

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**CLEIDE GESSELE**

**O MODELO DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
OS DESAFIOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CANELINHA/SC**

**FLORIANÓPOLIS/SC  
2005**

**CLEIDE GESSELE**

**O MODELO DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
OS DESAFIOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CANELINHA/SC**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação da Professora Doutora Heloisa Maria José de Oliveira.

**FLORIANÓPOLIS/SC  
2005**

**CLEIDE GESSELE**

**O MODELO DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
OS DESAFIOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CANELINHA/SC**

Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 20 de dezembro de 2005.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Catarina Maria Schmickler  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - UFSC

**Banca examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Heloísa Maria José de Oliveira  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Beatriz Augusto de Paiva  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
Primeira examinadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Luiza Milani  
Coordenadora de Serviço Social - UNC/Canoinhas  
Segunda examinadora

Dedico este trabalho a todas (os) Assistentes Sociais, que lutam pela consolidação de um Sistema Único Descentralizado e Participativo de Assistência Social, com conteúdo, funções, fluxo e competências, capaz de buscar e efetivar equidade, justiça social e garantir a proteção social, eliminando a distância entre “os direitos” protagonizados nas legislações e sua efetivação, concretizando-os como direito de cidadania.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha irmã, pelo incentivo e amor em todos os momentos desta caminhada. Você é uma pessoa especial em minha vida.

Ao meu namorado e companheiro de todas as horas, que na trajetória do Mestrado me deu força e compartilhou comigo sonhos, desafios e ideais. Obrigada pelo seu amor.

Agradeço de forma muito especial a minha Orientadora Professora Doutora Heloisa Maria José de Oliveira, pela qual tenho grande admiração pelo seu jeito de ser e agir. Você foi peça fundamental para o meu amadurecimento enquanto mestranda. Obrigada pelo carinho, enfim, obrigada por tudo.

A minha amiga especial, “Cilene”, que dividiu comigo as angústias, dificuldades, alegrias e conquistas na caminhada de mestrandas que compartilhamos juntas nesse processo de formação. Obrigada pela amizade tão pura e verdadeira.

A grande Amiga e Professora Vera Herweg, pessoa iluminada que sempre me incentivou a persistir em meus ideais e lutar pelas conquistas. Você faz parte desta conquista.

A minha amiga querida, “Naldir” que sempre compartilhou comigo as angústias e alegrias da trajetória profissional, especialmente, pelo incentivo em realizar a pesquisa deste trabalho no município de Canelinha, município este, que Naldir está trilhando sua trajetória profissional com tanto comprometimento e responsabilidade profissional. Obrigada por tudo amiga.

A querida “Kamily”, pessoa extrovertida e alegre, do qual tive a felicidade de orientar em seu estágio curricular, você é especial, obrigada pelo seu carinho.

A grande amiga “Denise”, pessoa iluminada espiritualmente, que sempre me ouviu e me transmitiu palavras de carinho e amizade. Amiga de luta, na defesa da nossa categoria profissional.

A duas pessoas muito especiais, que me incentivaram e me dispensaram das horas de trabalho para me dedicar ao mestrado. Agradeço a Salute e ao Lourival – Secretária Municipal de Saúde e Assistência Social e Prefeito Municipal de Major Gercino (Gestão 2001-2004).

E em **ESPECIAL**,

Esta conquista agradeço a vocês, **PAI** e **MÃE**, sempre tão presentes em minha vida, que me incentivaram sempre a lutar pelos meus ideais e que acompanharam mais esta caminhada com tanto carinho e respeito. Obrigada pelo colo nas horas difíceis, obrigada pelas orações, obrigada, muito obrigada pelo Amor de vocês.

## RESUMO

O presente trabalho consiste em um estudo sobre a implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social no município de Canelinha, especialmente, a partir da NOB/99. Compreendendo as diversas alterações que ocorreram após a LOAS e a NOB/99 em relação ao novo modelo de gestão nos municípios, iremos discutir de que forma isso aconteceu no município de Canelinha, observando os limites e possibilidades deste processo. Sendo este, o objeto desta dissertação, trabalhamos com as seguintes categorias: definição da Política de Assistência Social; organização da estrutura; caracterização dos benefícios, serviços, programas e projetos; financiamento da Assistência Social; exercícios da distribuição de competências entre os três níveis de governo na condução da Política de Assistência Social; capacitação; avaliação e monitoramento e relatório de gestão. Para tanto, realizamos uma pesquisa qualitativa, utilizando várias técnicas, tais como: levantamentos, estudo e análise documental, revisão bibliográfica, observação direta e entrevistas. A análise dos dados nos demonstrou que a profunda heterogeneidade econômica e político-administrativa dos estados e municípios brasileiros não os habilita, de maneira uniforme, a cumprir as atribuições de gestão decorrentes do processo de descentralização. O Estado vem dando uma ênfase maior à descentralização, pois o que vem ocorrendo é uma desconcentração de responsabilidades, isto é, a descentralização vem se colocando como um mecanismo de transferência de encargos, camuflando a retração do Estado na garantia de direitos e financiamento de programas sociais. A pesquisa demonstrou ainda que o modelo descentralizado e participativo implementado a partir da NOB/99 no município de Canelinha implica na necessidade de transformar as estruturas historicamente conservadoras, que se caracterizam, sobretudo, por vieses como o clientelismo, o paternalismo e a falta de prática de participação na construção desse novo modelo de gestão. No entanto, para a plena operacionalização do modelo descentralizado e participativo, avanços são necessários no sentido de consolidar o desenho institucional e o modelo de gestão da Assistência Social implementados nos municípios, especialmente, no município de Canelinha.

## ABSTRACT

This present work consists in a study about the implementation of a decentralized and participative model of Social Assistance in Canelinha – Santa Catarina, especially from NOB/99. Based on these considerations and understanding the diverse modifications that happened after the LOAS and NOB/99 comparing to the new model of managing cities, we will discuss the ways it happened in Canelinha, observing limits and possibilities of this process. As this is the purpose of this dissertation, we worked with the following categories: definition of Social Assistance politic; structure organization; benefits characterization; services; programs and projects; Social Assistance financing; distribution of competences in 3 levels of government to conduct the Social Assistance Politic; qualification; monitoring and management report. For that, we made a qualitative research, using several techniques, such as: documents finding, study and analysis, bibliographic review, direct observation and interviews. The data analysis showed us that the profound economical and political-management heterogeneity of states and cities of Brazil cannot enable them, in a uniform way, to accomplish the management attributions due to the decentralization process. Moreover, the states is currently emphasizing more the decentralization, once what is happening is a distraction of responsibilities; it means, the decentralization is being positioned as a mechanism of transferring responsibilities, disguising the state retraction in guarantee of the rights and financing of the social programs. The research also showed that the decentralized and participative model implemented from NOB/99 in Canelinha implies in the necessity to transform the historically conservative structures, which characterize, above at all, by the clientlism and paternalism and the lack of practice in participating of this new model of management. However, for a full operacionalization of the decentralized and participative model, we presented some reflections to rethink in the institutional drawing and in the model of Social Assistance management implemented in cities, especially, in Canelinha.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Temática e Objeto de Pesquisa.....</b>	<b>13</b>
<b>2. Metodologia.....</b>	<b>22</b>
<b>3. Estruturação do Trabalho.....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>29</b>
<b>DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO.....</b>	<b>29</b>
<b>1.1 Descentralização das Políticas Sociais: Uma Breve Perspectiva Histórica.....</b>	<b>29</b>
<b>1.2 Descentralização das Políticas Sociais no Contexto da Reforma do Estado.....</b>	<b>41</b>
<b>1.3 A Política de Assistência Social e a Construção do Modelo Descentralizado e Participativo.....</b>	<b>48</b>
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>56</b>
<b>DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CANELINHA: DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO DE GESTÃO.....</b>	<b>56</b>
<b>2.1 Caracterização do Município de Canelinha: Aspectos Gerais sobre sua Realidade e a Condução da Assistência Social antes da NOB/99.....</b>	<b>56</b>
<b>2.2 A Implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social em Canelinha.....</b>	<b>63</b>
<b>2.2.1 Constituição do Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.....</b>	<b>65</b>
<b>2.2.2 Definição da Política de Assistência Social em Canelinha.....</b>	<b>75</b>
<b>2.2.3 Organização da Estrutura Funcional e Administrativa da Política de Assistência Social.....</b>	<b>77</b>
<b>2.2.4 Caracterização dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de</b>	

<b>Assistência Social desenvolvidos no município de Canelinha no período de 2001 a 2004.....</b>	<b>79</b>
<b>2.2.4.1 Programas da Esfera da União.....</b>	<b>81</b>
2.2.4.1.1 Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos – PAC.....	81
2.2.4.1.2 Programa de Atenção à Pessoa Idosa – API.....	82
2.2.4.1.3 Programa de Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência – PPD.....	84
2.2.4.1.4 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.....	86
<b>2.2.4.2 Programas da Esfera Estadual (Santa Catarina).....</b>	<b>89</b>
2.2.4.2.1 Benefícios Eventuais (Auxílio Natalidade e Auxílio Funeral)....	89
2.2.4.2.2 Projeto O Vô Sabe.....	90
2.2.4.2.3 Programa de Capacitação Tecendo Cidadania.....	90
<b>2.2.4.3 Programas da Esfera Municipal (Município de Canelinha).....</b>	<b>91</b>
2.2.4.3.1 Plantão Social (Atendimento Emergencial).....	91
2.2.4.3.2 Programa Solidariedade Social.....	92
2.2.4.3.3 Projeto EU.....	92
<b>2.2.5 Financiamento da Assistência Social.....</b>	<b>94</b>
<b>2.2.6 Fluxograma de orientações entre os três níveis de governo na condução da Política de Assistência Social.....</b>	<b>98</b>
<b>2.2.7 Capacitação.....</b>	<b>102</b>
<b>2.2.8 Monitoramento e Avaliação.....</b>	<b>104</b>
<b>2.2.9 Relatório de Gestão.....</b>	<b>106</b>
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	 <b>108</b>
 <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	 <b>114</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Condições e Tipos de Descentralização nas Áreas Sociais.....	37
Quadro 2: Recursos Materiais prestados pela Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha (2001 – 2004).....	59
Quadro 3: Conteúdo das Atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Canelinha (2000 – 2004).....	67
Quadro 4: Quadro Pessoal.....	77
Quadro 5: Equipamentos.....	78
Quadro 6: Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social desenvolvidos pela Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha (2001 – 2004).....	79
Quadro 7: Diagnóstico do Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos – PAC.....	81
Quadro 8: Diagnóstico do Programa de Atenção à Pessoa Idosa – API.....	82
Quadro 9: Diagnóstico do Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência – PPD...	85
Quadro 10: Diagnóstico do Programa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.....	88
Quadro 11: Metas para o Plantão Social (2001 – 2004).....	91
Quadro 12: Fontes de Recursos.....	95
Quadro 13: Conteúdo dos Documentos Encaminhados pela Coordenadoria de Assistência Social para os Órgãos da União e do Estado (2001 – 2004).....	98
Quadro 14: Conteúdo dos Documentos Recebidos dos Órgãos da União e do Estado (2001 – 2004).....	99

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FHC – Fernando Henrique Cardoso

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NETA – Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica da Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

# INTRODUÇÃO

## 1. Temática e Objeto de Pesquisa

No Brasil, o movimento pela descentralização das políticas públicas foi, principalmente, uma reação ao forte centralismo imposto pelos governos militares entre 1964 e 1984. Especialmente na área social, a intervenção estatal, nesse período, teve um caráter burocrático, privatista e com fragmentação organizacional, além de excludente das camadas mais pobres da população.

No processo de abertura política, durante a década de 1980, desenvolveu-se a crença de que a descentralização levaria a uma maior equidade na distribuição de bens e serviços e a uma maior eficiência no setor público, sendo, por isso, concebida como democratização, como estratégia de consolidação de direitos sociais, extensão da cidadania à massa da população, bem como forma de superar os problemas associados ao gigantismo burocrático. Dessa forma, o movimento pela descentralização ocupa lugar central na agenda política dos anos 80, com o municipalismo se constituindo em sua modalidade mais visível.

Somente em 1990, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, no entanto, é o processo de descentralização começa a se efetivar no âmbito das políticas sociais.

Desta forma, desde os meados dos anos 80 e início dos anos 90, a idéia de descentralização faz parte, com maior ênfase, do projeto de reforma do Estado Brasileiro.

Nascida após duas décadas de ditadura, a Constituição Federal de 1988 veio responder aos anseios da sociedade, que exigia um conjunto de normas capazes de assegurar direitos e garantias do cidadão frente à ordem econômica vigente.

Um outro aspecto que merece destaque e que a autora Behring analisa, é em relação as expectativas de mudanças em outra direção, a da nova agenda liberal. “Assim, a Constituinte foi

um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã, de Ulisses Guimarães”.

Manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (BEHRING, 2003, p. 143).

A chamada Constituição Cidadã, que instaurou o Estado Democrático de Direito no Brasil, por outro lado, presenteou a sociedade brasileira com um precioso instrumento para a proteção dos direitos e garantias individuais, bem como do patrimônio público. Dedicou, ainda, particular atenção à “Descentralização”. Desta forma, questionamos, será que a Constituição de 1988 presenteou realmente a sociedade brasileira? Assim, concordamos com Nogueira (1998) quando afirma que a Carta de 1988 não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional e de que expressou a tendência societal e particularmente das elites políticas de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro.

Do ponto de vista de vista da reforma anunciada na Constituição de 1988 no Brasil, em alguns aspectos embebida da estratégia social-democrata e do espírito ‘welfareano’ – em especial no capítulo da Ordem Social –, pode-se falar também de uma contra-reforma em curso entre nós, solapando a possibilidade política, ainda que limitada, de uma reforma democrática no país, que muito possivelmente poderia ultrapassar os próprios limites da social-democracia, realizando inacabadas tarefas democrático-burguesas em combinação com outras de natureza socialista – ou seja, empreender reformas democráticas, num país como o Brasil, significa a ultrapassagem do Estado de direito burguês, já que elas tendem a ultrapassar a si mesmas, considerando-se a cultura visceralmente antidemocrática da burguesia brasileira (BEHRING, 2003, p. 129).

A descentralização permeia vários capítulos da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, mas não deve ser entendida apenas como um produto da Assembléia Nacional Constituinte e da abertura política, que permitiu sua instalação. De fato, a descentralização está ligada ao processo de construção do Estado Moderno, aparecendo na consolidação dos regimes

democráticos e desaparecendo durante as ditaduras. Mais que isso, é um dos resultados e/ou uma das conseqüências das mudanças que vêm ocorrendo nos últimos séculos, principalmente nos países centrais, repercutindo, às vezes até de forma traumática, nos demais países dependentes, entre os quais, o Brasil.

Como já enfatizamos anteriormente, o período pós-constitucional foi marcado por uma série de modificações no campo social, especialmente no que concerne à descentralização político-administrativa da política da Assistência Social. Assim, inicia-se um processo que tem como horizonte tornar a Assistência Social visível como política pública e direito dos que dela necessitarem.

A Constituição Federal de 1988 traz a Assistência Social para um novo campo: do direito, da universalização dos acessos e da responsabilidade do Estado. Demarca um novo momento na política de Assistência Social brasileira, com desenho descentralizado e participativo. Apesar destas modificações no campo social, temos que ter claro que ficou por um bom período apenas no papel.

Assim, na Constituição de 1988, Saúde, Previdência e Assistência Social constituem a seguridade social do cidadão brasileiro. A noção de seguridade supõe universalidade de cobertura no âmbito da proteção social. Instituiu-se, assim, o reconhecimento do direito como universal, independentemente do vínculo com o sistema, especialmente a Saúde e a Assistência Social. Conforme a Constituição Federal, a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - Amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, art. 203, 1988).

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

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

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

Tais diretrizes refletem uma concepção de partilha de poder, a qual supõe mudanças nas relações de poder entre Estado e sociedade, voltadas para a construção de um espaço público de decisão e definição de ações a partir do confronto de interesses em presença (Stein, 1999).

Mas, apesar da necessidade de mudanças da política administrativa em nosso país surgirem na década de 80, as mudanças só ocorreram quando, além da Constituição de 1988, passaram a vigorar as Leis Orgânicas específicas, que regulamentam as políticas públicas (Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Saúde, Política Nacional do Idoso, Lei Orgânica da Previdência Social, Lei de Diretrizes e Bases da Educação) com a proposta de um país gerido por uma política que consista na descentralização e fortalecimento do poder local e que reconheça os direitos sociais da população.

Nessa perspectiva, é oportuno, ainda, destacar que a Assistência Social, definida no texto constitucional como política pública componente da Seguridade Social, foi posteriormente regulamentada pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS<sup>1</sup>, que estabelece seus princípios doutrinários e organizativos, dentre eles, o de descentralização, de democratização, de equidade, de complementaridade entre o poder público e a sociedade, e ainda, que a Assistência Social deve realizar-se “de forma integrada às demais políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais”, conforme o Parágrafo Único do seu art. 2º (BRASIL, 1999).

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, somente foi aprovada após cinco anos da promulgação da Constituição. E mais, “desde de 1989, houve mobilização da categoria de profissionais Assistente Sociais, usuários e parlamentares para sua efetivação. Um grupo de especialistas pensou e elaborou propostas para o anteprojeto da LOAS e as apresentou para os parlamentares para que estes as defendessem. Após muitas negociações, os anteprojeto eram vetados. A Lei somente foi sancionada pelo governo federal, após o Ministério Público ter acionado o Executivo, através de Mandado de Injunção dando prazo para que se posicionasse frente à matéria. Assim, em 7 de dezembro de 1993, a LOAS foi aprovada e publicada no Diário Oficial da União” (PAIVA, 1993).



Este foi o marco inicial de um processo que teve o objetivo de tornar a Assistência Social visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Essa mudança foi um avanço ao permitir que a Assistência Social, assim posta, transitasse do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Cabe, neste ponto, transcrever um trecho da lição de Oliveira, que refere que a história da Assistência Social tem sido pródiga em demonstrar o quanto a “Cultura Política tem sido capaz de legitimar a Assistência Social como ação emergencial e restrita aos exclusivamente pobres, carentes e desassistidos de toda sorte. A esses predestinados cabe o apoio moral da sociedade que, imbuída do desejo de socorrê-los da miséria e da pobreza, termina confirmando sua submissão e dependência a uma lógica perversa e legitimadora das desigualdades (2003, p. 119).

Nossa consulta a Oliveira nos auxilia a compreender esse paradoxo. Conforme ela pontua, distintas culturas políticas não só atravessam as ações coletivas dos grupos sociais, como também incidem nos sistemas de Proteção Social. No caso da Assistência Social, essas culturas apresentam características que, de um lado, favorecem a “transição” para um modelo participativo, e, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo (2003, p. 117).

Por outro lado, interessa compreender e ter claro que, apesar desse paradoxo, a Política de Assistência Social, como política de Estado, passa a ser um espaço para defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Traz, para a esfera pública, a questão da pobreza e da exclusão e transforma a Assistência Social em campo de exercício participativo de gestão e controle social. De acordo com Pereira,

Não é de admirar a forte resistência oferecida, no Brasil, contra esforços recentes, amparados pela Constituição Federal de 1988, de transformar a Assistência Social em área valorizada de política pública. É que essa mudança constitui, de fato, uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira, exigindo não só a alteração de paradigmas, concepções, legislação e diretrizes operacionais, mas o rompimento com a antiga cultura conservadora que se baseava em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza, como: paternalismo, clientelismo, fisiologismo, dentre outros (2002, p. 219).

Segundo Pereira, “por isso, falar da Assistência Social como política, e não como ação guiada pela improvisação, pela intuição e pelo sentimentalismo (por mais bem-intencionados que

sejam), é falar de um processo complexo que, embora não descarte o sentimento de cooperação, de solidariedade e até indignação diante das iniquidades sociais, é, ao mesmo tempo, racional, ético e cívico” (2002, p. 220). Configura uma nova visão, que implica modelos descentralizados de gestão, democráticos e participativos, que estabelecem a co-responsabilidade entre Estado e sociedade na formação e controle das políticas.

Nesse caso, concordamos com Silva, Souza, Lopes e Araújo, (2001), quando explicitam que a descentralização, na perspectiva da LOAS, constitui-se em uma possibilidade de ruptura com uma estrutura de Estado, cuja formação é historicamente marcada por práticas e políticas centralizadoras e autoritárias.

A LOAS traz uma proposta inovadora na área da Assistência Social. Busca o reconhecimento da cidadania, diferenciando-se do assistencialismo, apresentado até aquele momento<sup>2</sup>, colocando-a no patamar de direito do cidadão, enfrentando a questão da pobreza e buscando a garantia dos mínimos sociais, sob o caráter de universalização dos direitos sociais.

Destaca-se, ainda, a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/99, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por intermédio da Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998<sup>3</sup>, como instrumento de operacionalização da Política Pública de Assistência Social e que disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo na condução dessa política. A NOB coloca as competências dos gestores nos três níveis de governo, também fixa outras atribuições aos Conselhos de Assistência Social, além daquelas definidas pela LOAS, e implementa as Comissões Intergestoras, isto é, Bipartite, em nível estadual e Tripartite, em nível federal. Essas comissões são instâncias de negociação e pactuação, espaços de articulação entre

---

<sup>2</sup> A respeito da história da Assistência Social consultar OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Assistência Social: do discurso do Estado à prática do Serviço Social. 2 ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

<sup>3</sup> É oportuno ressaltarmos o quanto é notória a lentidão com que são tratadas as políticas sociais no Brasil, em especial a Assistência Social. Pois, a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica só foram aprovadas em 1998, conforme já citado, ou seja, cinco anos após a LOAS e dez anos após a Constituição.

os gestores, com as seguintes composições: Bipartite – três representantes do Estado e seis representantes dos municípios e Tripartite – três representantes da União, três representantes dos Estados e três representantes dos municípios.

Nessa perspectiva, destacamos as competências das referidas Comissões Intergestoras, que são: habilitar e desabilitar estados na condição de gestão estadual, no caso da Comissão Intergestora Tripartite e habilitar e desabilitar municípios na condição de gestão municipal, no caso das Comissões Intergestoras Bipartite.

Por outro lado, a profunda heterogeneidade econômica e político-administrativa dos estados e municípios brasileiros não os habilita, de maneira uniforme, a cumprir as atribuições de gestão decorrentes do processo de descentralização (Lima, 2003).

Contudo, a implementação do sistema descentralizado da Assistência Social vem se constituindo em um sério desafio, não só pelo seu caráter altamente inovador em relação ao padrão institucional do passado, mas, também, e, principalmente, pelas adversidades criadas pelas conjunturas política, econômica e social, nas quais se dão os intentos de se operar a descentralização político-administrativa no Brasil (Stein, 1999).

Temos claro que o processo de descentralização, no Brasil, é um processo, apresentando, portanto, avanços e desafios.

No entanto, para a plena operacionalização do sistema inscrito na LOAS, são ainda necessárias mudanças consideráveis na forma como as ações são prestadas aos seus destinatários, no desenho institucional e no modelo de gestão da Assistência Social, na articulação entre os níveis de governo e com outras políticas públicas, e, ainda, na relação entre o Estado e a sociedade (NOB/99).

