oriunda do campo, sem tradição em lutar por

seus direitos, demonstrando uma certa fragilidade na organização social”. Por isso, é preciso ampliar a visão para que tipo de Estado se quer, com que força, com que presença e com que grau de interferência na realidade dos cidadãos. Pois, de acordo com Couto (2008), a compatibilidade entre Assistência Social e Direito Social só será possível quando a população tomar conta dos espaços e canais de participação.

4.5.2 – A urgência de romper com a cultura do jeito e o assistencialismo.

A falta de planejamento tem se constituído de um dos principais desafios da política em Guarapuava. Através dos dados documentais coletados constatamos a inexistência de articulação entre as propostas das Conferências, o Plano e o Relatório de Gestão.

Tenho participado de Conferências há muitos anos. A gente vai participando, mas assim, não tenho muita esperança de que isso venha a mudar. É claro que não dá pra gente ser pessimista e também ficar num discurso depressivo dizendo que isso não vá mudar. Mas eu não vejo muita, desde que comecei a participar, muita mudança com relação a isso. As propostas ainda continuam mais no papel (GOVERNAMENTAL I).

O depoimento revela que os profissionais não participam da elaboração desses instrumentos de gestão.

[...] percebo que a gente, assistente social, não é chamado pra nada, nem pra fazer o plano, quando sabemos dele alguém já está com ele no Conselho, tentando fazer o Conselho engolir. As reuniões, que não são periódicas, têm horário, é uma hora apenas, e ainda não é pra discutir alguma coisa muito menos estudar algo, mas para repassar informações de cima pra baixo. Não há reunião de planejamento e muito menos de avaliação de qualquer coisa (TRABALHADOR DA ÁREA).

Esses instrumentos são preenchidos por um estagiário no gabinete. Presenciamos várias tentativas de reunir os profissionais para o exercício, mas o tempo que se tem para a tarefa é limitado, favorecendo de fato um ‘preenchimento’ e não um planejamento como é o esperado. Mesmo porque o planejamento é um processo onde os atores sociais devem estar envolvidos. Além do prazo determinado que se tem para o preenchimento dos instrumentos,

outro fator importante é o seu engessamento. Ele é elaborado para o Estado como um todo e nem sempre os itens correspondem à realidade do município.

Mas que dificuldade físico-estrutural, a Assistência Social, precisa romper com a cultura da tutela e do favor, do uso da máquina pública para fins eleitoreiros.

Antes eu acostumava dizer que a nossa dificuldade era de estrutura [...]. Hoje eu vejo assim que a estrutura já melhorou bastante. [...] a maior dificuldade nossa é a dificuldade daqueles que estão à frente, o gestor, ter realmente o entendimento do que é a política da área da assistência. Mas enquanto aqueles que estiverem à frente tiverem a ideia de que assistência é apenas um aparelho de fazer política, ela é apenas um aparelho que eu uso, digamos assim, você tem uma necessidade e eu sei que você tem essa necessidade então você depende de mim, aí eu utilizo dessa tua necessidade pra muitas vezes manipular você, sabe, então isso é bem complicado (GOVERNAMENTAL I).

Outro sujeito enfoca também na questão cultural discutida anteriormente. *“Hoje a dificuldade de implantação é primeiramente a família patriarcal, o paternalismo, a troca, o favor, o te dar não porque você tem um direito, mas porque eu te quero bem. Porque você vai receber, mas depois eu vou precisar alguma coisa de você” (GOVERNAMENTAL II).*

Segundo o sujeito, a prática da Assistência Social como favor e tutela está relacionada à compreensão que se tem dela. Por isso *“[...] é preciso tratar a Assistência Social não como uma prima pobre da saúde e da previdência, vocês já perceberam que a Assistência Social é um moça bonita que cresceu [...]” (GOVERNAMENTAL II).*

Outro aspecto que se constitui como desafio para a área é a questão da informatização dos dados dos usuários da Assistência Social. *“Ainda falta informatizar, uma série de coisas, mas nós já temos um registro pra acompanhamento, já temos um registro daquilo que está sendo feito para a família, dentre outras coisas que a gente já avançou. Mas ainda precisamos crescer” (GOVERNAMENTAL I).* Isso é importante, pois possibilita o processo de monitoramento e avaliação do serviço prestado. Também contribui com a articulação da rede socioassistencial, uma vez que se pode acompanhar os usuários dentro de suas especificidade.

De modo geral, o problema da Assistência Social em Guarapuava está relacionado à sua gestão como um todo. A gestão social é ação pública de atendimento às necessidades dos cidadãos. “A gestão social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos não são apenas canais dessas necessidades e demandas, mas também respostas a elas” (CARVALHO, 2001, p. 14). Na atualidade o modelo de gestão social deve corresponder aos seguintes princípios:

O direito social como fundamento da política social. Não há mais espaço para conduzir a política de forma clientelista. Uma pedagogia emancipatória põe acento nas fortalezas dos cidadãos usuários dos programas e não mais, tão-somente, em suas vulnerabilidades [...] *Um novo equilíbrio entre políticas universalistas e focalistas.* As opções políticas requerem hoje a arte de contemplar universalismo e focalismo (para responder às demandas das minorias ou àquelas questões mais candentes, como, por exemplo, a luta contra a pobreza) [...] *A transparência nas decisões, na ação pública, na negociação, na participação.* A transparência, além de maior profissionalismo, apresenta-se como base de uma ética na prestação dos serviços públicos [...] *A avaliação de políticas e programas sociais.* A avaliação, e não apenas o planejamento, ganhou centralidade na gestão social. Esperam-se da gestão controles menos burocráticos e mais voltados para medir a eficiência no gasto e a eficácia e efetividade nos resultados (CARVALHO, 2001, p. 16).

A realização dessas estratégias requer comprometimento do gestor em assegurar ao usuário o acesso aos programas, projetos, bens e serviços que lhe são de direito. Se a gestão da Política de Assistência Social em Guarapuava cumprisse apenas o que está na legislação em vigência, seria suficiente, no momento, para que se pudesse implantar o SUAS com sucesso.

4.6 – Desmistificando a Assistência Social

Na literatura referente à Assistência Social, antes e depois de tornar-se uma política pública, existe uma série de críticas referentes à suposta incompetência desta quando se trata em ser efetiva no enfrentamento das desigualdades sociais⁶⁴. Isso tem gerado para estudiosos da política uma série de questionamentos e, talvez, até certa resistência na aceitação desta enquanto tal. Porém, o estudo que mostramos a seguir, desmistifica isso e ajuda a compreender o que tem por trás de sua ampliação nas últimas décadas.

Mota (2008) faz uma reflexão importante com relação à expansão da Assistência Social nas últimas décadas. Para ela, essa política está se configurando como um fetiche que tem ganhado ênfase como se esta fosse capaz ou tivesse a função de enfrentar as desigualdades sociais.

A autora desmistifica o discurso neoliberal que se vangloria em expandir as ações de Assistência Social, com importante enfoque nos programas de transferência de renda, porém, deixa velada a tendência para as privatizações dos sistemas de previdência social e saúde.

[...] se antes a centralidade da seguridade girava em torno da previdência, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e

⁶⁴ Sobre isso conferir Yazbek (2003); Schons (2003); Alayón (1992).

não como mediadora de acesso a outras políticas e outros direitos, como é o caso do trabalho (MOTA, 2008, p. 138).

Por que tanta ênfase na Assistência Social? Para ela, existe um desmonte dos direitos outrora conquistados com relação à previdência e à saúde, pois:

[...] a combinação entre previdência – decorrente do exercício do trabalho – e assistência aos pobres inaptos para o trabalho pode parecer coerente e garantir proteção social universal nos países onde predomina ou predominou o *Welfare*, mas numa sociedade do trabalho precarizado como o Brasil, ela deixa completamente descoberto os pobres economicamente ativos, ou seja, os que têm trabalho, mas com renda insuficiente para garantir suas condições de vida (MOTA, 2008, p. 136).

Dessa maneira, a parcela da população que trabalha de forma autônoma, denominada atualmente como pequenos empreendedores e que estão descobertos em seus direitos, devido ao cruel corte de renda para o acesso aos benefícios sociais, passam a fazer uso dos serviços disponibilizados no mercado, como os planos de previdência e saúde privados. Porém, “[...] os demais desempregados e desorganizados politicamente engrossam as fileiras do mundo da pobreza” (MOTA, 2008, p. 140).

De acordo com Mota (2008), a forma como se tem investido para ampliar a Assistência Social desconexa com a Previdência e a Saúde, faz parte da estratégia do um ideário neoliberal que procura desviar a atenção da população de modo geral, das consequências de um sistema cruel e selvagem. Sendo assim,

o que chama a atenção é a capacidade que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a Assistência Social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no seio das classes trabalhadoras (MOTA, 2008 p. 141).

Como forma de desvio da real necessidade de se empreender políticas públicas que de fato mexam nas estruturas excludentes, utiliza-se da Política de Assistência Social para dizer ideologicamente para a população que existe um ‘vasto’ atendimento aos trabalhadores, o que não se configura como verdade. Investe-se nessa estratégia para esconder a incompetência do governo com a cumplicidade do capital em enfrentar verdadeiramente as demandas sociais criadas e agravadas pelo sistema capitalista de produção. Assim, “instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social” (MOTA, 2008, p. 141). O problema não está no relativo investimento na política – ela precisa ampliar ainda mais – mas, no lugar em que tem ocupado

e a função que o ideário neoliberal afirma ter. Enquanto acredita-se que a Assistência Social enfrenta as expressões da Questão Social não se desmascara o capital que não se responsabiliza pelos seus restos, pois:

Amparada pela naturalização da ordem, a burguesia busca, dentre outros objetivos, transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; o trabalhador num contribuinte autônomo; o desempregado num beneficiário da assistência social; e a família e as comunidades em células de uma sociedade solidária, socialmente responsável e cooperativa (MOTA, 2008, p. 144).