Assim, definimos como sendo nosso objeto de pesquisa a Implementação do Modelo Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Município de Canelinha, especialmente, a partir da NOB/99.

Com base nessas ponderações, e compreendendo as diversas alterações que ocorreram após a LOAS e a NOB/99 em relação ao novo modelo de gestão nos municípios, procuraremos discutir de que forma isso aconteceu no município de Canelinha, observando os limites e possibilidades deste processo.

Para tanto, utilizamos um caminho metodológico para apreensão do objeto, a partir da Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/99, tomando como referência à experiência de implementação do modelo descentralizado e participativo da Política de Assistência Social no município citado.

Gostaríamos de esclarecer que no decorrer desta dissertação, vamos utilizar a NOB, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS por intermédio da Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998 (atualizada em 1999) e não a NOB 2005 aprovada recentemente em cumprimento à Resolução nº 27, de 24 de fevereiro de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social, que apresenta a Norma Operacional Básica 2005 do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, publicada no Diário Oficial da União no dia 17 de julho de 2005.

A NOB 2005 disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS<sup>4</sup>, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle desta política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de

---

<sup>4</sup> Cabe, aqui mencionar, que no momento atual estamos vivendo um processo histórico em relação à Política Nacional de Assistência Social, pois estamos tentando consolidar um Sistema Único de Assistência Social – SUAS – está sendo colocado para o território nacional como um grande desafio. Trata-se de uma construção coletiva que visa garantir normatização, organicidade, unificação à política de Assistência Social na perspectiva da proteção social, a partir das necessidades sócio-assistenciais da população. Desta forma, serviços continuados, os benefícios, programas e projetos devem estar voltados à proteção social da unidade familiar e dos segmentos vulnerabilizados da população. Porém, não temos a pretensão de aprofundar esta proposta, apenas situa-la como processo em construção.

transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. Isso porque a nossa pesquisa será observada sob a vigência da NOB/99 anterior.

Concordamos com Yazbek, quando diz que: “um aspecto que merece destaque na trajetória da Assistência Social brasileira, após doze anos de LOAS, diz respeito à construção do Sistema Descentralizado e Participativo desta política” (2004, p. 20).

Dessa forma, entendemos que este estudo é importante e justifica-se, do ponto de vista teórico, porque existem lacunas no conjunto de estudos que tematizam a descentralização da Política de Assistência Social, principalmente a partir da consolidação da LOAS. Como enfatiza Stein (1999), apesar de considerada avançada em seus conceitos, diretrizes e princípios, e inovadora no que tange o reordenamento institucional, a LOAS, e também a NOB, apresentam algumas indefinições quanto à demarcação de competências das três esferas de poder (União, Estados e Municípios), com vistas ao estabelecimento do Comando Único em cada esfera, bem como as relações de parceria entre Estado e Sociedade, entre outras questões.

A pesquisa, do ponto de vista prático, poderá contribuir com subsídios para repensar a implementação do modelo descentralizado e participativo da Política de Assistência Social, bem como fundamentar a compreensão das competências entre as esferas de governo.

De acordo com Almeida (1995), a Assistência Social foi a que mudou menos, do ponto de vista da redistribuição efetiva de competências e atribuições entre as instâncias de governo.

Já do ponto de vista social, na medida em que analisa criticamente a descentralização da Assistência Social, pode-se, ao mesmo tempo, contribuir para melhor entender as três esferas administrativas (Federal, Estadual e Municipal), uma vez que a construção coletiva de um Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, claramente articulada, exige a concertação entre Municípios, Estados e a Federação (Yazbek, 2004, p. 26).

## 2. Metodologia

A motivação central para a abordagem do tema desta dissertação surgiu a partir da inserção em projeto de pesquisa desenvolvido pelo Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social – NETA/DSS/UFSC, que tinha como objetivo investigar o processo de implantação da LOAS no estado de Santa Catarina. Como parte desse projeto, municípios de grande, médio e pequeno porte foram estudados, ficando sob nossa responsabilidade analisar esse processo em um município de pequeno porte, no caso, Canelinha. Como acompanhamos a trajetória profissional da Assistente Social nesse município, consideramos oportuno privilegiá-lo como universo de investigação.

Cabe ressaltar que os trabalhos realizados por outras pesquisadoras do NETA vinham apontando que em municípios de médio e grande porte, o processo de implantação da LOAS aglutinou a participação ativa de representantes de organizações não governamentais e governamentais, no sentido de conferir visibilidade e organicidade à essa política e garantir sua estruturação nos moldes preconizados em lei. Ainda que algumas dificuldades tenham sido apontadas nesse processo, ficou evidente que a participação desses sujeitos favoreceu os espaços de negociação com o poder executivo local, garantindo maior sustentação à implantação da LOAS.

Por outro lado, pode-se constatar que o mesmo resultado não foi identificado em municípios de pequeno porte, visto que estes, com menor potencial organizativo em torno da LOAS e da NOB/99, implantaram os mecanismos legais exigidos por essa lei, como Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social, de forma apressada. Isso, para habilitar-se aos recursos destinados a essa política, que passou a requerer novo formato legal para acessá-los.

Em função dessa hipótese, consideramos relevante conhecer mais de perto o modo como o novo marco legal da Assistência Social foi operacionalizado no município de Canelinha, ou seja, município de pequeno porte, cuja realidade em muito difere dos outros municípios já estudados<sup>5</sup>. A realidade desse município representa praticamente quase 80% dos municípios de

---

<sup>5</sup> Informações retiradas do relatório parcial do NETA: Pesquisa LOAS/dez/2004.

Santa Catarina sendo que, dos 22 (vinte e dois) municípios que pertencem a Região da Grande Florianópolis, 18 (dezoito) são de pequeno porte, inclusive o município de Canelinha com apenas 9.008 habitantes.

Tal constatação fortaleceu ainda mais o interesse de explicar criticamente a implementação do modelo descentralizado e participativo em Canelinha, especialmente a partir da NOB/99.

Para tanto, levantamos algumas questões que nortearam a nossa pesquisa, as quais procuraremos responder através da identificação de elementos analíticos e empíricos que nos possibilitarão apresentar alguns indicativos sobre a realidade estudada, quais sejam:

- Como se deu a dinâmica de implementação do Sistema Descentralizado e Participativo no município de Canelinha a partir da NOB/99?
- Como ocorreu a constituição do Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social?
- Como se configurou a Política de Assistência Social?
- Como foi organizada a estrutura funcional e administrativa do executivo local a partir da NOB/99?
- Como ocorreu o desenvolvimento dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos?
- Como foi elaborado o financiamento da Assistência Social?
- Como se deu o exercício de distribuição de competências entre os três níveis de governo na condução da Política de Assistência Social?
- Como se deu a Capacitação dos agentes deste processo?
- De que forma se deu o Monitoramento e Avaliação?
- Como foi elaborado o Relatório de Gestão?

Essas inquietações motivaram o processo investigativo acerca da implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social em Canelinha a partir da NOB/99, estudo este que definiu esse recorte temático como o objeto de estudo que dá origem a esta dissertação. Para apreendê-lo, consideramos como indicadores de análise:

- a) Constituição de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social;
- b) Definição da Política de Assistência Social;
- c) Organização da Estrutura funcional e administrativa da Política de Assistência Social;
- d) Caracterização dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos;
- e) Financiamento da Assistência Social;
- f) Fluxograma de orientações entre os três níveis de governo na condução da Política de Assistência Social;
- g) Capacitação;
- h) Monitoramento e Avaliação;
- i) Relatório de Gestão.

Nossa pesquisa abrangeu o período de 2001 a 2004, isto é, a primeira gestão municipal após a implantação da NOB/99. Para realizarmos a análise crítica da implantação e implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social no município de Canelinha a partir da NOB/99, buscamos elementos que permitissem desvelar o objeto de estudo.

Nesse sentido, entendemos que “a pesquisa é a atividade básica das ciências, sendo sempre uma tentativa de aproximação da realidade, que nunca se esgota” Minayo (1996). E mais, “o pesquisador é um ativo descobridor do significado das ações e das relações que se ocultam nas estruturas sociais” (Chizzotti, 1991, p. 80).

O conhecimento, portanto, não se resume a um conjunto de fenômenos isolados e ligados por teorias explicativas, mas refere-se a um conjunto de dados que expressam “uma complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos” (Chizzotti, 1991, p. 84).

Para desenvolvermos essa investigação, utilizamos a pesquisa qualitativa que tem tido uma importância significativa no Serviço Social por possibilitar estudos que apreendem as subjetividades, os significados, as representações das pessoas e dos grupos.



A pesquisa realizada e cujos resultados apresentaremos nesta dissertação, é do tipo “*exploratória*”, uma vez que, as pesquisas exploratórias “são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (Gil, 1999, p. 43).

Para coleta de dados, utilizamos algumas técnicas, tais como: levantamentos, estudo e análise documental, revisão bibliográfica, observação direta e entrevistas.

Em primeiro lugar adotou-se os documentos como fonte de informações. De acordo com Marconi e Lakatos (1996) a característica da “*pesquisa documental*” é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos (...) Para que o investigador não se perca na ‘floresta’ das coisas escritas, deve iniciar seu estudo com a definição clara dos objetivos, para poder julgar que tipo de documentação será adequada às suas finalidades. Tem de conhecer também os riscos que corre de suas fontes serem inexatas, distorcidas ou errôneas. Por esse motivo, para cada tipo de fonte fornecedora de dados, o investigador deve conhecer meios e técnicas para testar a validade quanto à fidedignidade das informações.

Justificamos esta opção, pois a pesquisa documental nos permite situar os dados no tempo e no espaço, codificando-os ou caracterizando-os em função das necessidades da pesquisa.

Como “*fonte de informações*”, utilizamos as seguintes documentações: Relatórios e Documentos produzidos pela Coordenadoria de Assistência Social, Planos Municipais de Assistência Social, Atas do Conselho Municipal de Assistência Social, Relatórios de Gestão, Ofícios expedidos e recebidos pela Coordenadoria de Assistência Social, além de entrevistas informais com as Assistentes Sociais que atuaram em Canelinha antes e depois da implementação da NOB/99.

Quanto ao processo de coleta de documentos, ressaltamos que pelo fato de a mestranda pertencer à Região do Vale do Rio Tijucas que integra os municípios de Tijucas, Canelinha, São João Batista, Major Gercino e Nova Trento, todos municípios vizinhos, sempre esteve próxima dos profissionais de Serviço Social nos encontros da Associação de Assistentes Sociais do Vale do Rio Tijucas, o que facilitou o acesso aos documentos da Assistência Social de Canelinha. Em

casos de dúvidas, recorreremos a atual Assistente Social de Canelinha e, também, a Assistente Social que atuou em Canelinha nos anos de 2000 a 2002, que sempre disponibilizaram pronto atendimento para elucidá-las.

Os resultados obtidos junto aos documentos serão apresentados tendo por base os eixos anteriormente citados.

### **3. Estruturação do Trabalho**

A dissertação será apresentada através de dois capítulos:

O primeiro capítulo foi disposto em três segmentos: inicialmente, traçamos em linhas gerais, uma breve perspectiva histórica da descentralização das Políticas Sociais no Brasil e a revisão bibliográfica permitiu a aproximação ao marco teórico acerca da descentralização. Os autores principais foram: Silva (2001), Stein (1997), Almeida (1995), Arretche (1995), Kugelmas e Silva (1995), todos com uma grande diversidade de interpretações em relação à descentralização.

Na seqüência, foi abordada a descentralização das Políticas Sociais no contexto da Reforma do Estado, a partir de autores tais como: Nogueira (1998) e Behring (2003), pois, o tipo de descentralização vivido é o do contexto da Reforma do Estado.

A abordagem final deste capítulo trabalha na perspectiva da construção do modelo descentralizado e participativo da Política de Assistência Social no Brasil.

O segundo capítulo contém a essência da pesquisa. Realizamos uma caracterização do município de Canelinha e suas especificidades quanto a Assistência Social, relacionando o antes e o depois da implantação da NOB/99.

Em seguida, discorro sobre a implementação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social em Canelinha, ou seja, a análise propriamente dita dos dados coletados no decorrer da trajetória desta dissertação.

Para finalizar, teceremos algumas considerações acerca dos resultados obtidos nesta pesquisa. Apesar dos limites deste trabalho, penso que sua relevância está em recuperar um período significativo para os municípios brasileiros, período este que habilitou os municípios para a gestão municipal e deu um novo rumo em relação a construção do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social a partir da LOAS e da NOB/99, além de procurar desvelar o

movimento e a inércia, os avanços e os desafios que se colocaram à implementação deste novo modelo de gestão.

## CAPÍTULO 1

### DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO

#### 1.1 Descentralização das Políticas Sociais: Uma Breve Perspectiva Histórica

Para começar a falar de “descentralização das políticas sociais” faz-se necessário, primeiramente, apresentar o real sentido da palavra, haja vista que o tema tem sido interpretado de várias maneiras e por diversos autores e que, apesar de hoje ser muito difundida a discussão sobre a descentralização, este não é um tema tão recente quanto parece.

Silva (2001) lembra, que essa temática remonta ao pensamento de autores clássicos, como Montesquieu e Tocqueville. O primeiro direciona sua discussão para a descentralização como forma de redistribuição, de poder e estratégia de controle social, enquanto o segundo relaciona a descentralização vista como possibilidade de fortalecimento dos poderes locais, com o desenvolvimento da democracia moderna.

Stein (1997), por sua vez, encontra em Roversi-Monaco a afirmação de que a centralização e a descentralização são diretivas de organização, pois a descentralização total leva ao rompimento da própria noção de Estado, ao mesmo tempo em que a centralização total do Estado seria utópica. Tem-se centralização, segundo Roversi-Monaco, quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, assim, como se tem descentralização, quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável ao desenvolvimento de suas atividades.

Stein (1997) destaca, também, a concepção sobre descentralização de corte neoliberal, identificada como estratégia de redução do gasto público, provocada pela chamada crise fiscal do Estado Moderno. Essa estratégia busca descentralizar algumas responsabilidades públicas,

transferindo-as para órgãos mais ligados às necessidades e condições locais, o que não significa, necessariamente, repasse de recursos e capacidade de poder decisório.

Almeida (1995), por sua vez, destaca que a descentralização deveria implicar a transferência de competências e atribuições de outras esferas para os municípios, nos quais se supunha ser mais fácil o controle democrático exercido pelos cidadãos, pois, facilitando o acesso da população aos serviços sociais, estar-se-ia, conseqüentemente, propiciando-lhes maiores oportunidades de controle.

Já Arretche (1996) pontua que a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica, portanto, da sociedade civil, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. Nessa perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas.

Kugelmas (2000) acredita que o florescimento das esperadas vantagens da descentralização, como maior eficiência, aumento de transparência e abertura para maior participação da sociedade civil dependem de um contexto social e cultural mais amplo e não somente de um real ou suposto figurino institucional.

Podemos observar que há uma diversidade de interpretações com relação à descentralização, mas é pertinente salientarmos que, conforme Silva (1995), a noção de descentralização comporta vários significados. O autor trabalha na perspectiva de que a descentralização é uma noção com características de relatividade, que necessita de uma contextualização histórica precisa para ganhar significado e poder explicativo. Definem-se, assim, como processo de descentralização as tentativas de *redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades*, enfim, poder político-econômico, em cada formação social específica, diante da crise dos Estados-nação centrais e dos Estados desenvolvimentistas periféricos. Essa redistribuição pode ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade.

Dando continuidade a nossa linha de pensamento, salientamos que existe quase que uma unanimidade em torno da idéia de que a descentralização no processo decisório é condição básica para a efetivação das políticas sociais. E mais, a descentralização aparece como exigência estratégica, a fim de se alcançar o desenvolvimento da justiça social, por meio da implementação de ações em nível local, traduzindo, dessa forma, a idéia de avanço democrático, elemento fundamental da reforma do Estado. Ou seja, “o debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais” (Arretche, 1996).

Partindo desse pressuposto, sabemos que em grande número de países, processos de descentralização têm caracterizado os esforços de reforma administrativa do aparato estatal. Tais esforços são, em sua grande maioria, determinados por novas condições econômicas, políticas e sociais experimentadas pelo capitalismo internacional em sua atual etapa de desenvolvimento (Silva, 1995).

Também podemos acrescentar uma nova particularidade ao caso brasileiro, qual seja, a coincidência entre momentos marcantes de reformas institucionais, com destaque para a Reforma do Estado e a implantação de regimes autoritários. Com efeito, historicamente, as duas experiências relevantes de reforma do aparelho de Estado no Brasil, antes da instauração da chamada Nova República, em 1985, foram efetivadas sob regimes fortemente autoritários. Esse foi o caso da primeira dessas reformas, realizada pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945), quando assumiu o poder após a vitória da Revolução de 1930, à frente de uma ampla coalizão comprometida com um projeto modernizante, que culminou com a ditadura estadonovista.

Nogueira enfatiza que, “a revolução dos anos 30 seria, assim, uma insurreição de radicalidade limitada, fator que certamente impulsionou seu sucesso. Extraiu sua força precisamente da contenção retórica de seu programa, do pragmatismo e especialmente do fato de ter podido contar, desde o início, com uma expressiva base de sustentação, fornecida pelas novas camadas urbanas, pelos novos grupos profissionais de classe média e por parte das oligarquias que se haviam desconectado dos esquemas políticos prevalecentes na Primeira República. Além do mais, o eixo que pretendeu implementar – a construção dos alicerces da industrialização, a incorporação subordinada das massas emergentes e a preparação do Estado para o desempenho

de novas funções econômicas, políticas e administrativas – era suficientemente amplo para, por si só, produzir efeitos revolucionários na sociedade ainda mergulhada na modorra das velhas oligarquias latifundiárias” (Nogueira, 1998, p. 49-50). Para o mesmo autor, “não deve restar dúvida de que se iniciou, ali, a efetiva constituição de uma nova forma de Estado, mais ajustada às exigências da objetivação do capitalismo entre nós. Porém, nada se fez de modo harmonioso ou equilibrado, e muito menos de modo categórico, isto é, sem retrocessos ou paralisações” (Nogueira, 1998, p. 50).

A segunda experiência relevante foi levada a efeito pelo primeiro governo do ciclo militar (1964-1985), sendo introduzida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967<sup>6</sup>. Em contraste, entre 1945 e 1964, os governos democráticos que se sucederam no poder não realizaram nenhum experimento de vulto no tocante à reforma do Estado, preservando-se, em suas grandes linhas, o padrão anterior.

Nos dois casos considerados, além do contexto autoritário, o ponto convergente do esforço reformador está relacionado à dimensão especificamente administrativa da Reforma do Estado, que envolveu questões relativas ao grau de “centralização” da máquina burocrática, à hierarquização entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, à articulação entre as diversas agências do poder Executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda, à classificação de cargos e carreiras. Não se verificou uma preocupação com o aperfeiçoamento dos demais poderes e, sobretudo, com a questão fundamental num regime constitucional, qual seja, a articulação e o equilíbrio entre os três poderes, atribuindo-se ao Executivo e às agências administrativas um amplo espectro de prerrogativas no que concerne à formulação e implementação de políticas públicas. Aliás, a trajetória do Estado no Brasil revela a precedência das burocracias militar e civil, que, historicamente, foram estruturadas e definiram suas identidades coletivas antes da intitucionalização, em âmbito nacional, do sistema de representação política. Durante a maior parte do período Republicano, observou-se a tendência à centralidade da burocracia governamental em face dos partidos e do poder Legislativo.

---

<sup>6</sup> Na verdade, “o Decreto-lei nº 200 submetia-se à lógica mesma da nova fase da vida administrativa aberta em 1964. Acompanhava as linhas gerais e específicas do projeto autoritário, particularmente no que se referia à intenção de transferir maior agilidade, eficiência e flexibilidade à administração, de modo a atender às exigências de um novo ciclo de expansão econômica” (Nogueira, 1998, p.101).



A prática de implementação de reformas do Estado sob regimes autoritários teve conseqüências que não podem ser ignoradas. Em primeiro lugar, os longos períodos de fechamento do sistema político criaram condições propícias para a consolidação de uma modalidade de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. Exacerbaram-se certas características do sistema presidencialista, como a outorga constitucional de poderes legislativos ao chefe do Executivo, o amplo poder de nomeação do presidente, a autonomia e a centralidade dos governos estaduais para tecerem alianças e redes de lealdade políticas. Assim, o isolamento da instância presidencial, seu fechamento ao escrutínio público, a falta de espaço institucional para a interferência das forças políticas, a intolerância em face da dissidência e do conflito, a inoperância dos mecanismos de controles mútuos, enfim, a falta de freios institucionais ao arbítrio do Executivo criaram, em diferentes momentos, sérios obstáculos para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade (Behring, 2003; Nogueira, 1998 e Kugelmas, 2000).

Em segundo lugar, sobretudo durante os 21 anos de ditadura militar, da qual saímos há pouco mais de uma década, observou-se o fortalecimento de três outros traços relativos às formas de ação estatal. Um deles foi à consolidação do estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, que reforçou a concepção acerca da validade da supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas, abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo nacional e sua inserção externa. A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política. Paralelamente ao estreitamento do círculo de decisores formado pela alta tecnocracia, porém, um amplo segmento da burocracia permaneceria integrada ao sistema de patronagem e clientelismo, criando-se, na verdade, a coexistência entre as duas lógicas, marcadas por relações tensas, ou complementares, ao sabor das circunstâncias políticas. Portanto, o insulamento burocrático, longe de garantir maior eficácia à máquina estatal, conviveria de fato com um alto grau de politização da burocracia (Behring, 2003; Nogueira, 1998 e Kugelmas, 2000).

Um outro aspecto refere-se à primazia dos valores voluntaristas e personalistas, contribuindo para a formação de uma cultura política<sup>7</sup> deslegitimadora da ação dos partidos e do Congresso na promoção do desenvolvimento do país. Retomou-se a tendência, impulsionada pelo pensamento autoritário dos anos 30, a idealizar o Executivo enquanto agente de transformações necessárias para a modernização da sociedade. Assim, a idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais. A prevalência de orientação e práticas cesaristas contribuiria, por sua vez, para gerar resistências e dificultar a implantação e o funcionamento efetivo dos mecanismos de cobrança e prestação de contas, no sentido tanto horizontal quanto vertical, dada à instabilidade das instituições representativas. Assim, um importante legado do processo de formação do Estado brasileiro será o déficit de *accountability*, que se configurou historicamente (Behring, 2003; Nogueira, 1998 e Kugelmas, 2000).

Finalmente, cabe mencionar que o regime militar, implantado em 1964, preservou a arena parlamentar-partidária durante a maior parte do tempo. Simultaneamente, notabilizou-se pelo desrespeito à ordem legal constituída, tornando-se recorrentes os atos de mudança brusca das leis, sempre que esse recurso parecia conveniente aos interesses das forças que detinham o controle do poder. Assim, por exemplo, no tocante a legislação eleitoral e partidária, o grau de arbítrio do Executivo foi levado às últimas conseqüências, através da edição de sucessivos pacotes eleitorais, alterando as regras do jogo para reduzir as chances de vitória das forças de oposição ao regime. Como anota Arretche,

Durante o regime militar inaugurado em 1964, a concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União alcançaram níveis sem precedentes. De acordo com uma forma de expansão do Estado inaugurado nos anos 30, o governo federal ampliou sua capacidade de extração de recursos financeiros (seja pela reforma tributária de 66, seja pela ampliação da capacidade de obtenção de recursos via fundos extra-orçamentários), bem como expandiu significativamente o volume de empresas estatais, de órgãos públicos de regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais (1996, p. 52).