Destarte, segundo ela, a Assistência Social passa a ocupar o lugar da centralidade que o trabalho tem na vida do trabalhador. Em vez de o governo propor estratégias para a ampliação do acesso ao trabalho, lançam-se Programas de Transferência de Renda, com condicionalidades excludentes, porque se precisa de consumidores ativos, o que nem sempre significa preocupação com dignidade de vida como um direito social adquirido. Logo, a maior crise contemporânea da referida política está relacionada a esse ideário que se prega de forma ideológica, porém, nos seus moldes estruturantes e com os recursos possui, não é sua função e nem tem condições de enfrentar as desigualdades sociais no sentido de mexer com suas estruturas, mas é uma possibilidade que os governos têm de garantir acesso aos direitos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de dissertação de mestrado teve como objeto de estudo os Avanços e os Limites para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Guarapuava-PR. Para isso optamos por fazer um recorte temporal, tendo como marco inicial o ano de 2004, quando foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, até o ano 2009, ano em que os documentos oficiais estavam finalizados.

Para desvendar esse objeto percorremos uma trajetória teórica que nos deu suporte e embasamento. Discutimos alguns conceitos teóricos que marcaram o processo de construção do Estado Democrático de Direitos no Brasil. Esses conceitos foram: o Coronelismo, o Clientelismo e o Assistencialismo que se constituíram importantes fenômenos que marcaram profundamente a construção do Estado Democrático e marcaram igualmente a relação, a elaboração e a execução das políticas públicas, e especialmente a Política de Assistência Social.

Como forma de chegar ao foco deste trabalho, que é a Política de Assistência Social em Guarapuava, fizemos um caminho que partiu do *universal* que foi a sua configuração no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004; depois chegamos a um contexto *particular*, ou seja, as particularidades da construção da Política de Assistência Social no Estado do Paraná e, por fim, nos aproximamos de uma realidade *singular*, que é o contexto histórico da Política de Assistência Social no Município de Guarapuava-PR, os avanços e desafios encontrados para o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Quando buscamos desvendar como os sujeitos compreendem a Política de Assistência Social ao considerar o contexto do Município de Guarapuava-PR entre os anos de 1996-2009, percebemos dificuldade de análise destes. Criticam com veemência a lentidão com que caminha a política em Guarapuava. Essa lentidão tem uma explicação: os gestores, tanto municipal quanto da Assistência Social, ainda não captaram e compreenderam as mudanças referentes à política. Essas mudanças referem-se ao fato de que antes da LOAS as ações assistenciais do governo eram realizadas com um enfoque de favor e de tutela, gerando nas pessoas um sentimento de agradecimento e de obrigatoriedade para com aqueles que os socorriam em tempos de necessidade. Isso foi vivenciado no Brasil por longas décadas, quando os políticos se utilizavam dos serviços públicos para barganhar votos e prender a população a si. Esse fenômeno teve ênfase no coronelismo que desenvolveu uma prática

assistencial voltada para o clientelismo e o assistencialismo. O coronel criava clientes para os assistir, certo de que em período de eleição poderia contar com eles para que pudesse manter o seu poder. Tudo estava muito ligado à pessoa do coronel. Foi o que chamamos na história de personalismo. Como os gestores da atualidade não fizeram a transição do favor ao direito no que concerne à política existe resistência para aceitar que ela não possa ser usada para fins eleitoreiros, mas que sendo um direito socialmente adquirido deva ser tratada com a mesma dedicação e respeito com as demais políticas do município.

Nesse sentido, o principal impasse para a implementação do SUAS em Guarapuava está relacionado a uma política partidária extremamente conservadora, autoritária e voraz no sentido da manutenção do poder a qualquer custo. O coronelismo se veste com uma nova roupagem na atualidade e se esconde atrás de um discurso democrático. Na época estudada por Faoro (1997), os coronéis se utilizavam da enxada e das urnas para manter seu reduto eleitoreiro. Hoje, a principal ferramenta deles é a mídia falada e escrita, através da qual se trabalha no imaginário social da população (CARVALHO, J. 2001; GARCIA, s/d). Esconder-se atrás de um discurso democrático é também estratégia do ideário neoliberal que convence a população a ser voluntária e solidária. Com isso, há a diminuição dos gastos do governo com políticas sociais. Onde a população trabalha o governo descansa. O problema é que os impostos não diminuem, apesar da população assumir as tarefas do governo. Igualmente, não se chega às raízes dos problemas sociais.

O clientelismo e o assistencialismo são estratégias de governos coronelísticos que não criam protagonistas, mas dependentes. Pessoas dependentes normalmente fazem o que seu “patrão” ou “chefe” lhe solicita, e se tornam “súditas”. Ainda mais se este lhe conceder algum “favorzinho” em época de necessidade. A hora de cobrar esse favor chega e a vitória é tão certa quanto a luz do dia. O clientelismo e o assistencialismo marcou profundamente as ações assistenciais antes mesmo da LOAS ser aprovada. A partir dela os serviços de assistência social passam a ser considerados direito do cidadão e não favor e tutela como outrora. No entanto, em Guarapuava ainda encontramos essas marcas históricas na gestão da política, marcas estas que não desapareceram por completo.

Além disso, percebemos também que há, de certa forma, uma crise de gestão da política. Não se compreende ainda a Assistência Social como uma política pública, direito do cidadão e dever do Estado, e, por isso, usa-se do “jeitinho” para fazer a sua gestão. Como não se respeita as deliberações do CMAS, tendemos a pensar que existe autoritarismo e negação da partilha do poder entre governo e Sociedade Civil.

Há que se ressaltar uma outra questão importante, observado durante a pesquisa, que é o planejamento. Por isso, as licitações frustram com facilidade por conta disso, pois um processo licitatório requer tempo e planejamento. Como jamais foi realizado um diagnóstico social para conhecer as reais demandas da cidade, o planejamento não passa de uma mera formalidade lançada no sistema de monitoramento e informação. Sabe-se que o simples preenchimento de um documento formal na internet não significa que haja planejamento das ações, até porque os profissionais não participam desse processo. E quando são chamados a participar é apenas para confirmar o que o próprio sistema já lançou no documento do ano anterior. Os profissionais, além disso, têm outras dificuldades, pois além de serem poucos para dar conta da demanda, participar da elaboração dos documentos oficiais significa mais trabalho e normalmente o tempo para o preenchimento é curto.

É importante considerar também a falta de profissionais para o desenvolvimento da política, uma vez que jamais foi realizado um concurso público para a área da Assistência Social. Os funcionários que lá trabalham estão alocados em outras secretarias, outros são cedidos, e muitos são estagiários. Foi por isso que um dos CRAS não foi reconhecido pelo MDS, justamente por não ter equipe de servidores de acordo com o que a NOB/RH (2007) exige.

Ao estudar o processo de implementação e de Gestão da Política de Assistência Social através do Sistema Único de Assistência Social em Guarapuava, os sujeitos apontaram para a persistente cultura do jeito. Dá-se um “jeitinho” para tudo o que se refere à Assistência Social. Os CRAS não possuem equipes técnicas alocadas por concurso público, pois jamais houve no município; a estrutura física do equipamento é locada, não foi construído nenhum prédio para sua instalação; quando há necessidade de se ampliar um serviço se contratam estagiários temporários, que normalmente são os cabos eleitorais do prefeito, e assim por diante. Destarte, os participantes desta pesquisa apontam que existe o poder do mando: a vontade política como dificultadora da implementação do SUAS no município. Por isso, há falta de investimento e formação dos gestores e servidores. Mas não se pode considerar apenas a parte dos gestores, mas também da Sociedade Civil. Nesse sentido, o MDS e o Ministério Público, presentes no município, têm exercido importante pressão no gestor municipal para que cumpra o que a legislação está pedindo. Isso impede que os poucos serviços socioassistenciais existentes continuem sendo usados para fins eleitoreiros.

A pesquisa mostrou poucos avanços no que se refere à implantação e implementação do SUAS em Guarapuava. Nos quadros referentes às deliberações das Conferências percebemos a possibilidade de relevante crescimento da política. No entanto, as propostas ali

contidas foram engavetadas tão logo a Conferência findou. Fica claro que existe falha no desempenho da função do governo municipal em querer realizar o que a legislação exige e a Sociedade Civil cobra.

Os avanços estão relacionados à implantação de dois CRAS e à troca de gestora, segundo os sujeitos, mais democrática e mais presente, uma vez que a última gestora, além da responsabilidade pela Secretaria de Assistência Social, também respondia pela pasta da Secretaria de Administração, o que lhe roubava muito tempo e, com isso, quem acompanhava mais de perto a Política de Assistência Social era sua assessora de gabinete. Os equipamentos que foram instalados não correspondem totalmente ao que prevê a NOB/SUAS (2005), tanto é verdade que apenas um deles foi aprovado pela SETP. Os sujeitos consideraram avanço algumas tentativas do gestor, como a realização do concurso público, mas ainda não passou de tentativa, nada de concreto, uma vez que o mesmo foi cancelado por irregularidades.

Os sujeitos apontaram também a importância que a legislação (LOAS/1993, PNAS/2004, NOB/SUAS/2005, NOB/SUAS/RH/2007) tem para o município, pois os governos que passaram por este período têm uma tendência ao autoritarismo, e a legislação não pergunta se pode fazer, mas afirma que deve ser feito por ser uma questão de direito e não de vontade da política partidária. A legislação obriga os gestores a pensar mais na coletividade que nos interesses particulares. Mas existem ressalvas quando o governo consegue dar “jeitinho” para governar. Aí o desafio é um tanto quanto mais complexo, pois hora ou outra o que está na lei deverá ser cumprido. Há que se ressaltar que existem alguns sinais que apontam para a possibilidade de mudanças, mas que ainda são embriões. A mudança de gestora, mais democrática e mais presente, foi importante para a política. Pelo menos ela se encontra diariamente na secretaria e pode ser encontrada tanto por servidores quanto por agentes das entidades e usuários. Eles ainda depositam uma esperança nos profissionais formados recentemente. Afirmam que eles têm um olhar amplo e já compreendem a política como um direito dos usuários, assim como conhecem melhor os caminhos do controle social. Percebe-se aí que o processo de implementação do SUAS não é construção somente da gestora da política, mas também de todos os servidores e da Sociedade Civil, que precisa aprender a exercer melhor o seu papel como participante do processo democrático e de controle social das ações do governo.