E mais, a forma de expansão do Estado realizada durante o regime militar implicaria a

---

<sup>7</sup> Para aprofundar a discussão acerca da Cultura Política, sugere-se consultar Avritzer (1996), Gohn (1999), Oliveira (2003), dentre outros.

criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades estas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização hoje em curso (Arretche, 1996).

Frente às considerações acima, gostaríamos de salientar que se pode dizer que, no Brasil, não tivemos apenas dois, mas, sim, três momentos em que ocorreram Reformas do Estado.

Assim, a primeira grande reforma inicia-se no primeiro período Getulista, com a estruturação das bases do chamado Estado Nacional Desenvolvimentista, em que é emblemática, em nível econômico, a disposição de maior participação direta do Estado nas chamadas indústrias de base – como forma de incentivar a modernização do país e, na dimensão institucional, a criação do legendário DASP<sup>8</sup> (Departamento Administrativo do Serviço Público), com o objetivo de modernizar toda a administração federal.

O segundo momento de ruptura ocorre por ocasião do regime militar instalado em 1964, que, com a reforma levada a cabo através do Decreto Lei-200/67, ampliou e possibilitou maior eficiência da chamada Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas estatais e de economia mista), que passaram a atuar em bases empresariais.

Por fim, o terceiro período inicia-se, em nível econômico, com a abertura significativa do mercado no período Collor/Itamar e as primeiras privatizações de empresas governamentais isoladas. Posteriormente, continua o processo de reforma constitucional ora em curso, que levou à flexibilização do monopólio do petróleo, à privatização dos portos, à venda das companhias telefônicas e de algumas companhias elétricas sob o controle federal. Concomitantemente a esse processo recente de repasse de atividades econômicas para o setor privado, vem ocorrendo, em nível institucional, a ampliação dos poderes reguladores do Estado em que o exemplo mais eloqüente foi a criação de três grandes agências para operarem, respectivamente, nas áreas de comunicação, eletricidade e energia.

---

<sup>8</sup> Behring (2003) ressalta que a criação do DASP, em 1936, foi a primeira tentativa de criar uma burocracia profissionalizada no Brasil nos modelos Weberianos, mas que coexistiu com forte patrimonialismo da cultura política nacional.

Dessa forma, as mudanças qualitativas no “papel e na organização do Estado brasileiro”, ocorridas nos três períodos históricos, se encontram atreladas fortemente a variáveis endógenas: a) crise no modelo agro-exportador, baseado na produção cafeeira e da chamada política dos governadores, que resultou no fim da República Velha em decorrência da “Revolução de 1930”; b) esgotamento da primeira fase do modelo de substituição de exportações (produtos de consumo e indústria tradicional) no final dos anos 50, acompanhada pelo colapso do pacto populista, que resultou no golpe militar de 1964 e, finalmente, forte crise do Estado Desenvolvimentista nos anos 80. Embora seja possível levantar também algumas variáveis exógenas, que poderiam ter uma certa influência nas duas primeiras transformações do Estado no Brasil, seguramente as transformações em curso são as que mais marcadamente foram influenciadas pelas mudanças que ocorreram em nível mundial, especialmente a partir de meados dos anos 70 (Behring, 2003, Nogueira, 1998; Kugelmas, 2000 e Arretche, 2000).

De acordo com Almeida (1995), no início da década de 1980, os impulsos liberados pelo processo de democratização foram mais importantes que as limitações impostas pelas dificuldades econômicas. Depois de 1988, os constrangimentos econômicos ganharam destaque. E a crise do regime autoritário e a transição para a democracia, no Brasil, geraram poderosas correntes descentralizadoras.

Temos claro que tudo isso foi uma fraude e o que realmente aconteceu foi uma “Agenda Neoliberal” que desmontou o Brasil. Assim, Behring, parafraseando Nogueira (1998) observa que, ao longo dos anos 1980 as dificuldades do Estado Brasileiro adquiriram transparência em alguns aspectos: sua intensa centralização administrativa; suas hipertrofia e distorção organizacional, por meio do empreguismo, sobreposição de funções e competências e feudalização; sua ineficiência na prestação de serviços e na gestão; sua privatização expressa na vulnerabilidade aos interesses dos grandes grupos econômicos e na estrutura de benefícios e subsídios fiscais; seu déficit de controle democrático, diante do poder dos tecnocratas e, dentro disso, o reforço do Executivo em detrimento dos demais poderes (2003, p. 147).

Nessa perspectiva, Arretche (1996) argumenta também que, na década de 80, ocorreram reformas de tipo descentralizador em um número expressivo de países. É certo que tais reformas

foram realizadas segundo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação. Esse tipo de reforma gerou uma significativa convergência de opiniões, e correntes à direita e à esquerda do espectro político impingiram a esse tipo de reforma um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado, dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização das relações políticas e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública.

É oportuno, ainda, destacar que as forças que se opuseram ao autoritarismo e impulsionaram a democratização convergiam quanto à necessidade de reforma profunda das políticas sociais, consideradas ineficazes e iníquas. A meta era promover mudanças que garantissem eficácia e equidade. A descentralização era considerada meio e condição para atingir esses objetivos (Almeida, 1995, p. 95).

Cabe destacar que a trajetória das políticas sociais brasileiras foi igualmente marcada pela tendência descentralizadora o que especialmente nos anos 80 determinou diversos modelos de política social no país. Assim, é oportuno verificarmos as condições e tipos de descentralização nas áreas sociais, conforme segue:

**Quadro 1**  
**Condições e Tipos de Descentralização nas Áreas Sociais**

Área Dimensões	Saúde	Assistência Social	Habitação	Educação
<b>Política de Descentralização Nacional</b>	Sim (SUS)	<b>Não</b>	Não	Não
<b>Coalizão Pró-Descentralização</b>	Forte e Nacional	<b>Fraca</b>	Inexistente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraca no nível federal.</li> <li>• Variável e instável nos estados.</li> </ul>
<b>Estruturas Anteriores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte centralização decisória e financeira federal.</li> <li>• Estados e municípios com redes próprias.</li> <li>• Competências</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Centralização decisória e financeira federal.</b></li> <li>• <b>Estados e municípios com redes próprias.</b></li> <li>• <b>Competências</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização decisória e financeira em uma agência federal.</li> <li>• Descentralização na execução dos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização de alguns programas e parte dos recursos no governo federal.</li> <li>• Estados operam redes próprias responsáveis pela</li> </ul>

	definidas e exclusivas	<b>concorrentes.</b> • <b>Grande fragmentação institucional.</b>	programas por agências estaduais ou municipais.	maior parte da oferta do ensino básico. • Competências concorrentes.
<b>Tipo de Descentralização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralização como política deliberada.</li> <li>• Tendência atual à descentralização caótica.</li> </ul>	<b>Nenhuma descentralização efetiva.</b>	Descentralização por ausência, com autonomização de estados e municípios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lenta descentralização no plano federal.</li> <li>• Políticas estaduais de municipalização.</li> <li>• Políticas estaduais e municipais de desconcentração.</li> <li>• Municipalização por ausência.</li> </ul>

Fonte: Almeida (1994).

Observando o quadro 1, que sintetiza o processo de descentralização em quatro setores estratégicos da política social brasileira, cabe transcrever, na íntegra, as palavras de Silva:

No caso brasileiro, e em decorrência da falta de uma política de descentralização pactuada entre esferas públicas a partir de uma ação orquestrada pelo governo federal pós-autoritarismo, lógicas particulares e com forte especificidade setorial marcaram os processos de descentralização ocorridos, ou mesmo a ausência deles, bem como os resultados observados, positivos e negativos. Alguns fatores delinearão o caminho percorrido e o estágio alcançado setorialmente: existência ou não de uma política explícita de descentralização setorial; natureza e recursos de poder da coalizão que se estrutura em torno da reforma que torna viável o processo de descentralização pretendido; e características prévias do perfil de intervenção estatal de cada setor; no que se relacione à articulação de diferentes esferas de governo para a consecução de programas e projetos de intervenção (1995, p. 23).

Em síntese, só se observa um setor em que existiu uma política deliberada e ativa de descentralização – o de saúde. Nos demais setores, a situação também não é animadora, a começar pela inexistência de iniciativa na área de Assistência Social, na qual o governo federal insiste em manter um aparato de intervenção anacrônico e crivado de influências corporativas e clientelistas (Silva, 1995).

A descentralização favorece a municipalização, e descentralizar significa partilhar o poder com a sociedade através da socialização da gestão, com a participação da coletividade local, é a flexibilização da gestão pública e a redefinição da relação entre povo e governo. Nesse sentido,

descentralização e municipalização carregam consigo a idéia de avanço democrático e da possibilidade de, nesse processo, construir um Brasil mais justo.

Vale lembrar, neste ponto, a proposta de municipalização no Brasil, conforme apontam Beretta e Martins: “a proposta de municipalização aparece no contexto sociopolítico dos anos 1980, quando o *déficit* público do país chegou a patamares insustentáveis, surgindo como alternativas de modernização das idéias neoliberais, propondo transferências de responsabilidades para aos estados e municípios, sob o discurso de partilha de responsabilidade e abertura de canais de participação” (2004, p. 66).

Dessa forma, no Brasil, a municipalização e a consolidação do poder local ainda é um desafio. Por isso, a municipalização é um processo e caminha gradualmente após a Constituição de 1988, implementando estratégias processuais que visam garantir seu êxito, embora as peculiaridades locais e as deficiências dos municípios frente às resistências do poder central ainda encontrem-se muito presentes.

A municipalização deve aproximar o Estado do cotidiano de sua população, com maior controle e participação do cidadão na gestão pública, garantindo maior racionalidade entre as três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), a fim de democratizar as estruturas estatais, reduzindo e simplificando o aparelho do Estado, compartilhando as decisões nos três níveis de Governo. Porém, a municipalização é confundida com “prefeiturização”, que consiste no localismo restrito aos administradores municipais, caracterizado pela pulverização de recursos, pelo fortalecimento do clientelismo e da politicagem e exclusividade da administração municipal no processo.

Vale destacar que a municipalização consiste numa forma de poder com a articulação de forças do município para a prestação de serviços, sendo os co-responsáveis a prefeitura e as organizações da sociedade civil. Essa dupla questão posta na municipalização representa um desafio, considerando a crise econômica e fiscal do estado brasileiro frente às medidas racionalizadoras para enfrentá-la, bem como a questão do reconhecimento da verdadeira competência municipal. Atualmente, a municipalização tem se caracterizado pelas competências

designadas à esfera do município, porém, ao mesmo tempo, não são possibilitadas condições financeiras nem profissionais adequados para a operacionalização das ações de sua competência.

A crise fiscal do Estado praticamente obrigou o município a assumir novas funções e a dar imediatas respostas às crescentes demandas por serviços sociais, sem efetiva autonomia decisória e financeira, sem recursos humanos. Assim, muitas vezes, são repassados aos municípios os serviços e encargos, sem os recursos necessários.

A partir deste momento, passaremos a refletir sobre a experiência da descentralização das Políticas Sociais no contexto da Reforma do Estado, contexto este, em que as Políticas Sociais são desmontadas, eliminando qualquer possibilidade de consolidar um modelo de Política Social Pública na sociedade brasileira.



## 1.2. Descentralização das Políticas Sociais no contexto da Reforma do Estado

*“As pessoas já não querem saber disso.  
E não aceitam que seja dado o nome de Reforma  
ao que, em sentido próprio, não passa de  
uma contra-reforma, um retorno à antiga ordem  
social, ao mundo abominável descrito por Dickens e Zola”*

*(Ramonet, 1998)*

No decorrer dos anos 90, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade na agenda pública. Para Nogueira (1998), tal fato se deu pela conjunção de três dinâmicas muito particulares, cujo entrelaçamento produziu o impulso necessário para que o tema do Estado – vale dizer, de sua crise, de suas funções e de sua reforma – ingressasse ruidosa e categoricamente na agenda nacional. A partir da presidência de Fernando Collor, desencadearam-se as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimento dos governos militares de 1964 a 1985. Pois, de um lado, “ouviam-se ainda os ecos do movimento político anterior, referenciado pela oposição democrática à ditadura militar e pela luta contra o modelo de Estado interventor por ela patrocinado. De outro lado, o País era desafiado a ajustar sua economia à nova fase do capitalismo mundial, cuja ideologia, o neoliberalismo<sup>9</sup>, encontrava precisamente, no Estado, seu *sparring* preferencial” (Nogueira, 1998, p. 123).

Esse esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs à tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem. Behring analisa que,

Foi pretensiosa a afirmação de Cardoso sobre seu papel histórico de acabar com a Era Vargas, é verdade que há mudanças importantes e estruturais, de largo prazo, induzidas por seu projeto econômico-político fundado numa coalizão de forças conservadoras e que

---

<sup>9</sup> É interessante ressaltarmos que para Fernandes (in Sader e Gentili, 1995, p. 56), os três pilares do neoliberalismo são a desestatização, a desregulamentação e a desuniversalização de direitos sociais. Para Anderson (idem, p. 22), o neoliberalismo “é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional”. Ele baseia-se, assim, na desregulamentação, na abertura financeira e de mercado e na redução do papel do Estado. As consequências disto são o sacrifício de direitos coletivamente conquistados e, conseqüentemente, um distanciamento da democracia (tanto a liberal como a social).

reverteu a pauta progressista dos anos 1980. Mudanças em territórios bastante diversificados, articuladas à estabilização e à consolidação de um lugar no mercado mundial, e conduzidas por métodos autocráticos, que nas novas condições político-econômicas brasileiras depararam-se com resistências existentes, mas pouco capazes de contê-las. E o elemento central desse processo foi a auto-referida ‘reforma do Estado (2003, p. 167).

Através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se um processo de desconstrução legal e institucional, que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. Porém, o que podemos verificar é que a reconstrução do Estado tem sido, principalmente, “desconstrução”, fazendo com que as perspectivas indicadas pelo governo fiquem suspensas no ar e atravessadas por uma certa ambigüidade. A instauração de um novo modelo econômico, centrado no mercado, foi acompanhado de um projeto ambicioso de dar início a uma nova era.

De acordo com Porto (2001), firmemente determinado a realizar reformas radicais no aparelho estatal, Fernando Henrique Cardoso cria, em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), colocando à frente o economista Bresser Pereira, que, após definir o Plano Diretor da Reforma do Estado, encarregou-se de convencer os órgãos competentes a aprovarem a reforma administrativa, a reforma previdenciária e a implementação dos programas de privatização e de publicização.

No contexto da reforma do Estado dos anos 90, a política social brasileira se apresenta inteiramente sintonizada e submissa à orientação macroeconômica, distanciando-se, todavia, da dimensão universalista adquirida com a Constituição de 1988. Por meio desse novo cariz às políticas sociais, o governo FHC eliminou as possibilidades de consolidação de um modelo de política social pública na sociedade brasileira (Porto, 2001 p.27).

E mais, é oportuno refletirmos que a “agenda dessas reformas incluiria três propostas: focalização, privatização dos programas sociais e descentralização” (Oliveira, 2003, p. 75). A descentralização que essa ideologia professa consiste em um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto social e ampliar as possibilidades de interação, em nível local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais. Citando Draibe

(1998), Oliveira lembra que a descentralização, que não constituiu monopólio dos processos democratizantes, pode, conforme a perspectiva em que é adotada, abrir espaço a diferentes formas de arbitrariedade ou de comportamentos políticos autoritários. Da mesma maneira, pode significar apenas descentralização de responsabilidades e encargos, sem os correspondentes recursos, o que se constitui em uma ‘forma arbitrária de reduzir o gasto, mesmo quando apresentada sob o eufemismo do desmonte’ (Oliveira, 2003, p. 76).

É nesse sentido que entram em conflito propostas de cunho universalizante, como aquelas inseridas na Constituição Federal de 1988, que defendem o acesso do cidadão a direitos no campo da educação, habitação, previdência e Assistência Social, e princípios de cunho neoliberal, que apontam para a seletividade e a focalização da intervenção pública sobre os segmentos mais necessitados da população e para a privatização e ruptura do caráter gratuito desses programas às camadas menos favorecidas dessa população (Oliveira, 2003).

Conforme elucida Oliveira (2003), é sob esse conjunto de princípios que se consolida a proposta de reforma do Estado brasileiro, cujo conteúdo privatizante compromete, de maneira decisiva, a efetividade das políticas públicas.

É preciso dizer, também, que muitas das velhas práticas assistencialistas e fisiológicas na política brasileira continuam em vigor. O próprio governo Fernando Henrique, mais preocupado com marketing político, deixou de lado a lei de Assistência Social e criou a Comunidade Solidária, um programa assistencial feito de encomenda para ser tocado pela primeira dama (Araújo, 1998).

A proposta de FHC foi a de substituir a regulação estatal, estabelecendo ‘nova relação solidária’ com a sociedade. Isto é, optou pelo caminho da subsidiariedade, encolhendo o que deveria ter sido, desde o início, a responsabilidade pública. Sem dúvida, foi uma opção neoliberal que, ao invés de avançar, fez retroceder o pacto pelos direitos sociais (Sposati, 2004).

Pior ainda, colocou à frente do processo pós-ditadura militar, voltado para democratização da gestão pública estatal, um simbolismo que tudo tinha de continuidade com o conservadorismo: a primeira dama (Sposati, 2004, p. 35).

A gestão FHC foi, na Assistência Social, um *mix* de conservadorismo e modernidade neoliberal, que impediu o desenvolvimento da cultura política de política social e de direitos sociais para a Assistência Social. Sendo generosa, diria que quase nada, é exemplar na gestão federal da Assistência Social. De fato, ela ainda não se traduz pela aplicação de um novo paradigma. O que pode existir de novo nessa direção tem vindo, sem dúvida, da força inovadora de municípios que desenvolvem ações participativas com forças sociais locais. Todavia, essas experiências podem se transformar em meras ocorrências, caso não consiga extrair delas os elementos para consolidar a Assistência Social como política social pública (SPOSATI, 2004, p. 35).

Dessa forma, não nos deve causar estranheza a ênfase que o Estado vem dando à descentralização, pois o que vem ocorrendo é uma desconcentração de responsabilidade dentro do que podemos denominar de lógica do ‘descompromisso social’, em que a descentralização é utilizada como mecanismo para aprovar medidas de contenção de gastos, bem como de restrição e fragmentação das políticas sociais (Silva, Souza, Lopes e Araújo, 2001, p. 129).

Para Nogueira (1998), transcorrido um inteiro mandato presidencial claramente voltado à introdução de reformas na Constituição, continuamos a viver uma situação de “limbo político-institucional”. E mais,

Além de andarmos em círculos no campo da reforma política, não temos novidades também no que se refere ao estilo de governar, que persiste fiel a um padrão histórico: relacionamento de atrito com o Congresso e relações fracas com a sociedade, quadro agravado pelo ‘decisionismo’ governamental permitido pelas constitucionais medidas provisórias. Com isso, portanto, acima de tudo, a própria reforma do Estado claudica e fica à margem (NOGUEIRA, 1998, p. 175).

Dessa maneira, e após uma década de experimentos ineficazes, eis que a Reforma do Estado readquire relevância no limiar do novo milênio, configurando-se como um dos principais desafios do momento presente, dadas às restrições externas associadas aos desdobramentos do

processo de globalização<sup>10</sup> e as dificuldades para formular e implementar uma nova estratégia de desenvolvimento para o país.

Re(Pensar) a reforma do Estado requer uma ruptura com o paradigma ainda dominante nos estudos dessa área. Não basta mais e mais concentração do poder. É preciso levar em conta a dimensão política da Reforma do Estado e não apenas seus aspectos técnicos, administrativos, fiscais e financeiros. A ênfase na política, por sua vez, implica obter aquiescência às diretrizes estatais, produzir o acatamento aos ordenamentos e prescrições tanto administrativas como legais. Assim,

A reforma que hoje interessa à sociedade só pode nascer de um projeto firmemente concentrado na substância do fenômeno estatal, não nas suas formas ou nas quantidades nele agregadas. Um projeto político, bem mais do que técnico-gerencial. Para dizer de outro modo: mais importante do que difundir no setor público uma parafernália de ‘novas tecnologias gerenciais’, muitas vezes tomadas de empréstimos do mundo dos negócios e levemente adaptadas, é fazer com que se consolide uma nova perspectiva, quer dizer, uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar no e com o Estado nesse momento da história e em um país como o nosso. O que significa dar mais importância a valores e recursos intelectuais abrangentes do que a técnicas e ferramentas gerenciais, por mais úteis que possam ser. O que significa olhar bem mais para ‘fora’ do Estado, para o complicado espaço das relações Estado e sociedade do que para o umbigo ou para as entranhas do Estado (NOGUEIRA, 1998, p. 210-211).

Nessa perspectiva, entende-se que as versões legalistas e operacional instrumentadora, que vêm orientando o processo da Reforma do Estado e de descentralização da Política de Assistência Social, devem ser subordinadas a estratégias que possibilitem a construção de um processo de descentralização, assentado na democratização da gestão pública, com efetiva participação e controle da coletividade. Trata-se, portanto, de flexibilizar e redefinir as relações entre as esferas pública e privada, tendo em vista a garantia de direitos sociais (Silva, Souza, Lopes e Araújo, 2001).

---

<sup>10</sup> Enquanto processo, a globalização tem uma abrangência que ultrapassa o alcance de um interesse ou de um campo de conhecimento específico, e interpõe-se na totalidade de relações e fenômenos constituintes da vida social, política e econômica. Ela é uma realidade que tem determinado como estão se constituindo as relações sociais, ao mesmo tempo que estas interferem no curso das forças em conflito, sendo, que neste processo, a busca pela consolidação da hegemonia dos interesses do grande capital tem sido permeada de tensões e contradições, com resultados alarmantes, senão caóticos, para a maioria da população mundial. Para aprofundar a discussão sobre globalização, sugere-se consultar Mattoso (1995), Antunes (1995), Ianni (1995), Martins (1996), dentre outros.

Requer, enfim, o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, vale dizer, também os procedimentos de cobrança e de prestação de contas, os meios de controle externo, a transparência e a publicização dos atos do governo. Parafraseando Nogueira (1998), a reforma do Estado é ou deve ser o prolongamento de uma reforma da própria sociedade, tanto quanto é a remodelação das relações entre Estado e sociedade civil. O que significa dizer que “ou a sociedade civil se reorganiza politicamente e assume o desafio de reformar o Estado, de fazer com que ele trabalhe para ela, ou a reforma do Estado não caminhará, não conseguirá se desvencilhar da alternância de reducionismo quantitativo e autoritarismo ilustrado em que tem vivido, grosso modo, até hoje” (Nogueira, 1998, p. 212).