No entanto, os desafios são evidentes. Percebemos nos depoimentos dos sujeitos desânimo e frustração, acostumados que estão a não ver nada de novo acontecer. Apenas os “jeitinhos”, o mau uso da máquina pública, a desvalorização dos profissionais, a falta de capacitação, as longas e árduas tarefas diárias, onde tem que se fazer “milagres” sem o

mínimo de recursos. Informalmente são muitos os profissionais que afirmam não ter materiais didáticos ou lanches para poder trabalhar com grupos de famílias. Como também não se tem recursos quando se trata de pensar um projeto novo. Todo e qualquer projeto é aprovado desde que não envolva recursos financeiros e se precisar de recursos, que sejam mínimos. Isso desmotiva os servidores a pensar em algo novo, algum programa, projeto ou serviço que possa ampliar o atendimento à demanda. Só para se ter uma ideia: das cinco Assistentes Sociais que o município tem, três foram alocadas de outra secretaria e duas tem contratos precários de trabalho (não tem concurso público). E até 2009 havia uma Psicóloga, mas atualmente não tem nenhuma. Assim, o CRAS, apesar de ter sido reconhecido como equipamento completo no ano passado, agora não mais o é.

Tudo isso aponta para uma necessidade emergencial: o CMAS precisa reconhecer e usar o seu poder de deliberação. Precisa aprender a exigir o desengavetamento das deliberações feitas nas Conferências. Necessita vencer as tramas de poder e conflitos que existem tanto entre os próprios conselheiros quanto entre o Governo e a Sociedade Civil e pensar na coletividade. Tem urgência de passar de consultivo à deliberativo para que possa obrigar o município a implantar de fato o SUAS. Couto (2008) aponta que um único modo de romper com os estigmas históricos de uma Assistência Social baseada no favor e na tutela é a participação popular. Para ela, direito e assistência só serão compatíveis quando a Sociedade Civil se apoderar dos canais de participação e controle social e obrigar o Estado a efetivar verdadeiramente o que a legislação preconiza. Somente dessa maneira o clientelismo e o assistencialismo serão fenômenos contados como acontecimentos do passado.

Quando estávamos para iniciar o trabalho de dissertação de mestrado, pensávamos que durante o processo iríamos resolver um problema de pesquisa que nos propomos. Na realidade, quando estamos para finalizá-lo, percebemos que o problema apenas tornou-se maior do que realmente enxergávamos. Percebemos que o desvendamos/desvelamos em sua concretude possível de ser vista neste momento. E entendemos então que a pesquisa é isso. Quanto mais nos aproximamos do objeto de estudo, mais sabemos sobre ele, no entanto, compreendemos que ainda estamos longe de sua verdade, de sua essência. Isso é dialética! Por isso, não ousamos dizer que concluímos um trabalho, apenas que nos aproximamos de uma realidade que nos desperta para a necessidade de outras pesquisas.

REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo- controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** Tradução NETTO, Balkys Villalobos de. São Paulo: Cortez, 1992;

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen e MARQUES, C. S. P. A desigualdade e o poder nas origens das instituições estatais no Brasil e o problema do acesso à justiça aos grupos juridicamente vulneráveis. In. CONPEDI, XVIII. Maringá. PR. Anais do XVIII Encontro Nacional do CONPEDI, Maringá. 2009. Digital. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/anais_maringa.html;

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (Orgs). **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000;

ANDRADE, Edinara Terezinha de. **Democracia, Orçamento Participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC.** Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005;

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo.** In.: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs). Pós Neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. 8ª Ed – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995;

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 7ª ed. São Paulo: Cortez, Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000;

ASSUMPÇÃO, Márcio José. **Contabilidade pública.** Curitiba: IBPEX, 2007;

AVELAR, Lúcia. **Participação política**. In.: AVELAR, Lucia & CINTRA, Antonio Octavio (org). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004;

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 11ª Ed – São Paulo: Globo, 1998;

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979;

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000;

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro – a arte de ser mais igual que os outros**. Rio de Janeiro: Campus, 1992;

BARROS Betânia Tanure de; PRATES Marco Aurélio Spyer. **O Estilo brasileiro de administrar**. São Paulo: Atlas, 1996;

BATTINI, Odária e COSTA, Lucia Cortes da. **Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social**. In.: BATTINI, Odária (Org). SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007;

BATTINI, Odária (Org). **A política Pública da Assistência Social no Estado do Paraná: o sistema de descentralização e participativo da Assistência social: história, significado e instrumentação**. Curitiba: CIPEC, CPIHTS, 2003;

_____. **As determinações sócio-históricas do Serviço Social no Paraná: gênese e institucionalização 1940-1959**. Londrina: EDUEL, 2009 (p. 25);

BATTINI, Odária e SILVEIRA, Juciméri Isolda. **Assistência social no Paraná: marcos e modos**. In.: BATTINI, Odária (Org). Política Pública da Assistência Social no Estado do Paraná: Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social história significado e instrumentação. Curitiba: CIPEC; CPIHTS, 2003;

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica do Serviço Social. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008;

BERLOFFA, Ricardo Ribas C. **Introdução ao Curso de Teoria Geral do Estado e Ciências Políticas**. 1ª Ed – São Paulo: Bookseller, 2004;

BERNARDONI, Doralice Lopes. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2ª Ed – Curitiba: IBPEX, 2010;

BOBBIO, Norberto (*et al*). **Dicionário de Política**. 5ª Ed – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988;

BOBBIO, Norberto. (*et al*) **Dicionário de Política**. 6ª Ed – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994;

BOTTOMORE, Tom (Ed.), **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001;

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **O processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais**. In.: Emancipação. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Departamento de Serviço Social. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, v.1 nº 1, 2001;

_____. **A particularidade histórica da pesquisa em Serviço Social**. São Paulo: Editora Veras; Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, 2008;

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado, 1988;

BRASIL. **Lei nº 12.101 de 27 de novembro que dispõe sobre a certificação de entidades.** Brasília DF, 2009;

BRASIL. **Resolução nº 16 de 05 de maio que define os parâmetros nacionais para a inscrição de entidades.** Brasília DF, 2010;

CALVI, Kéttini Upp. **O controle social nos conselhos de políticas e de direitos.** In.: Revista Emancipação: Ponta Grossa, 8 (1) 2007. Disponível em <http://www.uepg.br/emancipação>, acessado em 20/11/2009;

CapacitaSUAS. **SUAS: configurando os eixos de mudança.** V. I. Brasília, 2008;

CapacitaSUAS. **Desafios da gestão do SUAS nos Municípios e nos Estados.** V. II. Brasília, 2008;

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Avaliação de projetos sociais.** In.: AVILA, Célia M. de. Gestão de projetos sociais. 3ª Ed – São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária (AAPCS), 2001;

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação social no Brasil hoje.** Disponível em www.logolinkla.org, 2008 – Acesso em 05/08/09;

CARVALHO, José Murilo de. **Metamorfoses do coronel.** Disponível em http://www.ppghis.ifcs.ufrj.br/media/carvalho_metamorfoses_coronel.pdf Acessado em [20/09/2010](http://www.ppghis.ifcs.ufrj.br/media/carvalho_metamorfoses_coronel.pdf). Publicado no Jornal do Brasil em 06/05/2001);

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social.** Brasília, CFP/CFESS, 2007;

CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia.** São Paulo: Ática, 2000;

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1998;

CIPEC, Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas. **Estado e Política Pública de Assistência Social, Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social e Redes** - (V. I) – Curitiba: Cipepec, 2002;

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006;

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 3ª Ed – São Paulo: Cortez, 2008;

DA MATTA, Roberto . **Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988;

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil**. In.: DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002;

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 27ª Ed – São Paulo: Saraiva, 2007;

DOWBOR, Monika (Org). **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: CEBRAP: IDS, 2008;

DURIGUETTO, Maria Lucia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007;

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber profissional e poder institucional**. 9ª Ed – São Paulo: Cortez, 2009;

FERNANDES, Solange. **Estado e Política de Assistência Social: particularidades do trabalho do Assistente Social nos Centros de Referência de Assistência Social do Estado do Paraná**. Tese de Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008;

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 17ª Ed – São Paulo: Graal, 2002;

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. In.: Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política - Departamento de Economia da PUCSP (V. 15 nº 02). São Paulo, 2004;

GALBRAITH, John Kenneth. **Anatomia do Poder**. 2ª Ed – São Paulo: Pioneira, 1986;

GOULART, Mônica Helena Harrich Silva. **O coronelismo e a transição republicana no Paraná**. Disponível em http://diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/roteiropedagogico/recursometodo/4781_artigo_sobre_coronelismo_Monica.pdf. Acesso em 27 de setembro de 2010;

FRANKE, Edite Jendrieck (*et al*). **Estado e política pública de Assistência Social**. In.: Estado e Política Pública de Assistência Social, Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social e Redes. V. I – Curitiba, 2002;

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª Ed – V 01 e 02. Porto Alegre: Globo, 1979;

_____. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 11ª Ed – V 01 e 02. Porto Alegre: Globo, 1997;

FOWLER, Marcos Bittencourt. **A constitucionalização da Assistência Social: contexto legislativo e tendências**. In.: BATTINI, Odária (Org). Assistência Social: constitucionalização representação pratica. São Paulo: Editora Veras, 1998;

GARCIA, Maria Tereza. Do coronelismo de enxada ao coronelismo das câmeras e microfones – a influencia do voto nas mãos dos latifundiários e empresários. Disponível em <http://www.mercadoideias.com.br/mercado/artigos/coronelismo.pdf> . Acesso em 21/09/2010;

GECD, Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. **Sociedade Civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira**. In.: IDEIAS. Revista do Instituto de Filosofia e

Ciências Humanas. UNICAMP, 1998/1999. Dossiê: os Movimentos Sociais e a construção democrática;