Dessa forma, ao pensarmos sobre a Reforma Democrática do Estado frente a três anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ressaltamos a análise do intelectual Marco Aurélio Nogueira, segundo a qual a combinação de política social com reforma democrática do Estado parece ser o único caminho para que o governo Lula vença a resistente agenda brasileira. Ao lado da pungente tragédia social brasileira, permanece aberta a questão de saber de que Estado se necessita e a partir de que pacto político, em que ritmo e com base em qual perspectiva será ele estruturado. Depois da reforma “quantitativa” da década de 1990, trata-se, agora, de saber se o atual Estado é adequado, se deve ser mantido ou se é mais recomendável organizar um outro. Parece pouco provável que se consiga reorganizar a sociedade, se o coração do sistema permanecer fora de foco ou ignorado. Se o governo está mesmo preocupado em abrir caminho para a construção de uma nova hegemonia, como então deixar o Estado de lado? (Nogueira, 2004).

Em síntese, para além das mudanças, cuja relevância não podemos subestimar, deparamo-nos sempre com o desafio de reverter os padrões seculares de injustiça e de encontrar o caminho do desenvolvimento sustentado, barreira que nos força a adiar ao infinito a meta da inclusão do Brasil no seleto clube dos países desenvolvidos. Efetivamente, a grande lacuna de nosso percurso histórico está representado pela incapacidade dos governos de reduzirem a exclusão social e o grau extremo de iniquidade característicos da sociedade brasileira.

A partir desse momento, é importante ressaltarmos que se entende que a Assistência Social, tal como as outras políticas sociais, deve ser compreendida no âmbito do processo de descentralização desenvolvida no país, nesse contexto de Reforma do Estado.

Por essa razão, é oportuno refletirmos, no item seguinte, a cerca da especificidade/particularidade da Política de Assistência Social, para que possamos entender a construção do modelo descentralizado e participativo desta Política, especialmente, a partir da NOB/99.

### **1.3 A Política de Assistência Social e a Construção do Modelo Descentralizado e Participativo**

Analisar a especificidade/particularidade da política de Assistência Social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto histórico e geograficamente situado e que, portanto, estamos tratando de determinada relação de forças sociais e políticas que, no caso, constroem o regime brasileiro de Assistência Social (Sposati, 2004, p.31).

Para Arretche (2000), mesmo no interior do que se poderia considerar a área assistencial propriamente dita, desenvolveu-se histórica e particularmente, quando da consolidação de nosso Sistema de Proteção Social durante a ditadura militar – um conjunto de organizações que atuavam de modo fragmentado, desarticulado e descontínuo. Assim, o que se convencionou chamar de política assistencial no Brasil, é, antes de tudo, a agregação de programas de agências governamentais que, de modo irregular e descontínuo, desenvolveram programas voltados às camadas extremamente pobres, sem que essa ação tivesse qualquer pretensão de universalização ou mesmo de combate sistemático à situação de pobreza.

Em suma, as políticas assistenciais desenvolvidas durante o regime militar não chegaram a construir um sistema nacional de Assistência Social, dado que, embora as agências federais executassem centralizadamente seus programas, não existia um comando único no nível federal, nem havia integração e coordenação entre os três níveis de governo (Arretche, 2000, p. 171).

Conforme já destacamos anteriormente, na Constituição Federal de 1988, “consolidou-se o movimento democrático que coloca a Seguridade Social como projeto de bem-estar e justiça social ao assegurar direitos sociais na área da saúde, da previdência e da Assistência Social” (Bonadio, 2003, p. 109).

Essa conquista da Assistência Social como direito, embora represente um incontestável avanço no sentido da proteção social e da cidadania, tem encontrado pouco eco nos setores de governo, nos três níveis de gestão. Contraditoriamente, se de um lado a sociedade brasileira conquista, através da Carta Constitucional, um instrumento que coloca a Seguridade Social, em



especial, a Assistência Social como projeto estratégico de inclusão social daqueles setores mais vulnerabilizados da sociedade, de outro, elege governos que fazem a opção neoliberal de gestão social, desenvolvendo programas seletivos e focalizados, que não revertem, sequer, a situação de extrema pobreza em que o país está mergulhado (Bonadio, 2003).

De acordo com Silva (2004) a Constituição de 1988 consolida o pacto federativo ao estabelecer, entre outros dispositivos, as diretrizes de descentralização, municipalização e participação popular. Mas, as estratégias do governo central expressas em políticas públicas implicam re-centralização.

É oportuno, ainda, destacar que as propostas para descentralização de uma política tão centralizada e inefetiva não são recentes na área de Assistência Social. Mas, com a redemocratização, este tema entrou para a agenda governamental, o que significa dizer que, embora medidas efetivas de descentralização apenas tenham sido decididas e implementadas no início dos anos 90, esta já era uma proposta oficial desde meados dos anos 80 (Arretche, 2000).

Segundo Boschetti (2003), o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social possibilita uma articulação tanto vertical quanto horizontal entre essas instâncias: vertical, porque prevê uma necessária interação entre as Secretarias, Conselhos, Planos e Fundos das três esferas e destas com as organizações da sociedade e horizontal, porque, em cada esfera, os planos devem ser elaborados pelo governo, mas com a participação da sociedade (usuários, trabalhadores e prestadores de serviços); devem ser apresentados, discutidos e aprovados nos respectivos Conselhos; as ações previstas nesses planos devem receber recursos por intermédio dos fundos que, por sua vez, devem apresentar prestação de contas bimestrais ou trimestrais aos conselhos.

Esse reordenamento, previsto legalmente, é, contudo, fruto de um processo histórico e, apesar dos quase 12 anos de vigência, a LOAS ainda se encontra em sua fase embrionária e, aos poucos, vai se definindo e redefinindo em meio aos avanços e retrocessos provocados pelo jogo de interesses e pelas correlações de forças existentes na arena política mais geral do país e na área da Assistência Social especificamente (Boschetti, 2003).

É importante salientarmos que, apesar dos avanços, conforme explicitamos, é preciso ter em conta que o ano de 1994 deveria ser um marco da reorganização na área (tendo em vista a aprovação da LOAS em dezembro de 1993), mas não foi o que aconteceu. A Assistência Social continuou sendo executada diretamente, ou via convênio pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), pelo Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) e pela Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), vinculados ao então Ministério do Bem-Estar Social. Durante todo esse ano, o governo Itamar Franco agiu como se a LOAS não existisse. A instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a eleição dos primeiros representantes não-governamentais só ocorreu após pressão de organizações da sociedade civil e por iniciativa do Ministério Público (Boschetti, 2003).

E mais, o início da reestruturação institucional deu-se, de fato, em janeiro de 1995, após a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso que, por medida provisória, fez a primeira Reforma Governamental de sua gestão. No campo da Assistência Social, extinguiu-se o Ministério do Bem-Estar Social e se criou, no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, uma Secretaria de Assistência Social (SAS), transformada em 1998 em Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas). As ações então desenvolvidas pela LBA e pelo CBIA, foram fragmentadas em vários ministérios. As da LBA foram assumidas pela SAS, e as do CBIA e Corde divididas entre a SAS e o Ministério da Justiça. A medida provisória criou, ainda, o Programa Comunidade Solidária, presidido pela primeira dama, ligado à Casa Civil, cujo objetivo seria o de coordenar as ações governamentais destinadas ao combate à fome e à pobreza. Essa pulverização parece seguir a lógica de alojar as ações tradicionais de prestação de serviços no MPAS e as ações tidas como de defesa de direitos humanos e cidadania no Ministério da Justiça. Tal iniciativa denota uma perspectiva ainda restrita da Política de Assistência Social, como se esta não pudesse ser e assumir a defesa de direitos e da cidadania (Boschetti, 2003).

Não obstante, para Boschetti (2003), essa ação inicial expressou, também, o que viria a marcar o exercício do governo federal: uma gestão conduzida por medidas provisórias, com definições autoritárias e tecnocráticas e resistência aos movimentos participativos e de controle social.

Dessa forma, no Brasil, a realidade tem evidenciado a não efetivação dessas propostas e mais, “no atual contexto brasileiro, a descentralização vem se colocando como um mecanismo de transferência de encargos, camuflando a retração do Estado na garantia de direitos e financiamento de programas e serviços sociais” (Silva, Souza, Lopes e Araújo, 2001, p. 130).

A mesma autora nos alerta que, mais recentemente, vêm sendo discutidos, com bastante ênfase, possíveis efeitos negativos da descentralização na sociedade brasileira, considerando os riscos de fragmentação institucional e da instauração do autoritarismo municipal. De fato,

A descentralização que se evidencia, nesse contexto, seria, assim, resultante de um embate entre forças progressivas e conservadoras, sendo que, enquanto as primeiras teriam interesse na democratização do estado, as segundas teriam interesse no seu enfraquecimento. Assim sendo, a descentralização que emerge, nesse contexto, integraria a agenda pública como mecanismo de tradicionalidade administrativa e econômica. A proposta dos setores progressistas, ao contrário, entende que ela deve possibilitar o surgimento e ampliação de novos espaços e canais institucionais de participação com caráter deliberativo, constituindo-se num espaço de democratização e participação popular. Isto demonstra a distorção que vem ocorrendo quanto ao significado da descentralização na perspectiva neoliberal (SILVA, SOUZA, LOPES e ARAUJO, 2001, p. 129).

Em outro aspecto, conforme citado anteriormente, o princípio da descentralização político-administrativa, prevista na Constituição de 1988 e na LOAS, demarca uma nova ordem na sociedade brasileira, a partir do momento em que é uma possibilidade de ruptura com um Estado altamente autoritário e com políticas centralizadoras. Também é importante salientarmos que, a partir desse momento, é garantido à sociedade o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade.

A descentralização político-administrativa, proposta pela LOAS, remete a promoção da política de Assistência Social a um processo democrático, buscando a participação da sociedade civil na execução, elaboração, fiscalização e controle das políticas públicas. Dessa forma,

Fica evidente que a Assistência Social é política pública que, inserida no sistema de Seguridade Social, deve prover os mínimos sociais a quem dela necessitar. Nesses moldes, a condução da Assistência Social deve pautar-se em marcos descentralizados e participativos, o que implica de um lado, a gestão negociada e articulada dessa política entre União, Estados e Municípios, com definição de atribuições e Comando Único em cada uma dessas esferas de governo, e, de outro, a organização e o efetivo funcionamento de instâncias paritárias e

deliberativas de gestão, por meio dos Conselhos de Assistência Social nesses três níveis de poder (OLIVEIRA, 2003, p. 118).

Ao abordar essa questão, Stein (1997) coloca que a descentralização (...) implica a existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercida de forma autônoma pelos órgãos independentes do centro, ou seja, o poder não pode estar concentrado só no governo federal. Para tanto, faz-se necessária uma redefinição do papel do Estado, buscando a redistribuição dos espaços de exercício da tomada de decisão em cada esfera governamental, de forma articulada com a sociedade civil.

É oportuno, ainda, destacar que, no que se refere à organização e à gestão, a LOAS (art. 6) e a NOB apontam a responsabilidade de cada instância da esfera governamental em nível Nacional, Estadual e Municipal. Compete a essas esferas se organizarem para maior eficácia do processo de descentralização, buscando a responsabilidade e a partilha do poder.

É um processo novo para o Estado, que previa a sua ação distribuindo pequenos e pulverizados convênios que não atendiam a demanda e um processo novo para a sociedade civil, que necessita se organizar e propor programas que atendam as necessidades do usuário e formas eficazes de atendê-las.

A nova visão da Assistência Social prioriza, também, a chamada dos cidadãos para participarem das novas formas de gestão da Assistência Social junto às entidades sociais. Gestão esta que garante a participação da sociedade com caráter deliberativo, atribuindo poder de decisão ao colegiado criado pela Lei. Trata-se dos Conselhos Deliberativos e Paritários de nível Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social, que, observando os princípios garantidos e as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, fixarão suas respectivas políticas de Assistência Social voltadas para as reais necessidades de seus usuários.

É a Lei garantindo ao município a possibilidade de criar a sua rede de Assistência Social, suporte necessário ao atendimento das famílias, idosos, portadores de deficiência, crianças e adolescentes e a inserção no mercado de trabalho.

É o município reordenando seus programas de atendimento à população excluída, avaliando e acompanhando os serviços prestados na área da Assistência Social, configurando-a como um direito do cidadão e um dever do Estado, reforçado pelo órgão federal que se responsabiliza pelas atividades que envolvem a máquina previdenciária, a definição de programas de caráter nacional e o apoio técnico e financeiro a programas estaduais, municipais e regionais.

Por outro lado, a profunda heterogeneidade econômica e político-administrativa dos estados e municípios brasileiros não os habilita de maneira uniforme a estar em cumprindo as atribuições de gestão decorrentes do processo de descentralização (Lima, 2003, p. 37).

Nestes termos, a municipalização aconteceu repetindo com os municípios o processo pelo qual o Estado havia passado, não se construindo coletivamente um projeto para a descentralização da Assistência Social, com procedimentos que garantissem o reconhecimento da diversidade dos municípios, norteado pelos princípios do gradualismo e da flexibilidade com transparência no processo decisório (Lima, 2003).

A transparência no processo decisório assumiria um papel importante para as relações governamentais nesse jogo federativo, pois, na medida em que a descentralização redireciona núcleos de poder, o acordo e a cooperação, como também a participação dos envolvidos no processo, seriam requisitos fundamentais para se conseguirem as mudanças nas regras do jogo. Os atores precisariam ter conhecimento de como iria se desdobrar o processo, o ambiente de tomada de decisões necessitaria estar bem informado. Entretanto, as incertezas eram grandes, pois não estavam bem estabelecidos os desdobramentos do processo quanto aos ganhos, benefícios e mesmo perdas, gerando assim falta de cooperação para a implementação das propostas (LIMA, 2003, p. 37).

Na verdade, os municípios passaram por um processo em que os prefeitos desconheciam do que seria descentralização e municipalização, ou não tinham clareza do papel a cumprir como gestores municipais da Assistência Social. “A implementação da descentralização não levou em conta essa dimensão, tanto do nível federal para o estadual, quanto do estadual para o municipal” (Lima, 2003, p. 38).

Embora a descentralização seja diretriz fundamental para que se efetive o novo modelo previsto para a gestão da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal, da LOAS e da NOB/99, desde 1993, quando se instituiu a LOAS, até 1996, muito pouco se encaminhou em

termos de sua regulamentação. Mais do que isso, embora a LOAS propusesse que os municípios fossem os gestores dos convênios e executores das ações com recursos federais, na prática, a estratégia de repasse dos recursos federais foi a sua transferência para os governos estaduais (que não tinham mais a competência de execução) que os repassariam para as prefeituras municipais e instituições sociais conveniadas (Lima, 2003).

Esse foi o processo conhecido como estadualização, vigente até 1997, ano em que ocorreu a aprovação da Norma Operacional Básica nº 1 (NOB) e o início da municipalização da Assistência Social (Lima, 2003, p. 31).

Nesta direção, tanto o arranjo político-institucional, a estadualização, visando repassar as atribuições do nível federal para o estadual, quanto a municipalização foram realizados sem uma avaliação criteriosa dos requisitos institucionais dos estados e municípios para implementar o processo de descentralização e sem os agentes estarem devidamente informados das conseqüências (...). O processo foi se desenvolvendo de forma errática, entre erros e acertos, sem diretrizes claras, sem estratégias a longo, médio e curto prazos e planejamento das ações, principalmente as relativas à implementação, com falta de permanência e pertinência das regras, desestabilizando o processo de adesão e viabilização da descentralização (Lima, 2003).

Não é mais competência exclusiva da instância federal o gerenciamento direto de programas nos municípios. Há que se respeitar os Planos Municipais de Assistência Social e as prioridades definidas na política municipal, que passam a ser a diretriz para o apoio técnico e/ou financeiro da União.

Quanto ao órgão estadual, cabe a ele o papel de reforçar a autonomia municipal e de articular entre os vários municípios a rede de atendimento assistencial. Portanto, o papel primordial do Estado é o de assessoria e acompanhamento do município de forma que ele possa assumir os cidadãos que nele residem, repassando verbas para execução de programas considerados prioritários.

Muda, portanto, a função que o Estado até então exerceu de “interventor” nos programas de Assistência Social independentemente da necessidade do usuário. Sua função, agora, é de ser fomentador da participação democrática, do reordenamento do atendimento, da garantia de direito.

A descentralização, no entanto, não pode ser confundida com desconcentração de poder, a qual, segundo Stein (1997), pode ser entendida como delegação de competências sem deslocamento do poder decisório”, que continua centrado no governo, sem a participação da sociedade em geral.

Os aspectos problematizados teoricamente neste capítulo serão retomados e discutidos no próximo, em que se apresenta e discute os resultados da pesquisa realizada. Serão também destacados alguns aspectos relativos à realidade do município de Canelinha, dando ênfase à análise de nossa pesquisa e a contextualização da realidade da implementação do Sistema Descentralizado da Política de Assistência Social a partir da NOB/99.

## **CAPÍTULO 2**

### **DESCENTRALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CANELINHA: DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO DE GESTÃO**

#### **2.1 Caracterização do Município de Canelinha: Aspectos Gerais sobre sua Realidade e a Condução da Assistência Social antes da NOB/99**

O município de Canelinha tem uma área geográfica na qual concentrou-se a pesquisa e está situado no Vale do Rio Tijucas (pertencente à Região da Grande Florianópolis), na parte oeste do litoral Catarinense. Possui uma área geográfica de 134 Km<sup>2</sup>. Sua distância da Capital é de 75 Km. Sua população segundo o IBGE (2002) atingiu 9.008 habitantes, dos quais 4.566 são do sexo masculino e 4.442 do sexo feminino. Destes, 4.291 reside em área urbana e 4.717 em área rural, sendo que a densidade demográfica é de 58 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Canelinha tem como limites os seguintes municípios: ao Norte, Brusque, a Nordeste, Camboriú, ao Leste, Tijucas, a Oeste, São João Batista e a Noroeste, Nova Trento. Todos são municípios de pequeno porte e com realidades semelhantes, inclusive no que concerne a Assistência Social.

A partir deste momento, passaremos a descrever a Assistência Social no município de Canelinha antes da aprovação e implementação da NOB/99. E posteriormente, aspectos da Assistência Social após a implementação da NOB/99 em Canelinha.

Com base nas informações e nos relatórios prestados pela Coordenadoria de Assistência Social, a Assistência Social no município de Canelinha era executada pela Coordenadoria de Assistência Social, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social. Como não



possuía uma estrutura física própria, a Coordenadoria de Assistência Social utilizava um espaço físico da Associação de Apoio Social.

Apesar da Assistência Social estar vinculada legalmente a Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social, esta sempre esteve realmente vinculada a Associação de Apoio Social.

Para entendermos de que forma a Assistência Social estruturou-se em Canelinha, cabe destacar que em 1997, especificamente, no dia 14/03/1997 foi implantada a Associação de Apoio Social. De acordo com relatórios arquivados, esse ano foi totalmente dedicado à parte burocrática e as visitas domiciliares realizadas pela Primeira Dama, com o objetivo de diagnosticar a estrutura social e as necessidades mais acentuadas do município. Em 10/03/1998 é declarado com respaldo na Lei nº 1.580 a Associação de Apoio Social é declarada como sendo de utilidade pública.

O Prefeito Municipal (Gestão 1997-2000) no dia 14/03/1998, deixa sob responsabilidade da Associação de Apoio Social, a qual tem como Presidente a Primeira Dama do município, a **Coordenadoria da Assistência Social**. Assim, ela acumula três funções, isto é, a de Primeira Dama, Presidente da Associação de Apoio Social e Coordenadora da Assistência Social, além de ser também Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social no momento em que este é criado, no ano de 2000.

Em relação à direção do órgão coordenador da Assistência Social no município de Canelinha, verificamos que esta realidade não é diferente de outros municípios do Brasil, pois, a Coordenadoria de Assistência Social é dirigida pela Primeira-Dama (vínculo familiar com o Prefeito).

“Esse quadro pode desenhar uma situação favorável para que a Assistência Social não seja percebida nem desenvolvida como uma política pública, mas como ações inscritas na tradição do primeiro damismo, podendo contribuir para o reforço do clientelismo e do paternalismo nos municípios” (Silva, Sousa, Lopes e Araújo, 2001, p. 137).

Depois da aprovação da NOB/99, a Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social juntamente com a Associação de Apoio Social perceberam a necessidade de contratar uma Assistente Social para o município. Desta forma, no mês de maio de 2000 houve a contratação da primeira Assistente Social no município de Canelinha. Esta profissional ficou vinculada a Associação de Apoio Social e realizava seus atendimentos e suas atividades no espaço dessa Associação na Coordenadoria de Assistência Social. Somente no ano de 2003 é que se realizou o primeiro concurso público para Assistente Social em Canelinha.

As atividades entre 2000 a 2002 foram dedicadas a área burocrática da Associação de Apoio Social, dos Conselhos Municipais de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar e principalmente na reorganização do Centro de Atendimento aos Idosos e Doentes Permanentes (fichários, receitas, atendimentos personalizados, documentações à Secretaria do Estado, para os Ministérios em Brasília e principalmente documentações dos Clubes de Idosos). Enfim, organização de uma estrutura social burocrática que não existia em nível municipal.

A Coordenadoria de Assistência Social juntamente com a Associação de Apoio Social tinham como prioridades acompanhar todos os doentes físicos, mentais, acamados e famílias carentes de baixa renda, através da Assistência Social.

A Assistente Social realizava atendimentos emergenciais no que se refere às demandas imediatas dos usuários através de ações como: doação de medicamentos, doações de materiais ortopédicos, almofadas antiescaras, cadeiras de rodas, cadeiras de banho, cadeiras especiais, auxílio financeiro, exames, passagens, cestas básicas, armações de óculos e auxílio funeral. Além destas atividades a Assistente Social juntamente com a Associação de Apoio Social coordenavam os 05 (cinco) grupos de idosos existentes até o ano de 2004.

Era também de responsabilidade da Assistente Social operacionalizar o Benefício de Prestação Continuada – BPC e gerenciar o Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos – PAC, o Programa de Atenção à Pessoa Idosa – API e o Programa de Atenção aos Portadores de Deficiência – PPD de nível Federal. É importante ressaltarmos que o Programa de Erradicação do

Trabalho Infantil – PETI e o Bolsa Escola eram de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação em parceria com a Coordenadoria de Assistência Social.

Conforme dados do quadro 2, podemos observar o volume de recursos materiais prestados pela Coordenadoria de Assistência Social e Associação de Apoio Social referente nos anos de 2001 a 2004.

**Quadro 2: Recursos Materiais prestados pela Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha (2001 – 2004) via Plantão Social**

Recursos Materiais Prestados	Quantidades			
	2001	2002	2003	2004
Cesta Básica	192	98	240	138
Medicamentos	2.400	2.459	2.567	2.584
Pagamento de Tarifas Públicas (Água e Energia)	48	52	60	49
Cadeira de Rodas	12	08	06	03
Roupas	108	68	101	73
Muleta	13	09	04	02
Fraldas	52	108	72	46
Colchão	09	04	02	02
Andador	06	02	01	01
Pagamento de tratamentos para usuários de drogas e álcool	36	27	12	05
Lata de Leite	84	36	27	23
Aquisição de Prótese	05	02	01	01
Pagamento de Consultas	96	39	41	32
Passagens	108	89	65	72
Auxílio Financeiro	48	28	26	48
Auxílio Funeral	20	18	12	08
Óculos	72	60	47	34

Fonte: Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha, 2005.