GOMES, Wilson. **Esfera pública política e media: com Habermas, contra Habermas**. In.: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BENTZ, Ione Maria Ghislene e PINTO, Milton José. Produção e recepção dos sentidos midiáticos. 2ª Ed – Petrópolis: Vozes, 1998;

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: Movimentos Sociais, Ongs e redes solidárias**. (Coleção Questões da nossa época; v.123). São Paulo: Cortez, 2005;

_____. **Movimentos Sociais do século XXI: antigos e novos atores sociais**. 3ª Ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2007;

GUARAPUAVA, Prefeitura Municipal. **Secretaria Municipal de Assistência Social** – Lei nº 541, 1995;

GUARAPUAVA, Prefeitura Municipal. **Secretaria Municipal de Assistência Social – Relatório Anual**, 2000 a 2008;

GUARAPUAVA, Prefeitura Municipal. **Secretaria de Assistência Social – Relatório de Gestão**, 2004 a 2009;

GUARAPUAVA, Prefeitura Municipal. **Secretaria de Assistência Social – Plano Municipal de Gestão**, 2004 a 2009;

GUARAPUAVA, Prefeitura Municipal. **Secretaria de Assistência Social – Relatórios das Conferencias Municipais de Assistência Social**, 2004, 2007 e 2009;

GUARAPUAVA, Prefeitura Municipal. **Secretaria de Assistência Social – Atas do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)**, 2004 a 2009;

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda, 1980;

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. (V. II). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997;

HAYEK, Friedrich Augusto. **O caminho da servidão**. 4ª Ed – Rio de Janeiro: Expressão e Cultura: Instituto Liberal, 1987;

HOBBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914 – 1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995;

HOROCHVSKI, Rodrigo Rossi e MEIRELLES, Giselle. **Problematizando o conceito do empoderamento**. In.: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia (NPMS ISSN 1982-4602) Florianópolis, 2007;

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2000-2007-2008;

IPARDES, **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social** (IPARDES, 2002-2007);

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios**. In.: Textos de referência para o Curso de Formação de Gerentes Sociais, V. 1 – Lote 13 Paraná, 2008;

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziela. **Representação política e organizações civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais (V. 21 Nº 60). São Paulo: RBCS, 2006;

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997;

LIMA, Telma Cristiane Sasso de e MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica.** In.: Revista Katálisis. V. 10 – Florianópolis, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br> . Acesso em 05/10/09;

LIMA, Angela Maria de Lourdes Dayrell de. **A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social.** In.: Revista Serviço Social & Sociedade nº 73, Ano XXIV (março/03). São Paulo: Cortez, 2003;

LOAS, **Lei Orgânica de Assistência Social.** República Federativa do Brasil. Brasília – DF, 1993;

LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. **Rupturas moleculares emancipatórias: a potencialidade da prática do Serviço Social.** Tese de Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: 2005;

KAUCHAKJE, Samira. **Participação social no Brasil diante da desestruturação das Políticas Sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias.** In.: Revista Emancipação – V. 02 nº 01 – Ponta Grossa, 2002;

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientação Técnica para o Centro de Referência de Assistência Social** (Versão preliminar) – Brasília, 2006;

MAIA, Rousiley e CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (Orgs). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006;

MARANHÃO, Caroline Santos. **O direito à assistência social na constituição.** In.: Revista de Direito na Uniceuma. V. I nº I (jul/set) – São Luis, 2008;

MARTINELLI, Maria Lúcia. (org.) **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Editora Veras, 1999;

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: HUCITEC, 1994;

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista** (1848). 2ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2000;

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2008;

_____. **O Capital. Crítica da economia política**. Livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. São Paulo: Difel, 1984;

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Texto para discussão nº 852. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2001;

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001;

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Editora Boitempo, 2002;

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5ª ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1998;

MOROZINI, Fernando. **Cenário Econômico e Microeconomia em Guarapuava**. In.: <http://www.webartigos.com/articles/38664/1/Cenario-Economico-eicroeconomia-em-Guarapuava/pagina1.html#ixzz0t8BMDybw> (Publicado em 25/05/2010), acesso em 08/07/2010;

MOTA, Ana Elizabete. **A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000**. In.: MOTA, Ana Elizabete (Org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008;

MOTTA, Fernando C. Prestes e ALCADINPANI, Rafael. **Jeitinho brasileiro, controle social e competição**. In.: Revista de Administração de Empresas (Jan/Mar de 1999, v. 39 nº 01 p. 06-12). São Paulo, 1999;

MOURA, Reidy Rolim de. **Estruturas de oportunidades políticas e aprendizado democrático – o associativismo de Bairro em Blumenau (1994-2009)**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009;

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. **Entre a universalidade da teoria e a singularidade dos fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade**. In.: Emancipação. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Departamento de Serviço Social. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, v.1 nº 1, 2001;

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução**. (Biblioteca Básica do Serviço Social v I). 4ª Ed – São Paulo: Cortez, 2008;

NETO, Jonas José de Matos. **O Coronel do Povo: um estudo das representações sociais da população do município de Pão de Açúcar/AL sobre o político Alísio Maia (1952-1994)**. In.: Revista História e História disponível em <http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=professores&id=76>, texto publicado em 07/07/2009;