É importante demonstrarmos os dados deste quadro, pois, nos itens a seguir, vamos perceber que o único investimento na Assistência Social realizado em Canelinha antes e depois da NOB/99 se dá através do Plantão Social. Com isso, verificamos que a maioria das ações foi realizada no imediatismo e não no planejamento das ações. Por outro lado, isto reforça a questão da benemerência e do paternalismo, pois, não podemos esquecer que a Coordenadora da Assistência Social é a Primeira Dama do município.

A Associação de Apoio Social juntamente com a Coordenadoria de Assistência Social desenvolveram nos anos de 2001 a 2004 campanhas como: Campanha do Agasalho (com distribuição de edredons) e Natal Luz (organizado juntamente com os funcionários da Prefeitura Municipal de Canelinha). Segundo registros, quando era desenvolvida a Campanha do Agasalho, a Associação de Apoio Social e a Coordenadoria de Assistência Social uniam o Projeto EU com a Campanha do Agasalho, realizando a distribuição de edredons nos bairros juntamente com Palestras sobre “Valores Familiares”. E em relação ao Natal Luz, eram vendidos refrigerantes, cachorros quentes, pipocas etc, para adquirir fundos financeiros para comprar materiais permanentes para a Associação de Apoio Social.

Temos que ter claro que “caso a Assistência Social seja entendida como política do pobre, ela será tão só um meio de manter apartada a terceira esfera da sociedade civil das demais esferas e de perenizar a precarização da atenção dos mais excluídos. Nesse caso, ela só processaria a ‘terceirização’ da cidadania por meio da benemerência e da construção de uma ‘cidadania de terceira categoria’” (Sposati, 2001, p. 58).

Outra atividade desenvolvida em parceria entre a Associação de Apoio Social e a Coordenadoria de Assistência Social diz respeito à coordenação dos grupos de idosos. O município conta com 06 (seis) grupos de idosos e no ano de 2001 foi inaugurado o Centro de Convivência Municipal do Idoso “Vó Maroca”. No decorrer dos anos de 2001 a 2004 foram desenvolvidas algumas ações com os idosos como: cinema para os idosos, Palestras de Prevenção, escolha da Rainha da Terceira Idade e Passeio com as Rainhas da Terceira Idade a Brasília (com a ajuda de Deputados Federais).

A respeito, Torre (2002) ressalta que é interessante, e talvez perverso do ponto de vista da democracia e da cidadania, que a relação privada de esposa alcance a condição pública de provedora social através da benemerência e do favor. E mais, do ponto de vista do direito e da cidadania, a ação social paralela ao governo realizada pela primeira-dama é anti-presença do direito e a configuração plena da benemerência como prática do favor. Este caráter é inerente ao fato de ser ‘esposa do governante’ mesmo que a personalidade dessa mulher e sua ética pessoal nas relações sociais seja de outra ordem. Não se trata sequer de uma ação filantrópica, pois esta é

de âmbito privado exercida com dinheiro particular e não público ainda que o cidadão possa descontar suas doações do imposto de renda. São as doações que fazem viver projetos culturais, de defesa ambiental e de várias ONGs e entidades assistenciais privadas.

A benemerência, com respaldo governamental foi abolida pela Constituição de 1988 que estabelece a Assistência Social como direito de seguridade, isto é, como proteção social. Há que se distinguir, fortemente, a Assistência Social de uma prática pessoal e até mesmo grupal para seu estatuto de política social. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS torna este trânsito claro ao defini-la como dever para o Estado e direito do cidadão à seguridade. A ação governamental deve ser submetida a orçamentação, ao controle social e à universalização de direitos, o que na prática, não se estabelece nas ações de benemerência (Torres, 2002).

No município de Canelinha observamos uma peculiaridade em relação à Assistência Social, pois existia um *mix* de Assistencialismo x Assistência Social. Isto é, duas correntes opostas, enquanto a Primeira Dama e também Coordenadora da Assistência Social do município trabalhava no sentido da ajuda, da filantropia e da benesse e principalmente da promoção pessoal, a Assistente Social implementava através do marco regulatório a Política de Assistência Social com vistas para o processo de descentralização desta política.

Com isso, podemos refletir o quão foi e ainda é difícil e complexo este processo de implementação do processo de descentralização da Política de Assistência Social com foco em um novo modelo de gestão.

Cabe destacar que no ano de 2004, o Prefeito foi à reeleição. Não sendo reeleito, no dia 04/10/2004 juntamente com a Primeira Dama, fecharam a Associação de Apoio Social e a Coordenadoria de Assistência Social, deixando os usuários do município sem atendimento e a Coordenadoria de Assistência Social sem espaço físico para trabalhar. Na ocasião a Assistente Social passou a realizar seus atendimentos em uma sala provisória localizada nas dependências da “Casa da Cidadania” do município.

Esta atitude só reforçou o quanto a Assistência era considerada como mera ajuda material ou financeira, prestada aos necessitados de forma paliativa, clientelista e com caráter personalista, centrado na figura dos governantes e da Primeira Dama, reafirmando que o Assistencialismo assenta-se apenas como uma prática e não como uma política.

Neste sentido, no próximo item apresentaremos os dados coletados a partir da pesquisa que realizamos com o objetivo de analisar a implementação do modelo Descentralizado da Política de Assistência Social em Canelinha no período que abrange 2001 a 2004 com base nas informações e nos documentos analisados, com vista aos desafios ao novo modelo de gestão proposto pela LOAS e pela NOB/99.

## **2.2 A Implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social em Canelinha**

A partir das diretrizes definidas na Política Nacional de Assistência Social, e considerando que a Assistência Social é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme definidos pelos artigos 23, 24, 30, 203 e 204 da Constituição Federal, a implementação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, de acordo com a NOB/99 pressupõe como competência do Gestor Municipal:

- a) coordenação geral do Sistema Municipal de Assistência Social;
- b) co-financiamento da Política de Assistência Social;
- c) formulação da Política Municipal de Assistência Social;
- d) organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência;
- e) execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta ou coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil;
- f) definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;
- g) definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de Assistência Social;
- h) articulação com outras políticas públicas de âmbito municipal, com vistas à inclusão dos destinatários da Assistência Social;
- i) supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local;
- j) coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação;
- k) coordenação da elaboração de programas e projetos de assistência social no seu âmbito;
- l) acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada;
- m) elaboração do Relatório de Gestão;
- n) elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;

- o) desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos para a área de Assistência Social;
- p) controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes na área da Educação, da Saúde e da Assistência Social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis n. 8.812, de 24 de setembro de 1991, e 9.732, de 11 de dezembro de 1998 e suas regulamentações.

Nesse processo, é importante ressaltarmos os procedimentos operacionais para a habilitação de gestão municipal da Assistência Social conforme prevê a NOB/99.

Para a habilitação dos municípios à condição de gestão municipal, é exigível que os mesmos estabeleçam em lei e comprovem o funcionamento do Conselho e do Fundo de Assistência Social no âmbito de sua jurisdição político-administrativa e formulem o Plano de Assistência Social, de acordo com o que segue:

- a) comprovação da criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, através de cópia da lei de criação e das atas das três últimas reuniões plenárias;
- b) comprovação da criação e funcionamento do Fundo de Assistência Social, através de cópia da lei de criação, da apresentação da lei orçamentária para o exercício contendo dotação de recursos próprios para o fundo;
- c) apresentação do Plano de Assistência Social devidamente aprovado pelo Conselho, que deve conter: definição e quantificação das ações, destinatários, prioridades, estratégias e metas; previsão de recursos próprios e recebidos por transferência e diretrizes para a construção do Sistema de Assistência Social, considerando a complementariedade entre o Estado e a sociedade na prestação de serviços.

Partindo das competências e dos requisitos para habilitação de gestão municipal e do pressuposto de que com a NOB/99 os municípios tiveram como princípio fundamental à “descentralização” da Política de Assistência Social, vamos partir de um conjunto de eixos



(conforme já explicitado neste trabalho) para analisarmos a implementação do modelo descentralizado e participativo da Política de Assistência Social no município de Canelinha.

Novamente ressaltamos os indicadores que serão considerados para análise:

- a) Constituição de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social;
- b) Definição da Política de Assistência Social;
- c) Organização da Estrutura funcional e administrativa da Política de Assistência Social;
- d) Caracterização dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos;
- e) Financiamento da Assistência Social;
- f) Fluxograma de orientações entre os três níveis de governo na condução da Política de Assistência Social;
- g) Capacitação;
- h) Monitoramento e Avaliação;
- i) Relatório de Gestão

Desta forma, apresentaremos a seguir os resultados da pesquisa realizada, nunca perdendo de vista o foco da implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social, objeto desta dissertação.

### **2.2.1 Constituição do Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social**

A descentralização que vem sendo implantada em Canelinha, em cumprimento aos dispositivos jurídico-institucionais – Constituição Federal de 1988, LOAS e NOB/99, preconiza como requisitos a criação e funcionamento dos instrumentos operacionais previstos no artigo 30 da LOAS: Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.

Isso demonstra que o processo vem ocorrendo de modo gradual. Entretanto, para superar uma perspectiva legalista de mera criação desses mecanismos, é necessário que haja participação efetiva das organizações populares na sua criação e funcionamento, na formulação da Política de

Assistência Social em nível de Município e no exercício do controle social sobre a implementação dos programas, projetos e ações desenvolvidas (Silva, Sousa, Lopes e Araújo, 2003, p. 137).

Ademais, é necessário que seja desenvolvido, nos municípios, um processo democrático de planejamento e asseguradas as condições adequadas para implementar a Política de Assistência Social, incluindo recursos financeiros e materiais, até a capacitação de recursos humanos (Silva, Sousa, Lopes e Araújo, 2003).

Sobre as providências já tomadas em termos de implantar os instrumentos legais (Conselho, Fundo e Plano), verificamos que o município de Canelinha já tem implantado estes instrumentos legais.

Em relação à implantação do ***Conselho Municipal de Assistência Social***, no ano de 1996 é elaborada, aprovada e sancionada a Lei nº 1.488, de 27/11/1996 que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e no ano seguinte é aprovada a Lei nº 1.519, de 16/04/1997 que cria o Fundo Municipal de Assistência Social.

Apesar destas Leis serem aprovadas nesses anos, não havia nenhuma ação acerca da Política de Assistência Social no município e estas leis ficaram arquivadas, predominando as ações pautadas no assistencialismo e no primeiro-damismo.

Com a aprovação da NOB/99 e com a contratação da primeira Assistente Social no município em 2000, a Profissional de Serviço Social iniciou mudanças na direção da implantação do Sistema Descentralizado e Participativo da Política de Assistência Social em Canelinha.

Frente a isto, no dia 22/07/2000, acontece a primeira reunião para a posse dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social. Na data de 16/10/2001 é alterada a Lei nº 1.488, de 27/11/1996 para a Lei nº 1.852, de 16/10/2001 que criou o Conselho Municipal de Assistência Social. Com a implantação do primeiro Conselho Municipal de Assistência Social, foram implantados também os seguintes Conselhos: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal da Educação.

Com a implantação do Conselho Municipal de Assistência Social foram inscritas as seguintes Entidades: Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Sociedade Grupo da Amizade Padre João Pivato, Associação de Bairro da Comunidade Galera, Sociedade Recreativa Cultural Social Beneficente Esporte Palmeiras, Associação de Apoio Social, Grupos de Idosos Escritora Júlia, Grupo de Idosos Santa Ana, Grupo de Idosos Cecília Bastiani, Associação de Moradores das Comunidades Papagaios e Rio da Dona, Grupo de Idosos Beira Rio, Associação de Pais e Professores da Escola de Educação Básica Professora Minervina Laus, Grupo de Idosos Viva a Vida e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE.

Analisando o Livro de Atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Canelinha percebemos a presença de alguns assuntos que denotam em que medida o Conselho Municipal de Assistência Social (instância deliberativa do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social) cumpre sua função, como um dos instrumentos operacionais previstos na LOAS e na NOB/99 para a implementação da descentralização. Como podemos observar no quadro abaixo:

**Quadro 3: Conteúdo das Atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Canelinha (2000 - 2004)**

Conteúdo das Atas	Frequência dos Assuntos (n°)				
	2000	2001	2002	2003	2004
Leitura e Aprovação das Atas	02	05	05	05	04
Escolha de representantes para o CMAS	01				
Formação da Diretoria do CMAS	01				
Análise e Aprovação do Plano Plurianual de Assistência Social	01				
Análise e Aprovação do Regimento Interno do CMAS		01			
Elaboração dos Critérios para Inscrição de Entidades no CMAS		01			
Avaliação de Pedido de Inscrição de Entidades no CMAS		01			
Organização da I Conferência Municipal de Assistência Social		01			
Apresentação dos Convênios (esfera da União)		01			

repassados via Fundo Municipal de Assistência Social				
Apresentação dos Recursos Orçados para a Política de Assistência Social do município	01			
Aprovação do demonstrativo físico financeiro da Assistência Social de Canelinha	01			
Alteração na Lei que cria o Conselho Municipal de Assistência Social	01			
Elaboração do Plano Plurianual de Assistência Social		01		
Análise e Aprovação do Plano Plurianual de Assistência Social		01		
Eleição da nova Diretoria do CMAS		01		
Organização das Documentações da Assistência Social		01		
Organização dos registros de Entidades inscritas no CMAS		01		
Organizar Encontros para discussão acerca da Política de Assistência Social		01		
Plano de Trabalho da Coordenadoria de Assistência Social		01		
Discussão sobre aumento de metas para os Programas PAC, API e PPD				
Avaliação dos Trabalhos referente ao ano 2002			01	
Discussão de Propostas de Trabalho para 2003			01	
Implantação do projeto PROED (combate e prevenção às drogas)			01	
Implantação do Projeto "EU"			01	
Reivindicação de Palestras nas Comunidades			01	
Proposta de trabalho integrado com os demais Conselhos Municipais			01	
Discussão acerca de criar uma assessoria do primeiro Emprego para os adolescentes do município			01	
Realização da pesquisa do Projeto "EU"			01	
Divulgação do Disque Denúncia do município			01	
Esclarecimento sobre a LOAS e NOB/99			01	
Preenchimento do Formulário de Pesquisa sobre os 10 anos da LOAS			01	
Esclarecimento sobre Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social			01	
Discussão acerca do que é Política Pública			01	
Discussão e análise da realidade de Canelinha antes da LOAS e depois da LOAS			01	
Apreciação e Aprovação da Planilha Orçamentária de 2003			01	
Elaborar Planejamento e Orçamento/2004 para a Assistência Social			01	
Discussão para aumento de metas para os Programas PETI, PAC, API e PPD			01	

Analisado o Demonstrativo Físico-Financeiro da Assistência Social de 2003				01	
Discussão e Aprovação do Relatório de Gestão referente ao ano de 2002				01	
Organização da IV Conferência Municipal de Assistência Social				01	
Discussão e Aprovação do Relatório de Gestão referente ao ano de 2003				01	
Discussão sobre a falta de um Programa de Monitoramento e Avaliação				01	
Discussão sobre as deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social				01	
Discussão e Preenchimento do II Formulário de Pesquisa – LOAS				01	
Visita a Creche e ao Pré-Escolar municipal				01	
Discussão acerca da LOAS					01
Confraternização entre os Conselheiros e repassado a prestação de contas da Assistência Social/2003					01
Entrega do Relatório das Atividades realizadas em 2004					01

Fonte: Livro de Atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Canelinha, 2000 a 2004.

Conforme podemos observar no quadro acima, percebemos que o ano de 2003 foi o ano que mais itens teve na pauta para discussão nas reuniões do CMAS. Verificamos também, que apesar da falta de entendimento por parte do poder executivo de Canelinha e por parte da Coordenadora de Assistência Social do que significa a Política de Assistência Social, as discussões nas reuniões do CMAS foram conduzidas pela Assistente Social do município, o que contribuiu para cumprir as competências do Conselho, conforme prevê a NOB/99.

De acordo com o Relatório Parcial de Pesquisa do Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social da UFSC (2004) as agendas dos Conselhos apresentam fragilidade na discussão da política, apresentando pautas essencialmente administrativas, não estabelecendo uma interlocução com a política social. Ressalta-se também a falta de instrumentais operativos, que são facilitadores na implementação de determinadas políticas, tais como: Resoluções, Declarações de Impacto Social e Pareceres sobre Projetos Sociais.

Isso porque, para que as funções dos Conselhos Municipais de Assistência Social sejam efetivadas, é de extrema importância que eles sejam reconhecidos pela sociedade como instâncias

de defesa do interesse público. Para tanto, as agendas dos Conselhos tem que ser traduzidas em propostas articuladas às demandas da sociedade, no que tange as ações da Assistência Social.

Temos que ter claro que o reconhecimento da realidade permite prever ou levantar os limites que precisam ser ultrapassados. Debater as Políticas Públicas existentes e conhecer as demandas postas pela realidade constituem condições sem as quais os Conselhos não avançarão no sentido da gestão participativa e da efetivação da competência de formulador e controlador das Políticas Públicas (Silva, 2000).

Quanto ao funcionamento dos Conselhos, em termos de periodicidade de reuniões, deliberações e ações desenvolvidas, constatamos que em Canelinha a média de reuniões ficou em torno de 05 (cinco) reuniões ano, basicamente, reuniões trimestrais e uma extraordinária. A respeito, Paiva nos alerta para a seguinte questão,

os conselhos, entendidos como espaços de participação e controle democrático, não podem ser confundidos com instâncias governamentais e nem assumir a função de executor da política socioassistencial, em substituição à competência governamental. Como um espaço político por natureza, que congrega representação de interesses diversos, e às vezes antagônicos, se constitui uma arena de discussão, negociação e conflito, devendo preservar seu papel de instância autônoma, propositora, fiscalizadora, controladora e reivindicadora (2003, p. 56).

Entendemos que o exercício do controle social e a vivência de práticas democráticas nos Conselhos convivem, de um lado, com fragilidades que dizem respeito à sua relação com órgãos gestores que nem sempre reconhecem sua importância na condução da Assistência Social e, de outro lado, com o desconhecimento dos próprios conselheiros no que tange ao seu papel como representantes – quer do governo ou da sociedade – capazes de imprimir uma direção competente e qualificada a essa política (Relatório de Pesquisa do NETA, 2004).

Quanto aos demais instrumentos legais, a NOB/99 esclarece que o princípio de democratização da gestão da Política de Assistência Social do ponto de vista financeiro, se materializa na criação dos **Fundos de Assistência Social** em cada esfera de governo. Estes devem gerenciar os recursos recebidos de outros fundos, os recursos próprios oriundos dos respectivos tesouros, e aqueles que venham a ser arrecadados de outras fontes. A instituição dos Fundos

caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da Administração Municipal.

O *Fundo* não é uma entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, mas um conjunto de contas que identificam as origens e as aplicações de recursos de um determinado objetivo, serviço ou política pública. É um instrumento permanente e responsável pela gestão dos recursos de uma política. Fundo é uma conta especial utilizada para a realização de determinados serviços (Angioni, 2004).

Sua adoção, no caso de Políticas Públicas, tende a facilitar o controle dos gastos praticados no âmbito da política; no caso da Política de Assistência Social, a LOAS determinou que recursos destinados ao seu financiamento devem ser geridas por meio de um Fundo específico em cada esfera de governo: os Fundos de Assistência Social (Angioni, 2004).

Em Canelinha, o *Fundo Municipal de Assistência Social* está vinculado diretamente a Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social e ao Gestor desta Secretaria. Sobre a previsão de dotação orçamentária para o Fundo Municipal de Assistência Social, verificamos que Canelinha destina um percentual mínimo do orçamento municipal para as ações de Assistência Social e conta prioritariamente com recursos federais para a Assistência Social (os recursos carimbados).

Angioni (2004) parafraseando Paiva e Rocha (2001) relata que as dificuldades relativas ao financiamento vinculam-se ao baixo índice de institucionalização da Política de Assistência Social e ao alto grau de complexidade técnica do processo orçamentário. Dado esse conjunto de limites, houve um esforço no comprometimento de estados e municípios para com o financiamento, sendo promovida, inclusive uma alteração na LOAS, determinando o *co-financiamento* das ações pelos três entes federados.

Inclusive a Lei Federal 9.720, de 30 de novembro de 1998, acrescentou parágrafo a LOAS disciplinando a necessidade de comprovação da alocação de recursos próprios nos Fundos de Assistência Social e, posteriormente, a NOB/99, destacou como uma das competências de cada

esfera de governo o co-financiamento da Política de Assistência Social, constituindo a comprovação desses itens um dos requisitos para a habilitação dos municípios à gestão municipal de Assistência Social (Angioni, 2004).

Conforme assinalam Silva, Sousa, Lopes e Araújo (2001), coloca-se ainda a questão da autonomia política dos municípios, posto que as decisões permanecem centralizadas no nível federal, que os recursos financeiros, mesmos os repassados pelo governo federal, estão estagnados e são irrelevantes em relação aos problemas sociais dos municípios, além das deficiências de recursos humanos e materiais.

A referência aos Fundos Municipais remete à análise da forma como estes têm sido instituídos e às suas condições de funcionamento. É possível constatar, como já foi observado, que grande parte dos Fundos de Assistência Social criados pelos Gestores Municipais possuem apenas o objetivo de garantir o acesso a recursos federais. Assim, anula-se o caráter fundamental desses Fundos especiais, que são constituídos para dar suporte às ações consideradas relevantes no contexto da administração pública (Série Programas e Serviços de Assistência Social, 2000).

E mais, o Fundo de Assistência Social é um mecanismo que aprimora a distribuição dos recursos, pois possibilita a produção de informações qualificadas que permitem a retroalimentação do processo de planejamento, definição da política e formulação do Plano. O Fundo também viabiliza a gestão democrática dos recursos mediante a participação e as atribuições deliberativas do Conselho de Assistência Social do município (Série Programas e Serviços de Assistência Social, 2000).

Por outro lado, Angioni (2004) nos alerta que, apesar dessas recomendações, a criação de Fundos de Assistência Social não tem facilitado o financiamento da Assistência Social.

Como podemos observar, em Canelinha, a dinâmica de implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social iniciou apenas por ser uma obrigação legal, isto é, para não perder recursos financeiros, o município se viu obrigado a habilitar-se, uma vez que a partir de 1999, foi condição para a transferência de recursos do Fundo Nacional de



Assistência Social para os municípios, a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados a Assistência Social alocados em seu respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, conforme ressaltado anteriormente.

Quanto ao *Plano Plurianual de Assistência Social*, destacamos que a **elaboração** do primeiro Plano Plurianual de Canelinha aconteceu em 1999/2000. Com isso, podemos refletir que ocorreu juntamente com a aprovação da NOB/99. Nos documentos analisados, percebemos que não aconteceu o envolvimento participativo da sociedade civil na elaboração do Plano, parecendo este mais uma composição de gabinetes ou estritamente burocrática para atendimento a exigências legais. Conforme relato da Assistente Social que trabalhava nesse período, o Prefeito contratou uma Assessoria para elaborar os Planos Municipais, inclusive, o da Assistência Social.

Por isso, comparando os dois Planos 1999/2000 e 2002/2005, destacamos que os dois são exatamente iguais, apenas alguns itens estão diferentes. Com isso, podemos refletir que realmente não existe nenhum comprometimento e respeito por parte do poder público com as entidades sociais que participam do Conselho Municipal de Assistência Social. Isto porque, não é de interesse do Prefeito e nem da Coordenadora da Assistência Social que haja a vivência da democracia participativa e a efetiva interlocução com o poder executivo local no sentido de influir na elaboração do Plano Plurianual de Assistência Social.

Temos que entender o Plano Municipal de Assistência Social como um instrumento valioso, porque exige uma atitude permanente de investigação-ação. É um resultado desta atitude, embora esteja circunscrito a um tempo e a um espaço definidos. Por isso, tem que ser visto não como produto acabado e definitivo, mas como um conjunto de ações que se atualizam e se alteram na e por meio da sua própria execução (Série Programas e Serviços de Assistência Social, 2000).

Isto significa que este município ainda não compreende que o Plano Municipal de Assistência Social garante a racionalidade às práticas sociais, isto é, inter-relaciona procedimentos, estabelece metas, torna compatíveis recursos, métodos, técnicas, a fim de dar eficiência e efetividade às ações que pretendemos desenvolver.

A questão de instituir o Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social é de extrema relevância para compreendermos que rumo foi tomando a implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social em Canelinha. O que percebemos é que a participação da sociedade civil não vem ocorrendo de modo efetivo, assumindo basicamente o papel de coadjuvante neste processo.

A relevância de discutirmos sobre o Plano de Assistência Social, se dá pelo fato de este ser um dos requisitos para habilitação de gestão municipal de Assistência Social e para compreendermos de que forma ocorreu a definição da Política de Assistência Social em Canelinha.

### **2.2.2 Definição da Política Municipal de Assistência Social em Canelinha**

Quanto a Política Municipal de Assistência Social de Canelinha, salientamos que com a NOB/99 o município institui (legalmente) a Política Municipal de Assistência Social, porém, na prática, aconteceu parcialmente a implantação desta política. A implantação do Sistema Descentralizado da Política de Assistência Social tem ocorrido basicamente em função de uma exigência governamental e da possibilidade de captar recursos para os municípios, o que revela o despreparo dos municípios em entender a importância deste processo. E mais, em Santa Catarina todos os municípios foram automaticamente considerados habilitados em gestão municipal, desde que tivessem criados e implantados o Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social. O que facilitou aos municípios o descompromisso em implantar efetivamente o novo modelo de gestão.

Um aspecto importante a ser explicitado é que em Canelinha, não existe comando único, e a Coordenadoria de Assistência Social fica no espaço físico de uma ONG. Este dado, talvez seja um dos mais significativos para se analisar a *situação da Gestão Municipal da Política de Assistência Social em Canelinha*. Apesar do município habilitar-se para a gestão municipal – não regularizaram várias questões para que este processo se efetive, como, por exemplo, comando único em Canelinha. A Assistência Social continuou sem chão, pois, apesar de ter um Gestor de Assistência Social, na prática a Coordenadoria de Assistência Social continuou subordinada a figura da Primeira Dama do município. Destacamos novamente, a luta constante das Assistentes Sociais que trabalharam neste período, em romper com este processo de primeiro-damismo e clientelismo.

Entendemos que é significativo, porquanto possa indicar possíveis entendimentos para os demais dados coletados, por uma razão que se evidencia, isto é, as ações da Política de Assistência Social tem um teor quando configuradas dentro de uma política pública e outro, muito diferente, quando inseridas marginalmente em outras políticas públicas, ou ainda quando assumidas como ações assistencialistas periféricas com a pura e simples execução de Benefícios, Serviços, Programas e Projetos. Isto porque, estas ações podem estar relacionadas à captação de recursos financeiros de outras esferas de Governo (União e Estado) sem vinculação direta com as diretrizes de uma Política de Assistência Social de âmbito municipal.

Esta é uma constatação problemática no município de Canelinha, posto que as ações da área da Assistência Social passam a ter mais caráter paliativo e suplementar, isto é, compensatória, do que teriam como política pública.

Desta forma, é criado um conjunto de ações assistenciais sem política pública norteadora, fortalecendo assim a concepção de que a Política de Assistência Social é estritamente “assistencialista”.

A identificação de Assistência Social com Assistencialismo e com Filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social em nossa sociedade (Yazbek, 2004, p. 19).

O dever moral, a benemerência e a filantropia, em si mesmos, não realizam direitos. Ainda permeia a Assistência Social uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza. O que vem contribuindo para reiterar sua tradição de ‘não-política’, sua interferência cíclica, secundária e isolada, regida por princípios de subsidiariedade, o que vem ampliando as dificuldades de inscreve-las como responsabilidade pública e dever do Estado nos diferentes níveis de sua gestão. O comando único, apesar de se constituir estratégia fundamental para que se alcancem objetivos desta política, não acontece em muitos municípios do país. Ações continuam sobrepostas, pulverizadas, descontínuas, sem impacto ou efetividade (YAZBEK, 2004, p. 19).

Concordamos com Yazbek (2004) que, sem dúvida, está em andamento, como deixam transparecer os documentos analisados, com iniciativas positivas, insuficiências e desafios, ao processo de construção da gestão descentralizada e participativa da Assistência Social no país.

Nessa perspectiva, o município de Canelinha vem implantado o novo modelo de gestão, apesar das ambigüidades que vem apresentando na sua operacionalização. Pois, apesar de todas as dificuldades, foi a partir da implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social a partir da NOB/99 que o município de Canelinha contratou a primeira Assistente Social. Como podemos verificar a seguir.

### 2.2.3 Organização da Estrutura Funcional e Administrativa da Política de Assistência Social

Em relação à estrutura física e institucional e de pessoal técnico para a Assistência Social do município de Canelinha, no período que compreende 2001 a 2004, verificamos que o município, no quesito - suporte e apoio à operacionalização da Política de Assistência Social apresenta fragilidades, como podemos observar no quadro abaixo.

**Quadro 4: Quadro Pessoal**

Categoria	Número de Serviços							
	Efetivo				Extra Quadro			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Assistente Social	-	-	1	1	1	1	-	-
Psicólogo	-	-	-	1	-	-	-	-
Pedagogo	-	-	-	-	-	-	-	-
Contador	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	-	1	2	1	1	-	-

Fonte: Relatório de Gestão de Canelinha/SC (2001, 2002, 2003 e 2004).

Neste período ocorreu a efetivação da profissional de Serviço Social e a efetivação de uma psicóloga. Quanto aos outros profissionais, como por exemplo, o contador, este presta serviços a todas as Secretarias Municipais do município.

Outro aspecto importante a ser observado também, é que o número de Assistentes Sociais a partir de 2000, tenha aumentado, isto é, bem maior do que antes do processo de habilitação dos municípios à Gestão Municipal de Assistência Social com a NOB/99. Como salientamos anteriormente, foi a partir desta transição que o município de Canelinha também contratou a primeira Assistente Social.

Quanto ao espaço físico para a execução da gestão, conforme dados pesquisados nos Relatórios de Gestão de Canelinha, referente aos anos 2001-2004, neste município não há estrutura física para implantar a Política de Assistência Social. Isto demonstra que a Coordenadoria de Assistência Social ainda não teve suas necessidades resolvidas acerca de

espaço físico. O quadro abaixo mostra a infra-estrutura de equipamentos básicos para desenvolver a Política de Assistência Social nesse município.

**Quadro 5: Equipamentos**

Especificação	Número			
	2001	2002	2003	2004
Computador	1	1	2	2
Telefone	1	1	1	1
Fax	1	1	1	1
Veículo	-	-	-	-
Acesso Internet	1	1	1	1

Fonte: Relatório de Gestão de Canelinha/SC (2001, 2002, 2003 e 2004).

Ainda que os equipamentos básicos para a operacionalização da gestão não sejam suficientes, há disponibilidade de computador, acesso à internet, telefone e fax para a Coordenadoria de Assistência Social. A Coordenadoria não possui um veículo próprio para realizar suas atividades, é utilizado um dos carros da Secretaria de Saúde, quando necessário.

Com relação à organização da estrutura da Assistência Social para implementar a descentralização da Assistência Social, podemos verificar que Canelinha conta com recursos humanos e materiais reduzidos para desenvolver as ações atinentes ao campo da Assistência Social, que se referem, sobretudo, à decodificação das demandas sociais e à sua conversão em programas e serviços. Em seguida descreveremos os programas e projetos desenvolvidos em Canelinha no período que compreende 2001 a 2004, isto é, primeira gestão, após a aprovação da NOB/99.

## 2.2.4 Caracterização dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social desenvolvidos no município de Canelinha no período de 2001 a 2004

Segundo a NOB/99 a gestão dos serviços assistenciais será prioritariamente, de responsabilidade dos governos municipais. Para tanto, serão transferidos recursos financeiros diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Fundos Municipais daqueles estados e municípios que estiverem habilitados de acordo com a NOB/99.

Desta forma, os municípios terão autonomia de gestão desses recursos, segundo a realidade local e as prioridades estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho, desde que atendam aos destinatários da Política nas respectivas redes já existentes e que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes da NOB/99. Porém, não podemos esquecer os recursos carimbados, pois, parte dos municípios de pequeno porte trabalham apenas com estes recursos, como por exemplo, Canelinha.

Para tanto, apresentamos, para maior compreensão da Descentralização da Política Municipal de Assistência Social de Canelinha a caracterização dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social das três esferas de governo executados neste município nos anos de 2001 a 2004.

**Quadro 6: Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social desenvolvidos pela Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha (2001 – 2004)**

Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social	União				Estado				Município (Canelinha)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos - PAC	x	x	x	x					x	x	X	x
Programa de Atenção à Pessoa Idosa – API	x	x	x	x					x	x	X	x
Programa de Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência – PPD	x	x	x	x					x	x	X	x
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	x	x	x	x					x	x	X	x

Projeto O Vô Sabe						x				x		
Programa de Capacitação Tecendo Cidadania						x				x		
Benefícios Eventuais (Auxílio Natalidade e Auxílio Funeral)												x
Plantão Social								x	x	X		x
Projeto EU – Famílias de Risco Social										X		x
Programa Solidariedade Social								x	x	X		

Fonte: Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha, 2005.

Como observamos no quadro 6 estes são os Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social implantados após a NOB/99 em Canelinha, até 2004.

O que podemos refletir com os dados é que na verdade tanto o governo Federal quanto o Estadual tem investido pouco na Política de Assistência Social. Desta forma, a relação com os municípios se restringe a uma contratação meramente convenial, em que os únicos serviços socioassistenciais continuados existentes e financiados pelo governo federal são os de habilitação e reabilitação para pessoas portadoras de deficiência, abrigo para crianças pequenas, asilos para os idosos e ações focalistas para jovens e crianças (Paiva, 2003, p. 58).

Em relação ao governo Estadual percebemos que até o ano de 2002 houve ainda uma preocupação com esta política, tanto que houve um Programa de Capacitação para os profissionais envolvidos com a Política de Assistência Social, mas, com as eleições para governador e a troca de governo no ano de 2002 a Política de Assistência Social ficou esquecida em Santa Catarina, não havendo sequer nenhum investimento em Programas e Projetos nesta área. A esfera estadual não respeita as competências enquanto Gestor Estadual (NOB/99) no que tange ao co-financiamento da Política de Assistência Social e as proposições de critérios para transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual.



Em seguida, faremos uma breve caracterização dos Programas e Projetos de Assistência Social desenvolvidos em Canelinha no período que compreende os anos de 2001 a 2004.

#### **2.2.4.1 Programas da Esfera da União**

##### **2.2.4.1.1 Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos – PAC**

É apoio técnico e financeiro a programas e projetos executados por Estados, municípios, Distrito Federal e entidades sociais, destinados ao atendimento de crianças vulnerabilizadas pela pobreza e suas famílias. Tem como objetivo assegurar o desenvolvimento integral da criança, valorizando a convivência social e familiar.

Tem como público alvo, crianças na faixa etária de 0 a 6 anos que em decorrência da pobreza estão vulneráveis, privadas de renda e do acesso a serviços públicos, com vínculos familiares e afetivos frágeis, discriminadas por questões de gênero, etnia, deficiência, idade, entre outras, bem como suas famílias. Desse segmento deve ser priorizado o atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos.

De acordo com os Relatórios de Gestão de Canelinha, a Coordenadoria de Assistência Social trabalhou este Programa baseado em cima do seguinte diagnóstico:

**Quadro 7: Diagnóstico do Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos – PAC (2001\* - 2004)**

<b>Diagnóstico</b>	<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>
Número de crianças que necessitam de atendimento alternativo (em situação que não comporta creche)	2001	-
	2002	239
	2003	250
	2004	250
Número de ONGs com quem a PM mantém Convênio	2001	-
	2002	0
	2003	0
	2004	0
Número de Programas desenvolvidos no Município	2001	-
	2002	1
	2003	1

	2004	1
Metas programadas no Plano Municipal de Assistência Social	2001	-
	2002	520
	2003	627
	2004	627
Metas atingidas	2001	-
	2002	366
	2003	377
	2004	377

Fonte: Relatório de Gestão de Canelinha/SC (2001, 2002, 2003 e 2004).

\* Salientamos que nos arquivos da Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha não foi localizado o Relatório de Gestão referente ao ano de 2001.

Trata-se de um Serviço de Ação Continuada (SAC) em que são repassados valores *per capita* fixos de referência, para a cobertura de despesas correntes com o atendimento direto das crianças e de suas famílias. Assim, o Fundo Nacional de Assistência Social repassa, mensalmente aos fundos municipais, estaduais e do Distrito Federal, um valor de referência que deve ser por eles complementado (co-financiamento). Os recursos são para despesas correntes (custeio) caracterizadas como manutenção de serviços internos e externos já criados e instalados.

#### 2.2.4.1.2 Programa de Atenção à Pessoa Idosa – API

Apoio técnico e financeiro a serviços de proteção social básica e especial, a programas e projetos executados por Estados, municípios, Distrito Federal e entidades sociais, destinados ao atendimento da pessoa idosa vulnerabilizada pela pobreza. O objetivo principal é assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, conforme preconizam a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional do Idoso (PNI).

No município de Canelinha, a Coordenadoria de Assistência Social trabalhou o Programa de Apoio à Pessoa Idosa com base no seguinte diagnóstico:

#### Quadro 8: Diagnóstico do Programa de Atenção à Pessoa Idosa – API (2001\* - 2004)

Diagnóstico	Ano	Quantidade
Número de entidades municipais que atendem aos idosos	2001	-
	2002	04
	2003	05

	2004	06
Número de idosos (60 anos e mais) do município	2001	-
	2002	759
	2003	768
	2004	768
Número de idosos cadastrados na Prefeitura Municipal	2001	-
	2002	248
	2003	259
	2004	541
Metas programadas no Plano Municipal de Assistência Social	2001	-
	2002	250
	2003	260
	2004	280
Metas atingidas	2001	-
	2002	129
	2003	86
	2004	178

Fonte: Relatório de Gestão de Canelinha/SC (2001, 2002, 2003 e 2004).

\* Salientamos que nos arquivos da Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha não foi localizado o Relatório de Gestão referente ao ano de 2001.

Tem como público alvo, idosos com 60 anos ou mais vulnerabilizados pela pobreza. São modalidades de atendimento, previstas na Lei Orgânica de Assistência Social e na Política Nacional do Idoso:

*Centros e Grupos de Convivência* – consiste no fortalecimento de atividades associativas, produtivas e promocionais, contribuindo para autonomia, envelhecimento ativo e saudável, prevenção do isolamento social, socialização e aumento da renda própria.

*Instituições de Longa Permanência* – estabelecimentos com denominações diversas (abrigo, asilo, lar, casa de repouso, clínica geriátrica), equipados para atender pessoas com 60 anos ou mais, em regime de internato, mediante pagamento ou não, durante um período indeterminado. Dispõem de quadro de recursos humanos para atender às necessidades de cuidados com assistência, saúde, alimentação, higiene, repouso e lazer dos usuários e para desenvolver outras atividades que garantam qualidade de vida. Esse tipo de atendimento é prestado prioritariamente aos idosos sem famílias, em situação de vulnerabilidade.

*Centro-Dia* – atenção integral às pessoas idosas que, por suas carências familiares e funcionais, não podem ser atendidas em seus próprios domicílios ou por serviços comunitários.

Proporciona atendimento das necessidades básicas, mantém o idoso com a família, reforça o aspecto de segurança, autonomia, bem-estar e a própria socialização do idoso.

*Casa-Lar* – residência participativa destinada a idosos que estão sós ou afastados do convívio familiar e com renda insuficiente para sua sobrevivência. Trata-se de alternativa de atendimento que proporciona uma melhor convivência do idoso com a comunidade, contribuindo para sua maior participação, interação e autonomia.

*República* – alternativa de residência para os idosos independentes, organizados em grupos, conforme o número de usuários e co-financiada com recursos da aposentadoria, do Benefício de Prestação Continuada, da Renda Mensal Vitalícia ou outros rendimentos. Em alguns casos, a República pode ser viabilizada em sistema de auto-gestão.

*Atendimento Domiciliar* – prestado à pessoa idosa com algum nível de dependência, com vistas à promoção da autonomia, da permanência no próprio domicílio e do reforço dos vínculos familiares e de vizinhança.

Destacamos que em Canelinha o tipo de atendimento prioritariamente se dá através dos Grupos de Idosos. Canelinha conta com 6 (seis) Grupos de Idosos, são eles: Sociedade Grupo da Amizade Padre João Pivato, Grupos de Idosos Escritora Júlia, Grupo de Idosos Santa Ana, Grupo de Idosos Cecília Bastiani, Grupo de Idosos Beira Rio e Grupo de Idosos Viva a Vida.

#### **2.2.4.1.3 Programa de Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência – PPD**

Apoio técnico e financeiro a Estados, municípios, Distrito Federal e instituições para o desenvolvimento de ações de proteção social e inclusão das pessoas com deficiência e de suas famílias. O objetivo é assegurar os direitos sociais da pessoa com deficiência, criando condições para promover sua autonomia, inclusão social e participação efetiva na sociedade, por meio de ações de prevenção de deficiências, habilitação e reabilitação, equiparação de oportunidades e proteção social.

Público alvo, as pessoas com deficiência vulnerabilizadas pela situação de pobreza ou de risco pessoal e social. E os Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência são executados de forma direta pelos governos estaduais e municipais ou, de forma indireta, pelas entidades e organizações sociais que integram a rede de proteção social.

Modalidades de atendimento: reabilitação na comunidade; atendimento domiciliar; centros-dia; residência com famílias acolhedoras; residência em casas-lar; atendimento em abrigo para pequenos grupos; apoio à reabilitação; prevenção das deficiências; tratamento precoce; habilitação e reabilitação/atendimento integral; habilitação e reabilitação/atendimento parcial; distúrbio comportamental; bolsa manutenção. São financiados, também, projetos de manutenção, construção, ampliação e modernização de centros de atendimento a pessoas com deficiência, que visam à permanente melhoria da qualidade de vida e do atendimento, e à efetiva inclusão e proteção social.

Compete ao Gestor Municipal a organização e a gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência, priorizando o resgate do vínculo familiar e comunitário e a autonomia e emancipação dos seus destinatários.

A Coordenadoria de Assistência Social trabalhou o Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência em cima do seguinte diagnóstico:

**Quadro 9: Diagnóstico do Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência – PPD (2001\* - 2004)**

<b>Diagnóstico</b>	<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>
Número de entidades no município que atendem aos Portadores de Deficiência	2001	-
	2002	2
	2003	2
	2004	2
Número total de pessoas portadoras de deficiência no município	2001	-
	2002	175
	2003	175
	2004	175
Metas programadas no Plano Municipal de Assistência Social	2001	-
	2002	50

	2003	50
	2004	50
Metas atingidas	2001	-
	2002	25
	2003	40
	2004	45

Fonte: Relatório de Gestão de Canelinha/SC (2001, 2002, 2003 e 2004).

\* Salientamos que nos arquivos da Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha não foi localizado o Relatório de Gestão referente ao ano de 2001.

Para garantir a qualidade das ações, as instâncias gestoras municipais deverão realizar supervisão, acompanhamento e avaliação das instituições, considerando o capital humano e social das pessoas portadoras de deficiência e de suas famílias, seu direito ao atendimento integral e à inclusão social.

Para a realização das novas modalidades deverão ser escolhidos, reformados ou construídos espaços físicos e equipamentos que atendam às normas de acessibilidade preconizadas na NBR 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, e Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Para acessar os Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência, o município deverá encaminhar sua solicitação ao Gestor Estadual, para que uma comissão composta por gestores estaduais e municipais, denominada Comissão Intergestora Bipartite (CIB), faça a divisão de metas para a inclusão na rede de serviços, de acordo com o que determina o sistema descentralizado e participativo da assistência social. A referida comissão funciona na Secretaria de Assistência Social de cada Estado.

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

É um programa de transferência direta de renda do governo federal para famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho precoce. O objetivo é erradicar as chamadas piores formas de trabalho infantil no País, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. Para isso, o PETI concede uma bolsa às famílias desses meninos e meninas em

substituição à renda que traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm que matricular seus filhos na escola e fazê-los freqüentar a jornada ampliada.

O público alvo são as famílias com crianças e adolescentes na faixa etária dos 7 aos 15 anos envolvidos em atividades consideradas como as piores formas de trabalho infantil. Essas atividades foram regulamentadas pela Portaria nº 20, de 13 de setembro de 2001, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego. Entre elas, podem ser citadas as atividades em carvoarias, olarias, no corte de cana-de-açúcar, nas plantações de fumo e lixões.

Os Estados, por intermédio dos seus órgãos gestores de Assistência Social, realizam levantamento dos casos de trabalho infantil que ocorrem em seus municípios. Esse levantamento é apresentado às Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil para validação e estabelecimento de critérios de prioridade para atendimento às situações de trabalho infantil identificadas – como, por exemplo, o atendimento preferencial dos municípios em pior situação econômica ou das atividades mais prejudiciais à saúde e segurança da criança e do adolescente.

As demandas validadas pela Comissão Estadual são submetidas à Comissão Intergestora Bipartite (CIB), para pactuação. As necessidades pactuadas são informadas ao MDS, com a relação nominal das crianças e adolescentes a serem atendidos e as respectivas atividades econômicas exercidas. O MDS aprova e informa ao Estado as etapas a serem cumpridas, pelos municípios, para implantação do Programa. São elas:

- Inserção das famílias no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, informando, no campo 270, a atividade exercida pelas crianças;
- Inserção ou reinserção das crianças e adolescentes na escola;
- Seleção, capacitação e contratação dos monitores que trabalharão na jornada ampliada;
- Documentação das famílias (que deve ser viabilizada);
- Estruturação de espaços físicos para a execução da jornada ampliada;
- Disponibilização de transporte para as crianças e adolescentes, principalmente as que se encontrarem em área rural;

- Encaminhamento do Plano de ação devidamente preenchido e assinado pelo gestor municipal que, posteriormente, será enviado pelo Estado ao MDS; e
- Envio da declaração emitida pela Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, declarando o cumprimento de todas as etapas e atentando o efetivo funcionamento do programa.

A Coordenadoria de Assistência Social trabalhou o PETI em cima do seguinte diagnóstico:

**Quadro 10: Diagnóstico do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (2001\* - 2004)**

<b>Diagnóstico</b>	<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>
Número de crianças envolvidas e adolescentes envolvidos no trabalho infantil e fora da escola	2001	-
	2002	0
	2003	0
	2004	0
Número de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho infantil no município	2001	-
	2002	366
	2003	366
	2004	366
Metas programadas no Plano Municipal de Assistência Social	2001	-
	2002	366
	2003	366
	2004	366
Metas atingidas	2001	-
	2002	366
	2003	366
	2004	366

Fonte: Relatório de Gestão de Canelinha/SC (2001, 2002, 2003 e 2004).