NOB/SUAS, **Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social**. República Federativa do Brasil. Brasília – DF, 2005;

NOB/SUAS-RH, **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**. República Federativa do Brasil. Brasília – DF, 2007;

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005;

OLIVERIA, Francisco. **Neoliberalismo à brasileira**. In.: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs). Pós Neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. 8ª Ed – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995;

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003;

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 1995;

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5ª Ed – São Paulo: Cortez, 2008;

_____. **Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar**. In.: SALES, Mione Apolinário (*et al*). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009;

PNAS, **Política Nacional de Assistência Social**. República Federativa do Brasil. Brasília – DF, 2004;

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**. 4ª Ed – São Paulo: Cortez, 2007;

QUIROGA, Consuelo. **Invasão positivista no marxismo: manifestações no ensino da Metodologia no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1991;

SANTOS, Francisco D. Alpendre dos. **Neo-coronelismo, enxada e urna eletrônica: ensaio histórico de cooptação patrimonialista do Estado burocrata brasileiro e suas consequências concretas no processo democrático-material nacional contemporâneo**. Dissertação de mestrado apresentada ao Centro Universitário Franciscano do Paraná (UniFAE). Curitiba, 2007;

SARTI, Cyntia A. **Famílias enredadas**. In.: ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amália Faller (Orgs). Família: redes, laços e políticas públicas. 4ª ed. São Paulo Cortez, 2008;

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”: mistificação dos direitos sociais e da cidadania**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003;

SETP, Secretaria de estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. **Caderno SUAS II**. Curitiba, 2007;

SETP, Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. **Organograma**. Disponível em www.setp.pr.gov.br acesso em 12 de julho de 2010;

SUAS, **Sistema Único de Assistência Social**. MPAS, Brasília – DF: 2005;

SUAS/PR, Sistema Único de Assistência Social. **Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS** – Caderno I e II – Curitiba, 2006;

SUAS/PR, Sistema Único de Assistência Social. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Caderno SUAS I: Assistência Social Sistema Municipal e gestão local do CREAS** – (Guia de Orientação I). Curitiba, 2006;

SUAS/PR. **Orientações para as conferências de assistência social**. Paraná: SETP: 2009;

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Democracia e realidade brasileira**. Biblioteca Alfa-Omega de Cultura Universal Série 1ª – V. 25. São Paulo: 1989;

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da Seguridade Social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004;

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. **O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2007;

SILVA, Márcia da. **Territórios conservadores de poder no Centro-Sul do Paraná**. Tese de Doutorado apresentada a Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia no Doutorado em Geografia. Presidente Prudente – SP, 2005;

SIQUEIRA, Rosângela Bujokas de. **Conselhos de política e participação democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa – PR**. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Ponta Grossa: UEPG, 2006;

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e controle social**. In.: SALES, Mione Apolinário (et al). *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. 4ª Ed – São Paulo: Cortez, 2009;

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (*et al*). **Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras: uma questão de análise**. 6ª ed. São Paulo: Cortez 1996;

_____. **Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania**. In.: Serviço Social & Sociedade (nº 55 – ANO XVIII – Novembro). São Paulo: Cortez, 1997;

TAPAJÓS, Luziele. **A Gestão da Informação em Assistência Social**. In.: Curso de Formação de Gerentes Sociais realizado no Programa Gestão Social com Qualidade pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Londrina, 2008;

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In.: DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002;

TCU, Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social**. 2ª Ed – Brasília, 2009;

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2008;

UEPG, Universidade Estadual do Centro Oeste. **Manual de normalização bibliográfica para trabalhos científicos**. 3ª ed. Ponta Grossa: UEPG, 2009;

YAZEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2003;

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito da Reforma Agrária: o direito face aos conflitos sociais**. São Paulo: Editora do Direito, 1998;

WANDERLEY, Mariângela Belfiore, BÓGUS, Lucia e YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs). **Desigualdade e Questão Social**. São Paulo: EDUC, 1997;

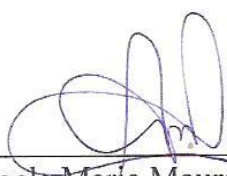
WEBER, Marx. **Ciência e Política: duas vocações**. 2ª Ed – Editora Martin Claret Ltda: São Paulo, 2008.

TERMO DE RESPONSABILIDADE DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ÉTICO COM A ORIGINALIDADE CIENTÍFICO-INTELECTUAL

Responsabilizo-me pela redação do trabalho de Projeto de Pesquisa, sob título **OS IMPASSES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA – PR**, atestando que todos os trechos que tenham sido transcritos de outros documentos (publicados ou não) e que não sejam de minha exclusiva autoria estão citados entre aspas e está identificada a fonte e a página de que foram extraídas (se transcrito literalmente) ou somente indicadas fonte e ano (se utilizada a idéia do autor citado), conforme normas e padrões ABNT vigentes.

Declaro, ainda, ter pleno conhecimento de que posso ser responsabilizado legalmente caso infrinja tais disposições.

Ponta Grossa, 28 de fevereiro de 2011.



Angela Maria Moura Costa Prates
Número R.A.: 309102-03