\* Salientamos que nos arquivos da Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha não foi localizado o Relatório de Gestão referente ao ano de 2001.

Em relação aos valores, as famílias, cujas crianças exercem atividades típicas da área urbana, têm direito à bolsa mensal no valor de R\$ 40 por criança. As que exercem atividades típicas da área rural recebem R\$ 25 ao mês, para cada criança cadastrada.

O MDS considera como área urbana somente as capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes.



Além da bolsa, o programa destina R\$ 20 nas áreas rurais e R\$ 10 nas áreas urbanas (por criança ou adolescente) à denominada Jornada Escolar Ampliada, para o desenvolvimento, em período extracurricular, de atividades de reforço escolar, alimentação, ações esportivas, artísticas e culturais. Tais recursos são repassados aos municípios, a fim de que a gestão execute as ações necessárias à permanência das crianças e adolescentes na Jornada Escolar Ampliada.

O PETI prevê, ainda, o repasse de recursos aos municípios, para que as famílias inscritas sejam contempladas com ações de Ampliação e Geração de Renda, consolidando, ainda mais, a erradicação do trabalho infantil.

A contrapartida para receber a bolsa do programa, as famílias têm que assumir compromissos com o governo federal, garantindo: frequência mínima das crianças e adolescentes na escola e na jornada ampliada equivalente a 75% do período total; afastamento definitivo das crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho; participação das famílias nas ações socioeducativas e de ampliação e geração de renda que lhes forem oferecidas; as ações de controle são executadas pelos municípios.

#### **2.2.4.2 Programas da Esfera Estadual (Santa Catarina)<sup>11</sup>**

##### **2.2.4.2.1 Benefícios Eventuais (Auxílio Natalidade e Auxílio Funeral)**

Segundo o Artigo 13, parágrafo I da Lei Orgânica de Assistência Social, compete ao Estado “destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social. Assim sendo, em cumprimento à legislação pertinente, o Fundo Estadual de Assistência Social contou com recursos financeiros correspondentes à contrapartida do Estado, no período de 2000 a 2003, para repasse aos Fundos Municipais de Assistência Social

---

<sup>11</sup> Todas as informações referentes aos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos da Esfera Estadual de Santa Catarina pesquisamos junto ao material – Plano Estadual de Assistência Social – Plurianual (2000-2003) e em conversas com as técnicas sociais da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda.

de percentuais que foram definidos através de índices de mortalidade e natalidade dos 293 municípios catarinenses.

No município de Canelinha, de acordo com o Relatório de Gestão de 2004, foram concedidos 7 (sete) auxílios funerários, nos demais anos não existe registro de concessão de auxílio funeral e/ou natalidade.

#### **2.2.4.2.2 Projeto O Vô Sabe**

A Secretaria do Desenvolvimento Social e da Família executou o Projeto “**O Vô Sabe**” que teve como objetivo geral “valorizar a experiência adquirida da pessoa idosa, propiciando a transmissão de seus conhecimentos, habilidade e aptidões, envolvendo os adolescentes de fortalecimento e troca cultural entre gerações”.

No ano de 2002, em parceria com a Secretaria do Desenvolvimento Social e da Família, a Coordenadoria de Assistência Social desenvolveu o Projeto “O Vô Sabe” em Canelinha, trabalhando com 15 idosos e 15 adolescentes.

#### **2.2.4.2.3 Programa de Capacitação Tecendo Cidadania**

De acordo com o Plano Estadual de Assistência Social (2000-2003) num primeiro momento, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família preocupou-se com o cumprimento do dispositivo legal que determinava a implantação dos Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social no Estado de Santa Catarina. Cumprida esta primeira fase, cujo resultado foi à implantação dos Conselhos e Fundos de Assistência Social em todo o Estado, volta-se para a qualificação dos conselheiros, gestores de fundos, técnicos de OG’s e ONG’s, bem como para a articulação dos Conselhos de Políticas Sociais existentes e em atuação nos municípios catarinenses.

Neste sentido, nos anos de 1999 a 2002 foi executado o “**Tecendo Cidadania**”, coordenado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família (SDF) em

articulação com os Conselhos Estaduais de Políticas Sociais Públicas (Assistência, Criança e Adolescente, Idoso).

O Tecendo Cidadania no ano de 2002 foi realizado no município de Governador Celso Ramos/SC e participaram, a Assistente Social e a Coordenadora da Assistência Social de Canelinha.

### **2.2.4.3 Programas da Esfera Municipal (Município de Canelinha)**

#### **2.2.4.3.1 Plantão Social (Atendimento Emergencial)**

O objetivo principal deste atendimento é oferecer Assistência Social ao cidadão desprovido de renda mínima para sua subsistência e de sua família, as necessidades básicas mais prementes. Tendo como propostas de ação: orientar e encaminhar os seguimentos mais pobres aos recursos dos municípios; conceder em situação de emergência cestas básicas e outros benefícios circunstanciais mais prementes; conceder passagens, armação de óculos e remédios aos mais necessitados; conceder auxílio funeral e construção de saneamento básico através de mutirão. A Coordenadoria de Assistência Social trabalhou o Plantão Social com as seguintes metas:

**Quadro 11: Metas para o Plantão Social (2001\* - 2004)**

<b>Metas</b>	<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>
Metas programadas no Plano Municipal de Assistência Social	2001	-
	2002	450
	2003	480
	2004	1.460
Metas atingidas	2001	-
	2002	517
	2003	804
	2004	1043

Fonte: Relatório de Gestão de Canelinha/SC (2001, 2002, 2003 e 2004).

\* Salientamos que nos arquivos da Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha não foi localizado o Relatório de Gestão referente ao ano de 2001.

Em relação ao Plantão Social, podemos verificar que em todos os anos a meta atingida foi maior do que a programada. E as principais Unidades de medidas foram: cestas básicas, passagens, doação de medicamentos, pagamento de energia, doação de óculos e pagamento de consultas médicas especializadas.

#### **2.2.4.3.2 Programa Solidariedade Social**

Este programa tem como objetivo promover ações que despertem e resgatem a consciência social e o espírito de solidariedade visando a integração de esforços na área de Assistência Social em toda a sociedade. Suas principais propostas: organizar e incentivar campanhas de ações da cidadania no combate nas carências da população de Canelinha para o atendimento as necessidades básicas das camadas mais pobres; realizar campanhas de agasalho, natal, dia da criança, com recursos arrecadados para a população com maior concentração da pobreza e realizar eventos diversos para arrecadação de recursos em prol de programas de Assistência Social em parcerias com organismos do município.

Nos anos de 2003 e 2004, 250 (duzentas e cinquenta) famílias adquiriram edredons novos de solteiro e de casal na Campanha do Agasalho, através das doações da Prefeitura Municipal de Canelinha.

#### **2.2.4.3.3 Projeto EU**

Este projeto tem como objetivo pesquisar e analisar o perfil das famílias que residem nos bairros Moura, Morro do Macadame e Areão. Tendo como título “EU”, este tema surgiu através de atendimentos prestados às famílias destes bairros na Coordenadoria de Assistência Social, com o propósito de discutir juntos aos usuários/as buscando alternativas de melhorar a qualidade de vida destes cidadãos. Este projeto justifica-se pelo fato, de que poderá trazer subsídios para o município de Canelinha frente à realidade e o contexto social dos três bairros em estudo. Buscou-se desta forma criar e formular estratégias nos programas e implementação de políticas públicas que visem a inclusão destes cidadãos, resgatando sua auto-estima, bem como, sua cidadania.

No item a seguir, trabalharemos a questão do Financiamento da Assistência Social em Canelinha.

### **2.2.5 Financiamento da Assistência Social**

A Seguridade Social se inscreve como o mais significativo avanço da sociedade brasileira no contexto da Constituição de 1988, ao garantir, entre outros, os princípios da universalidade da cobertura, atendimento e equivalência dos benefícios à população urbana e rural e a irredutibilidade do valor do benefício, além da participação popular e controle social público (Paiva, 2003, p. 67).

De acordo com a NOB/99 a Constituição Federal e a LOAS definem que o financiamento da Assistência Social integra o orçamento da Seguridade Social, é responsabilidade dos três níveis de governo e da sociedade, através de recursos oriundos de:

- a) contribuições sociais, de acordo com o estabelecimento no artigo 195 da Constituição Federal: dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; dos trabalhadores e; sobre a receita de concursos de prognósticos;
- b) recursos fiscais das três esferas de governo;
- c) recursos arrecadados pelos fundos de Assistência Social nas três esferas de governo, de acordo com as respectivas leis de criação;
- d) recursos de renúncia fiscal resultantes de imunidade e isenções concedidas às entidades sem fins lucrativos e beneficentes de Assistência Social.

Paiva (2003) nos esclarece que diferente das Funções Previdência, cujas despesas se revestem de caráter obrigatório, e Saúde, que tem vinculação constitucional estabelecida quanto ao montante das receitas para os três níveis de governo, a Função Assistência Social se caracteriza por não ter assegurado mecanismos que garantam seu adequado financiamento.

Concordamos com Paiva no sentido de que o financiamento para a área da Assistência Social no Brasil foi, tradicionalmente, insuficiente e perverso. Insuficiente, porque sempre esteve aquém do necessário para garantir bens e serviços destinados à população reconhecidamente pobre, e perverso por deixar de atender adequadamente a quem de direito e em situação de grave

vulnerabilidade social (2003, p. 68). Contradições estas, que podemos observar no quadro que segue abaixo:

**Quadro 12: Fonte de Recursos**

Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social	Fontes dos Recursos (co-financiamento)											
	Federal				Estadual				Municipal (Canelinha)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Benefício de Prestação Continuada –BPC	**	1.800,00	2.360,00	1.520,00	**	0,00	0,00	0,00	**	0,00	0,00	0,00
Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência –PPD		2.970,44	2.497,44	2.497,44		2.043,36	1.021,68	0,00		1.104,93	1.116,63	1.269,34
Programa de Atenção à Criança – PAC		19.453,86	36.825,97	25.938,48		23.298,00	0,00	0,00		5.762,02	778,20	1.737,69
Programa de Apoio à Pessoa Idosa – API		6.382,80	4.179,60	4.179,70		0,00	0,00	0,00		1.276,56	125,40	3.329,81
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI		180.601,66	199.973,65	197.640,00		0,00	0,00	0,00		20.440,67	22.184,00	9.530,00
Plantão Social		0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00		134.566,43	121.442,48	87.540,41
Benefícios Eventuais (Auxílio Natalidade e Auxílio Funeral)		0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	6.650,00

Fonte: Relatório de Gestão de Canelinha/SC (2001, 2002, 2003 e 2004).

\*\* Salientamos que nos arquivos da Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha não há registros referente à fonte de recursos do ano de 2001.

Referente a fonte de recursos, podemos observar, que existiu oscilação de investimento nos benefícios, serviços, programas e projetos de Assistência Social nestes anos. Outro aspecto que é importante analisarmos é referente ao investimento do Estado, isto é, não existe quase nenhum investimento por parte do Estado nos Programas de Assistência Social. E por último, verificamos que o investimento por parte do município de Canelinha é mínimo, exceto no Plantão Social, como podemos observar no quadro acima.

Analisando a realidade de Canelinha, verificamos que quase todos os recursos vêm unicamente da União, são os chamados recursos *carimbados*, uma vez, que sua “vinculação a prioridades decididas em outra instância – federal ou estadual – retiram dos municípios a decisão quanto à alocação dos recursos transferidos” (Silva, 2004, p. 178).

Também em relação ao Financiamento da Política de Assistência Social, podemos frisar a crescente redução de recursos financeiros, por parte do Governo Federal e Estadual, destinados aos programas sociais, o que vem inviabilizando até mesmo a garantia dos serviços já existentes, inclusive os chamados recursos *carimbados*.

De acordo com Silva, Sousa, Lopes e Araújo, em contraposição à demanda dos municípios por recursos federais, verifica-se que a motivação do governo brasileiro em implantar a descentralização das políticas sociais, só a partir da década de 90, na prática, significa a desobrigação do Estado para com os serviços sociais, visto que, além de extinguir vários órgãos e programas sociais, a responsabilidade pela execução das políticas sociais é transferida, com o mínimo de recursos, aos governos locais e à sociedade (2001, p. 134).

Analisando o quadro 12, concordamos com Silva (2004) quando relata em seu livro – A Gestão da Seguridade Social Brasileira – que a Constituição de 1988 consolidou o pacto federativo ao estabelecer, entre outros dispositivos, as diretrizes de descentralização, municipalização e participação popular.

Mas, as estratégias do governo central expressas em políticas públicas implicaram em **re-centralização**. Não é outro o efeito de emendas constitucionais como a que criou o FSE (Fundo Social de Emergência), depois convertido em FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) e, posteriormente, em DRU (Desvinculação de Recursos da União) que, em última análise, empobrece estados e municípios pela retenção de recursos na União ou pelo corte de verbas para áreas sociais, a despeito de todos os argumentos técnicos do governo federal contra a alegada excessiva rigidez orçamentária e em favor de maior flexibilidade na alocação de recursos públicos (SILVA, 2004, p. 169).

Isso demonstra que muitas vezes o município é incapaz de conter os efeitos atroz dos cortes no Orçamento da União, a exemplo de Canelinha, no plano de recursos, a receita depende inteiramente das transferências federais (conforme podemos observar no quadro 6) o que não favorece sua autonomia e engessa o processo de implementação da Política de Assistência Social

Assim, a Reforma do Estado brasileiro, desarticula políticas e serviços, transferindo para o mercado e para a sociedade civil atribuições indelegáveis do poder público, incluindo os chamados serviços sociais. A Reforma em curso vem exigindo, na realidade, forte comando



centralizado. E a desconcentração físico-espacial da gestão da malha de instituições e serviços para o âmbito dos estados e municípios representa, em diferentes graus, a desobrigação dos governos central e estaduais em face das políticas sociais (Silva, 2004).

Em seguida, apresentamos brevemente o exercício da distribuição de competências entre os três níveis de governo na condução da Política de Assistência Social em Canelinha.

## 2.2.6 Fluxograma de orientações entre os três níveis de governo na condução da Política de Assistência Social

É importante analisarmos esta distribuição de competências entre os três níveis de governo, partindo do pressuposto de que, uma das competências da União e do Estado é o *assessoramento técnico* aos municípios na formulação, gestão e avaliação das ações de Assistência Social (NOB/99).

Em relação às orientações recebidas da esfera da União e do Estado para a condução da Política de Assistência Social no município de Canelinha verificamos que a Coordenadoria de Assistência Social não havia arquivado todos os documentos recebidos e/ou enviados. O que dificulta realizar o resgate das orientações para a implementação do Sistema Descentralizado e Participativo. Desta forma, não podemos analisar a amplitude do fluxo de documentações, principalmente a documentação recebida após a aprovação e implementação da NOB/99 neste município.

Observamos nas documentações da Coordenadoria de Assistência Social que o fluxo de ofícios encaminhados para a esfera da União e do Estado é relativamente baixo. Nos anos de 2001 e 2002 foram encaminhados ofícios para o Conselho Nacional de Assistência Social e para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família.

Nos anos de 2003 e 2004 foram encaminhados ofícios a Gerência de Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente da 16ª Regional de Brusque, Secretaria de Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente e para o Conselho Estadual de Assistência Social.

**Quadro 13: Conteúdo dos Documentos Encaminhados pela Coordenadoria de Assistência Social para os Órgãos da União e do Estado (2001 a 2004)**

Órgãos	
Do Município de Canelinha para a União	Do Município de Canelinha para o Estado
Solicitação de ampliação das metas e da rede de atendimento aos Programas de Ação Continuada (PAC, API e PPD).	Ampliação das metas e da rede de atendimento aos Programas de Ação Continuada (PAC, API e PPD)
	Solicitação de cestas básicas

	Encaminhamento do Relatório da IV Conferência Municipal de Assistência Social de Canelinha
	Planilha Orçamentária/2003
	II Formulário de Pesquisa CEAS/SC devidamente preenchidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Fonte: Coordenadoria de Assistência Social, 2005.

Quanto aos documentos recebidos da União destacamos que estes foram recebidos dos seguintes órgãos: Presidência da República, Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – Secretaria-Executiva, Secretaria de Políticas de Assistência Social – Ministério da Assistência e Promoção Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Coordenação Geral do Fundo Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social para a Coordenadoria de Assistência Social de Canelinha.

#### **Quadro 14: Conteúdo dos Documentos Recebidos dos Órgãos da União e do Estado (2001 a 2004)**

<b>Órgãos</b>	
<b>Da União para o Município de Canelinha</b>	<b>Do Estado para o Município de Canelinha</b>
Informações sobre o lançamento do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar	Texto sobre o processo de Descentralização da Política de Assistência Social
Conselho Nacional de Assistência Social prorrogando a prazo para entrega dos ajustes dos Planos Plurianuais de Assistência Social	Solicitação dos dados relativos aos Programas API, APPD e PAC (nome do Presidente e das Entidades atendidas pelos Programas)
Comunicação sobre a transferência de recursos para o Fundo Municipal de Assistência Social de Canelinha para pagamento da Bolsa Criança Cidadã e manutenção da Jornada Ampliada/Erradicação do Trabalho Infantil	Quantidade de crianças/idosos atendidos em cada Programa; Relação dos nomes das crianças/idosos atendidos em cada Programa e Valor recebido por Entidade, em cada Programa)
Encaminhamento das Deliberações e Moções aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social.	Informação sobre a posse dos membros da Mesa Diretora do CEAS/SC, Gestão 2003-2004
	Solicitação de levantamento feito por Canelinha das famílias que necessitam cesta básica
	Informação que as Conferências Regionais de Assistência Social deverão ser realizadas até 10 de outubro de 2003
	Realização da IV Conferência Estadual de Assistência Social nos dias 03 e 04 de novembro em Joinville
	Preenchimento do formulário, o qual tem como objetivo possibilitar ao Comando Único Estadual da Assistência Social o conhecimento da “Rede Prestadora de Serviços na Área da Assistência Social”,

	Solicitação ao Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Canelinha que envie para o Conselho Estadual de Assistência Social os seguintes dados: a) listagem das Entidades desse Município, cadastradas no CMAS e no CNAS, com endereço, programas inscritos e público alvo, e Entidades ainda não cadastradas; b) pendências do CMAS; c) prioridades do CMAS; e, d) outras necessidades
	Solicitação que os Gestores Municipais e os Conselhos Municipais de Assistência Social aprovem os ajustes nas Planilhas Orçamentárias dos Planos Plurianuais
	I Fórum Estadual – Fome Zero – O Modelo Catarinense, Seminário Catarinense sobre o Sistema Único de Assistência Social: O SUAS em Perspectiva
	Material de divulgação sobre o Benefício de Prestação Continuada – BPC
	Encaminhamento da Versão Final da Política Nacional de Assistência Social – PNAS
	Comunicação que será dado início à 4º processo de revisão do Benefício Assistencial de Prestação Continuada – BPC
	Informação sobre a posse dos membros da Mesa Diretora do CEAS/SC, Gestão 2004-2005
	Preenchimento do II Formulário de Pesquisa CEAS/SC, Solicitação para alimentar o Sistema de Informações Sociais – SIS, referente ao ano de 2003
	Solicitação que o Gestor Municipal de Assistência Social encaminhe o Relatório de Acompanhamento Físico Trimestral – AF, dos Serviços de Ação Continuada (PAC, API e PPD)

Fonte: Coordenadoria de Assistência Social, 2005.

Estes documentos foram recebidos dos seguintes órgãos do Estado: Diretoria Administrativa e Financeira da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, Diretoria de Planejamento e Coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, Coordenadoria Regional da Grande Florianópolis da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, Conselho Estadual de Assistência Social, Gerente do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente da 16ª Regional de Brusque, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, Conselho Estadual de Assistencial Social, Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COGEMAS/SC, Diretoria de Assistência Social, Gerência de Apoio Institucional da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, Diretoria de Assistência Social e Desenvolvimento Comunitário, Gerência de Apoio Institucional da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente e FECAM – Federação Catarinense de Municípios.

Cabe ressaltar, ainda, que para compreendermos o novo modelo descentralizado e participativo da Assistência Social de Canelinha, temos que entender este fluxo de orientações entre as três esferas de governo.

Analisando este fluxo de documentação, verificamos que a esfera Estadual foi a que mais enviou orientações ao município, inclusive um texto sobre “descentralização”. Isto demonstra que em parte o Estado está cumprindo com suas competências como determina a NOB/99

No item seguinte, vamos discutir a importância do município de Canelinha investir em um Programa de Capacitação com vistas ao desenvolvimento da gestão pública, e principalmente da gestão da Política de Assistência Social.

### 2.2.7 Capacitação

De acordo com o Relatório da CIB/SC (1999-2002) poder-se-ia dizer que a capacitação é um processo dotado de dois eixos: o *eixo da verticalidade*, no sentido de perpassar todos os aspectos da gestão pública (planejamento, operacionalização, financiamento, avaliação), e o *eixo da horizontalidade*, no sentido de propiciar a relação entre profissionais (com especificidades de habilitação e de experiência) e funções públicas caracterizadas por empenhos diferentes, propiciando dialogo plural e democratização do saber. Democratização do saber que a partir de processo de co-participação, vai estabelecendo relações de co-responsabilidade e co-divisão do poder.

Na documentação analisada, verificamos que em relação à elaboração de plano ou programa de capacitação, o município de Canelinha não apresenta proposta nesta área.

Assim, em relação à Capacitação na Gestão da Política de Assistência Social, constatamos que não existiu nenhum planejamento com esta finalidade em Canelinha. Apenas participaram de capacitações em que o Estado ofereceu. Conforme os documentos analisados, uma das capacitações na qual o município participou foi o *Tecendo Cidadania* (Programa de Capacitação Pontual, de âmbito Estadual). Esta capacitação foi uma das poucas oportunidades de capacitação presencial, garantindo um momento para o município de Canelinha refletir sobre a Gestão da Política de Assistência Social em seu município.

O que se pode depreender destes dados de instrumentos de capacitação, é que estamos mais no terreno da *instrução* do que da *educação*, isto é, na forma pragmática de realizar atividades muitas vezes repetindo modelos como receituários, do que possibilitando debates de conceitos e de reflexões que provoquem transformações na maneira de ver e fazer a política de gestão pública (Relatório da CIB/SC – 1999/2001).

Em síntese, conforme o Relatório da CIB/SC (1999-2001) o que queremos ressaltar com estas questões, é que a capacitação tanto deve se dar no âmbito das concepções macro de política (Política e Plano Municipal de Assistência Social, papel e atribuição dos gestores e dos

conselheiros, etc); mas também e, concomitantemente, no âmbito das micro políticas (qualificação de programas, projetos, benefícios e serviços, na sua especificidade de intervenção).

Diante das dificuldades no processo de descentralização, infelizmente Canelinha ainda não despertou para a necessidade de investir em Capacitação.

O município de Canelinha necessita ser avaliado, supervisionado, capacitado técnica e politicamente, para que possa dar início e continuidade a um processo de planejamento participativo e integrado, bem como revisar concepções e práticas assistenciais numa perspectiva de superação da cultura clientelista e patrimonialista.

Dando continuidade a nossa análise, discutiremos acerca do Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social em Canelinha.

### **2.2.8 Monitoramento e Avaliação**

O Monitoramento e Avaliação é um dos pilares fundamentais para a gestão de qualquer política pública. Podemos dizer, que três são os pilares em que a política deve se sustentar: diretrizes, a execução destas diretrizes e a avaliação dos resultados obtidos com a aplicação destas diretrizes.

O Monitoramento e Avaliação constitui, desta maneira, uma fase da gestão municipal da Política de Assistência Social que é fundamental como *feedback* da aplicação das diretrizes da política (quando existentes) através de Planos Plurianuais que apresentem programas, projetos, benefícios e serviços que coloquem em prática as prioridades e metas definidas nas diretrizes, sendo na área social, e segmentos prioritários, índice de redução almejada da situação que requer intervenção social, alocação dos recursos orçamentários necessários e definição dos critérios a serem adotados para definição da rede de prestadores de serviços e partilha dos recursos financeiros (Relatório da CIB/SC, 1999-2002).

Ao propormos uma gestão transformadora no campo da Política de Assistência Social, a avaliação torna-se um elemento imprescindível como elemento constituinte dessa forma de gestão. Ela é uma das forças potencializadoras da transformação pretendida (Bonadio, 2003, p. 117).

A avaliação é sempre um processo que produz dados que, quando transformados em informações, oferece explicações de uma dada realidade no campo da Política de Assistência Social e, ao ser socializada com os sujeitos nela envolvidos, pode propiciar alterações e novas configurações dessa política (Bonadio, 2003, p. 120).

Entendemos que um processo de avaliação tem como um dos pontos centrais os indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade, pois eles contêm, concomitantemente, os dois pólos de uma ação: o fundamento axiológico que a direciona e o recorte de realidade na qual se projeta um determinado resultado ou um impacto social, passível de mensuração e de tornar-se conhecido (Bonadio, 2003, p. 134).



No município de Canelinha, constatamos que não existe nenhum item no Plano Municipal de Assistência Social que contemple o Plano de Monitoramento e Avaliação da Política Municipal de Assistência Social. Isto nos indica que o gestor da Política de Assistência Social não planeja avaliar de que forma a Assistência Social vem atingindo seus objetivos no sentido de garantir a eficácia dos serviços prestados.

O Monitoramento e Avaliação contribui para a verificação da redução ou não dos índices de situações em que serviços sociais e recursos públicos foram empregados, possibilitando a visibilidade das razões de manutenção ou diminuição das situações que requereram intervenção social. Pode inclusive, detectar a não eficácia do serviço, programa, benefício e projeto executados, permitindo a revisão e as modificações necessárias.

Por outro lado, é esta fase de uma gestão de política pública que proporciona também, dados para o planejamento a curto, médio e longo prazos, conectando a elaboração quadrianual dos Planos Municipais num processo de continuidade, para a superação das metas propostas nas diretrizes da Política Pública Municipal de Assistência Social.

Com a implementação do novo modelo de gestão descentralizado e participativo a partir da NOB/99, o que se quer destacar é a urgente necessidade de mudança cultural, na mentalidade de gestão em curso em Canelinha. O município realize investimento em equipes técnicas específicas para Monitoramento e Avaliação com conseqüente investimento na formação desta equipe para executar o trabalho. Em outras palavras é preciso investir nesta área, não numa visão de perda, mas de investimento no desenvolvimento humano, para que os resultados nesta área, mudem a realidade da Política de Assistência Social.

E esta mudança também passa, pela elaboração do Relatório de Gestão, item que trabalharemos a seguir.

### **2.2.9 Relatório de Gestão**

O Relatório de Gestão é uma exigência estabelecida na Norma Operacional Básica - NOB/99, devendo ser elaborado anualmente, logo após o encerramento das atividades da Assistência Social. “O Relatório de Gestão é um instrumento que tem como finalidade, a avaliação anual do desempenho da gestão municipal para acompanhamento e ajustes a serem efetuadas no Plano Plurianual de Assistência Social” (Relatório da CIB/SC, 1999-2002).

Trata-se, portanto, de um dos instrumentos de análise para que os municípios possam atuar em uma ótica de planejamento a curto, médio e longo prazos, levando em consideração a mobilidade e o percurso da Política de Assistência Social formulada, por um contexto social, político, econômico e cultural específico, e interdependente das estruturas e conjunturas que perpassam o sistema federativo brasileiro (Relatório da CIB/SC, 1999-2002).

É instrumento técnico e administrativo de fundamental importância para o órgão gestor, na medida que:

- a) demonstra as realizações, os resultados ou os produtos em função das metas prioritárias e estabelecidas no Plano Plurianual de Assistência Social;
- b) demonstra a aplicação dos recursos e os resultados obtidos;
- c) revela os avanços e/ou obstáculos que dificultaram a execução das ações.

O Relatório de Gestão é absorvido pelo Sistema de Informações Sociais – SIS, programa de computação em rede, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, que permite aos gestores municipais de Assistência Social, compilar os dados quantitativos dos programas, projetos, benefícios e serviços desenvolvidos pela Política Municipal de Assistência Social. No ano de 2005 o SIS ficou desativado e os municípios não encaminharam o Relatório de Gestão ao Estado.

Cabe mencionar que o município de Canelinha fez seu Relatório de Gestão, e conseqüentemente foi aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, apenas deixou de realizar o relatório no ano de 2001.

Entendemos que o Relatório de Gestão é um instrumento importantíssimo para a implementação do Sistema Descentralizado da Política de Assistência Social. Mas, não podemos perder de vista que existe um fosso entre a norma e a realidade municipal, pois entendemos que muitos municípios, inclusive, Canelinha, realizam seus Relatórios de Gestão sem estar em sintonia com o Plano Municipal de Assistência Social. O que demonstra muitas vezes, não haver compatibilidade entre o Relatório de Gestão e o Plano Plurianual de Assistência Social, indicando que o Plano não corresponde às ações desenvolvidas, estando além ou aquém da realidade de execução da Política de Assistência Social no município.

Tal fenômeno pode indicar que estes Planos incompatíveis com o Relatório de Gestão, podem apresentar situações do tipo: ausência de relação entre as ações sociais previstas e o orçamento; ausência de estrutura própria para a Política de Assistência Social e diagnóstico falho ou equivocado.

Com o resultado da pesquisa realizada junto ao município de Canelinha que acabamos de apresentar, esperamos ter apontado algumas indicações de como se processou a implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social a partir da NOB/99 neste município.

Nas considerações finais, recuperaremos alguns pontos aqui trabalhados, o que permitirá maior entendimento das questões levantadas neste trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“O principal é nos sentirmos todos como militantes na construção de um mundo novo, e usarmos o melhor da nossa capacidade de elaboração teórica, da nossa capacidade de acreditar que um outro mundo é possível e absolutamente necessário”.*

*Emir Sader*

No percurso da presente dissertação, empreendeu-se a tarefa de explicar a implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social a partir da NOB/99 no município de Canelinha.

Como pudemos observar no decorrer deste trabalho, no contexto da Reforma do Estado nos anos 90, a Política Social se apresenta inteiramente submissa à orientação macroeconômica, distanciando-se da dimensão universalista adquirida pela Constituição Federal de 1988. Predominam as ações de cunho paternalistas, clientelista, ou seja, um simbolismo que tudo tem de continuidade com o conservadorismo, isto é, as ações das primeiras damas, inclusive a da primeira dama de Canelinha.

A Reforma do Estado, especialmente, na gestão de FHC, resultou em uma Política de Assistência Social com uma predominância de conservadorismo e modernidade neoliberal, o que impediu o desenvolvimento de uma cultura política pautada nos direitos sociais.

Sem dúvida, como deixam transparecer os documentos analisados, a par de muitas iniciativas positivas, há insuficiências e desafios na implementação da gestão descentralizada e participativa da Assistência Social nos municípios brasileiros, em especial, no município de Canelinha.

Concordamos com Silva, Souza, Lopes e Araújo (2001) no sentido de que vêm sendo discutidos os possíveis efeitos negativos da descentralização na sociedade brasileira,

considerando riscos de fragmentação institucional e da instauração do autoritarismo municipal. Nesse sentido, o Estado vem dando uma ênfase maior à descentralização, pois o que vem ocorrendo é uma desconcentração de responsabilidades, isto é, a descentralização vem se colocando como um mecanismo de transferência de encargos, camuflando a retração do Estado na garantia de direitos e financiamento de programas sociais.

O processo de descentralização da Política de Assistência Social tem se caracterizado no país, justamente, pelas controvérsias e ambigüidades que vem apresentando na sua implementação.

No caso de Canelinha, aqui tomado como referência, os obstáculos apontados no estudo desenvolvido, em âmbito municipal, indicam as dificuldades para o cumprimento de normas e procedimentos previstos na NOB/99 na implantação do modelo descentralizado e participativo como:

- Com relação à Constituição de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social – a criação destes instrumentos é condição necessária para dar vida ao sistema, mas não são suficientes para que se garanta uma forma de gestão coordenada, em interação com a rede de Assistência Social. No município pesquisado, identificamos que já conta com os instrumentos legais requeridos para a implementação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social (Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social). Mas, a referência ao Conselho, Fundo e Plano remete à análise da forma como estes têm sido instituídos e as suas condições de funcionamento. Constatamos que em Canelinha a criação e implantação destes instrumentos possuíram apenas o objetivo de garantir o acesso a recursos federais e também por ser uma obrigação legal a partir da NOB/99.
- Quanto à Definição da Política de Assistência Social – não podemos deixar de enfatizar, como um problema significativo à implantação do Sistema Descentralizado e Participativo, o despreparo do município de canelinha para assumir a Política de Assistência Social. Essas dificuldades estão presentes na

ação de todos os atores envolvidos neste processo: gestores, conselheiros, técnicos e principalmente o poder executivo local.

- Com relação à Organização da Estrutura Funcional e Administrativa da Política de Assistência Social – observa-se que não existiram incentivos para a capacidade institucional dos Estados e Municípios para a gestão da Assistência Social como Política Pública. Em relação ao município de Canelinha, constatamos que não existe um espaço físico para implantar a Política de Assistência Social. Mas, um aspecto positivo merece destaque, pois, somente após a NOB/99 o município de Canelinha contratou a primeira Assistente Social para atuar na Coordenadoria de Assistência Social do município.
- Já em relação à Caracterização dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos – verificamos que em Canelinha basicamente todos os benefícios, serviços, programas e projetos desenvolvidos são programas carimbados, isto é, são os programas vindos de cima para baixo sem se analisar a realidade local. O município de Canelinha desenvolveu e desenvolve o Plantão Social e mais dois Programas (Programa Solidariedade Social e Projeto EU).
- Quanto ao Financiamento da Assistência Social – constatamos que quase todos os recursos vêm unicamente da União, são os chamados recursos carimbados, uma vez que sua vinculação a prioridades é decidida na instância federal, desta forma, retira do município a decisão quanto à alocação dos recursos transferidos. Canelinha investe na Política de Assistência Social quase que unicamente no Plantão Social e na contrapartida dos Programas da Esfera da União, tendo em vista que é de responsabilidade do município a contrapartida. Outro aspecto que destacamos é em relação à transferência de recursos federais, isto é, o desconhecimento quanto à legislação e mecanismos relacionados ao orçamento e financiamento por parte do gestor municipal e a inoperância do conselho municipal, sem poder de deliberação quanto a prioridades e alocação de recursos dos fundos; a dependência exclusiva de transferência de recursos federais e estaduais, não havendo dotação municipal para a área, sob diversos pretextos, entre os quais o de que a destinação de recursos para o Fundo, vinculando-os à Assistência Social, ‘engessa’ a sua utilização; a inobservância da diretriz do

comando único, uma vez que as ações da primeira-dama e de Fundos de Solidariedade e outros mecanismos congêneres colidem com aquela diretriz favorecendo a reedição do clientelismo; a persistência da velha prática da concessão de auxílios e subvenções, conforme interesses que sejam objeto de barganha político-eleitoral. E, por último, mas não menos importante, a intensa disputa entre esferas de governo sob diversas coalizões político-partidárias, para dar visibilidade à ‘seus’ respectivos programas e projetos, em prejuízo, em dissonância com o preceito constitucional.

- Com relação ao Fluxograma de Orientações entre os três níveis de governo na condução da Política de Assistência Social – verificamos que a esfera Estadual foi a que mais enviou orientações ao município de Canelinha, inclusive com textos sobre o processo de implantação do modelo descentralizado e participativo da Assistência Social.
- Em termos de Capacitação – os documentos analisados demonstra que o município de Canelinha nunca investiu em capacitação, somente participaram de capacitações em que o Estado promoveu. Também constatamos que não existe proposta alguma em termos de capacitação no Plano Plurianual de Assistência Social.
- Quanto ao Monitoramento e Avaliação – novamente verificamos que em Canelinha não existiu nenhum item no Plano Municipal de Assistência Social que contemple o Plano de Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social. Isto demonstra o despreparo do município em entender a importância do monitoramento e avaliação para que efetive a Política de Assistência Social.
- Relatório de Gestão – o município de Canelinha fez seus relatórios de gestão e aprovados pelo Conselho Municipal, porém, os documentos apontam que novamente foi apenas por obrigação legal.

Os dados levantados permitem concluir que o processo de descentralização da Assistência Social no município de Canelinha expressa algumas dificuldades. Com a ampliação das demandas postas para a Política de Assistência Social, o município defrontou-se com a ausência de condições efetivas para arcar com um sistema de direitos e serviços compatíveis, dada a

transferência de encargos e responsabilidades sem os recursos necessários. Um outro agravante desse processo é que, no plano político, o município de Canelinha apresenta uma trajetória marcada pela formação de práticas centralizadoras, legitimadas pela cultura da tutela, do patrimonialismo e do clientelismo, conforme relatamos no resgate histórico da Assistência Social em Canelinha.

Um olhar para esses dados revela um *mix* de Assistencialismo x Assistência Social em Canelinha, o que dificultou em alguns aspectos a implementação do novo modelo descentralizado e participativo da Assistência Social.

É necessário no entanto, que seja desenvolvido, no município de Canelinha, um processo democrático de planejamento e asseguradas as condições adequadas para implementar a Política de Assistência Social, incluindo recursos financeiros e materiais, até a capacitação de recursos humanos.

O que observamos, é que o Conselho Municipal de Assistência Social de Canelinha não vem se articulando no sentido de zelar pela efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Entendemos que isto se dá, pelo fato de a “Assistência Social não despertar o interesse de grande parte da população, por predominar ainda a visão desta Política enquanto instrumento político-eleitoreiro ou como ações paliativas, sem impacto positivo na vida da população mais pobre” (Silva, 2001).

Diferentemente dos municípios de Blumenau, Canoinhas e Florianópolis (estes municípios foram estudados na pesquisa do NETA intitulada: “Política de Assistência Social em Santa Catarina: balanço dos 10 anos de implantação da LOAS”), municípios estes, de grande e médio porte, que implementaram a descentralização da Assistência Social, sendo que isto só foi possível pela atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, que favoreceu a vivência da democracia participativa e a efetiva interlocução com o poder executivo local no sentido de influir na definição da agenda governamental da política de Assistência Social. Estes municípios procederam ao necessário reordenamento legal estabelecido na LOAS, sempre contando com o acompanhamento e controle do Conselho Municipal de Assistência Social.



Se partirmos dessa constatação, hoje bastante evidente no processo de descentralização da Política de Assistência Social, inclusive do município de Canelinha, voltamos a nos questionar que a falta de prática de participação fragiliza os Conselhos Municipais de Assistência Social e conseqüentemente a implantação de um novo modelo de gestão. Pois, nos municípios em que os Conselhos atuaram na implementação do novo modelo de gestão descentralizado e participativo e aí permanecem, pode-se constatar maiores níveis de autonomia e efetividade dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Já naqueles municípios onde isso não ocorreu, ficam evidentes os limites do debate em torno da Assistência Social.

Os dados levantados permitem concluir que o modelo descentralizado e participativo implementado a partir da LOAS e da NOB/99 em Canelinha, implica ainda a necessidade de transformar as estruturas historicamente conservadoras, que se caracterizam, sobretudo, por vieses como o clientelismo, o paternalismo e a falta de prática de participação na construção desse novo modelo de gestão.

Desse modo, é imprescindível que os municípios sejam capazes de descobrir caminhos e mecanismos mais participativos de decisão e de planejar a gestão da Assistência Social e assumir o gerenciamento de seus programas sociais. “Para tanto, é preciso redimensionar o processo de municipalização com a mudança de mentalidades, treinamento em gestão social, instalações adequadas e aquisição de equipamentos para o enfrentamento da nova realidade e, principalmente, para a implementação de ações sociais embasadas em diagnósticos socioeconômicos com competência para responder às demandas locais” (Beretta e Martins, 2004).

Nesse contexto cabe reafirmar que, a superação dos atuais quadros de resistências dependem de múltiplas revisões políticas dos gestores e da sociedade como um todo para que realmente possamos implantar a NOB/99 e posteriormente o desafio de efetivá-la enquanto novo modelo de gestão da Política de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ano 10, n. 28, jun. 1995.

ANGIONI, Marilda. **Assistência Social em Blumenau: reflexões sobre o processo de descentralização**. Florianópolis/SC: UFSC, Dissertação de Mestrado, 2004.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas sociais? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ano 11, n. 31, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BERETTA, Regina Célia de Souza e MARTINS, Lucia C. O. Estado, Municipalização e Gestão Social. **Revista Serviço Social e Sociedade nº 77**. São Paulo: Cortez, 2004.

BONADÍO, Valderês Maria Romera. **A Proposta de Avaliação da Política Municipal de Assistência Social na Região Administrativa de Presidente Prudente/SP**. Londrina/PR: UEL, Dissertação de Mestrado, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília: UnB, 2003

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social, Secretaria de estado de Assistência Social. 2 ed. Brasília: MPAS, SEAS, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Norma Operacional Básica da Assistência Social: avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social**. Brasília: MPAS, SEAS, 1999.

CANELINHA. Plano Plurianual de Assistência Social – Gestão 1999/200. Canelinha: Coordenadoria de Assistência Social, 1999.

CANELINHA. Plano Plurianual de Assistência Social – Gestão 2001/2005. Canelinha: Coordenadoria de Assistência Social, 2001.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

DRAIBE, Sônia. **As Políticas Sociais no Regime Militar Brasileiro: 1964-84**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina. *21 anos de regime militar, balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de dados e Aplicações**. 2. ed. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2003.

JOVCHELOVITCH, Marlova. Municipalização e Assistência Social. **Anais da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MPAS: CESPE: UnB, 1996.

\_\_\_\_\_. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 56**. São Paulo: Cortez, 1998.

KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lurdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**. Depto de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP: FFLCH, v. 11, n. 2, fev. 2000.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell de. A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 73**. São Paulo: Cortez, 2003.

LINDNER, Jane da Rosa Defrein. **A Participação dos Usuários da Política de Assistência Social nas Assembléias do Orçamento Participativo da Cidade de Indaial**. Florianópolis/SC: UFSC, Dissertação de Mestrado, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento e Execução de Pesquisas, Amostragem e Técnicas de Pesquisa, Elaboraões, Análise e Interpretação de Dados**. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINS, Valdete de Barros e PAIVA, Beatriz Augusto. A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 73**. São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da Política: idéias para a Reforma Democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: SEADE, v. 11, n. 3, jul/set. 1997.

\_\_\_\_\_. **Crise e Reforma do Estado**. Jornal da Tarde. São Paulo,

\_\_\_\_\_. **O Primeiro Ano**. Jornal da Tarde. São Paulo, 01/01/2004.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Assistência Social: do discurso do Estado à prática do Serviço Social**. 2ª ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

\_\_\_\_\_. **Cultura Política e Assistência Social: Uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_, FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli; PAIVA, Beatriz Augusto de; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; VARGAS, Emiliana; SCHMITZ, Adriana; MAFEIRA, Kátia Regina; GESSELE, Cleide. Agenda dos Cdonselhos Municipais de Assistência Social.. (Apresentação de trabalho/ **XI Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – III Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade/ CBASS 2004 – Ceará/Fortaleza**), 2004.

\_\_\_\_\_, FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli; PAIVA, Beatriz Augusto de; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; VARGAS, Emiliana; SCHMITZ, Adriana; MAFEIRA, Kátia Regina; GESSELE, Cleide. Política de Assistência Social em Santa Catarina: balanço dos 10 anos de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei 8742/93. (Apresentação de trabalho/ **Seminário/SEPEX/UFSC – Florianópolis/SC**), 2004.

\_\_\_\_\_. Estado, Mercado e Sociedade: Impasses e Tendências na Efetivação da Cidadania. **OAB em Movimento**. Giovani Rodrigues Mariot (org.). Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

PAIVA, Beatriz A. **A Assistência Social como Política Social: uma contribuição ao estudo da Lei Orgânica de Assistência Social**. Dissertação de Mestrado (UFRJ). Rio de Janeiro, 1993.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira e BRAVO, Maria Inês Souza (Orgs.). **Política Social e Democracia**. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 73**. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Maria Ângela Rocha. Construindo um novo tempo: a experiência de Minas no campo da Assistência como direito social. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 47**. São Paulo: Cortez, 1995.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 80**. São Paulo: Cortez, 2004.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e “(des)proteção social”: uma inversão do Estado Brasileiro? **Revista Serviço Social e Sociedade n° 68**. São Paulo: Cortez, 2001.

POVOA, Fabiana M. Rangel e GUIMARÃES, Berenice Martins. A Reforma do Estado e a Política de Habitação Popular. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 78**. São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 56**. São Paulo: Cortez, 1998.

RELATÓRIO DE PESQUISA da CIB/SC – 1999/2002.

RELATÓRIO DE PESQUISA – LOAS 10 ANOS. Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: O Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. Brasília, 2003.

ROJAS COUTO, Berenice. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: Uma Equação Possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Ozanira da Silva e, SOUZA, Salviana de Maria Pastor Santos, LOPES, Ângela Maria da Silva e ARAÚJO, Cleonice Correia. A descentralização da Política de Assistência Social: da concepção à realidade. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 65**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Ozanira da Silva e, YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Ademir Alves da. **A Gestão da Seguridade Social Brasileira: Entre a política e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Descentralização de Políticas Sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira. In: VELLOSO, J. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil. Revista **Serviço Social e Sociedade n° 68**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Especificidade e Intersetorialidade da Política de Assistência Social. Revista **Serviço Social e Sociedade n° 77**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_ e FALCÃO, Maria do Carmo. A Assistência Social Brasileira: **Descentralização e Municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ações políticas e suas controvérsias. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 54**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 59**. São Paulo: Cortez, 1999.

TORRES, Iraildes Caldas. **As Primeiras-Damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, Júlio César. Sociedade Civil como Recurso Gerencial: indagações acerca da Política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 73**. São Paulo: Cortez, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para apresentação de trabalhos**. Universidade Federal do Paraná. Biblioteca Central. 6. ed. Curitiba: Ed. Da UFPR, 1996.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 77**. São Paulo: Cortez, 2004.