

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

NADIA DE FÁTIMA MAGGIONI

**A DESCENTRALIZAÇÃO/MUNICIPALIZAÇÃO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONSELHO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO ATORES DO
CONTROLE SOCIAL**

FLORIANÓPOLIS

2007/2

NADIA DE FÁTIMA MAGGIONI

**A DESCENTRALIZAÇÃO/MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ENQUANTO ATORES DO CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado ao Departamento de Serviço
Social da Universidade Federal de Santa
Catarina – UFSC, como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Serviço Social.

Orientadora: Prf^ª. Dr^ª. Vania Maria
Manfroi

FLORIANÓPOLIS

2007/2

NADIA DE FÁTIMA MAGGIONI

**A DESCENTRALIZAÇÃO/MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ENQUANTO ATORES DO CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Vania Maria Manfroi
Departamento de Serviço Social-UFSC
Orientadora

Prof^ª. Dr^ª. Eliete Cibele Cipriano Vaz
Departamento de Serviço Social-UFSC
1^a Examinadora

Jussara Jovita Souza da Rosa
Assistente Social
2^a Examinadora

Florianópolis, março de 2008.

Dedico este trabalho a todos que me incentivaram durante a jornada para conclusão do curso de serviço social, amigos, colaboradores do meu estágio e trabalho, minha família, especialmente meus pais Ana Bortoli Maggioni e José Maggioni Sobrinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo amanhecer de todos os dias, permitindo caminhar ao conhecimento, projetando força e esperança no futuro de minha profissão;

A minha querida mãe, por seu exemplo frente às adversidades da vida, e por ter me apoiado nos momentos mais difíceis e por ter compreendido a minha ausência nos momentos em que precisou de atenção. Faço a ti, querida mãe, de minha conquista a tua;

A minha família, especialmente as minhas Tias Inês e Leny, pelo incentivo e torcida para a conquista durante toda esta etapa que ora finaliza;

As minhas amigas Gladis, Greice e Fernanda, por todos os momentos de alegria e tristezas divididos, principalmente pelo companheirismo e pela bonita amizade que cultivamos no decorrer da vida acadêmica e que pretendemos manter nos próximos anos;

A todos os professores que compartilharam seus conhecimentos e auxiliaram na busca desta minha formação profissional;

A orientadora Professora Vânia Maria Manfroi, pelo conhecimento transmitido nos momentos de orientação e por ter feito deste trabalho um gratificante desafio;

A Bárbara Lopes Rapini Santos Arruda e Viviane Schutz Flores, Assistentes Sociais e amigas pela confiança, paciência, experiência e dedicação dispensados, cujo, apoio foi fundamental para elaboração deste trabalho e por sempre ter acreditado em mim;

A Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos-PMGCR, pela oportunidade de realização do estágio;

Aos companheiros de jornada de trabalho da Secretaria Municipal do Bem-Estar e da Juventude, dos momentos compartilhados em serviço, na troca de experiências e o convívio com os amigos;

Aos membros titulares do Conselho de Assistência Social-CMAS;

A Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, pela oportunidade;

Aos funcionários do Departamento de Serviço Social, em especial à querida Rosana Maria Gaio pela amizade e carinho;

Um fraterno abraço a todos de minha turma acadêmica. Dos encontros e desencontros em sala de aula, levo comigo boas lembranças, que já fazem parte de minha história de vida.

A todos vocês, meu muito obrigado!!!

Resumo

O presente trabalho de Conclusão de Curso consiste na apresentação da experiência de estágio curricular obrigatório realizado no Programa de Atendimento Social da Secretaria Municipal do Bem-Estar e da Juventude da Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos/SC, a qual teve início em 01 de março e término em 29 de junho de 2007. O trabalho em questão está distribuído em duas seções. A primeira seção abordará o processo de municipalização da assistência social, bem como o processo de gestão e financiamento da mesma, passando por sua regulação com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e as novas perspectivas frente ao Sistema Único de Assistência Social-SUAS. A segunda seção refere-se ao processo de formação social do município de Governador Celso Ramos/SC, afim de compreender as particularidades da participação civil na história deste. Enfim, o esforço maior será no sentido de analisar o Conselho Municipal de Assistência Social, procurando estabelecer um diálogo a partir de processos políticos envolvidos, procurando elencar as dificuldades que perpassam o cotidiano do CMAS, através da aplicação de um questionário aplicado aos membros Titulares do Conselho.

Palavras-chaves: descentralização, municipalização, participação, conselhos, políticas públicas, controle social.

LISTA DE SIGLAS

ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas;

APAE- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais;

API - Atenção a Pessoa Idosa;

BPC- Benefício de Prestação Continuada;

CEAS - Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social;

CF- Constituição Federal;

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social;

DF- Distrito Federal;

FIA- Fundo para Infância e do Adolescente;

FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social;

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social;

NOB- Norma Operacional Básica;

PAC - Programa de Atenção a Criança;

PETI - Programa de Erradicação de Trabalho Infantil;

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro;

PMGCR - Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos;

PNAS- Política Nacional de Assistência Social;

PPA - Plano Plurianual de Assistência Social;

PPD - Programa ao Portador de Deficiência;

PPS - Partido Popular Socialista;

PT - Partido dos Trabalhadores;

SC- Santa Catarina;

SUAS- Sistema Único de Assistência Social;

UDESC- Universidade do Estado de Santa Catarina;

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina;

“O valor das coisas não está no tempo que elas perduram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis”.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1-O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	
1.1-Assistência Social.....	13
1.2-Proposta de Municipalização da Assistência Social no Brasil.....	16
1.3-A Intervenção do Estado Frente as Políticas Sociais.....	20
1.4-Characterização dos Programas Sociais.....	23
1.5-Gestão e Financiamento da Política de Assistência Social.....	25
2-CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-CMAS: UMA EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR CELSO RAMOS/SC	
2.1-O Município de Governador Celso Ramos em seu contexto: caracterização sócio-econômica e organização social.....	29
2.2-A Política de Assistência Social no Município de Governador Celso Ramos/SC.....	31
2.3-Control Social da Política de Assistência Social.....	36
2.3.1-A Construção dos Conselhos Gestores de Políticas.....	38
2.4-Participação no processo de formulação, fiscalização e avaliação da Política Municipal e do Fundo Municipal de Assistência Social.....	40
2.5-Análise do CMAS no Município de Governador Celso Ramos: A fala dos Conselheiros enquanto atores do Controle Social da Política de Assistência Social.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
ANEXO A – Lei Municipal nº.091/1993.....	55
ANEXO B – Lei Municipal nº.349/1996.....	57
ANEXO C – Lei Municipal nº.348/1996.....	62
ANEXO D – Regimento Interno.....	66

ANEXO E - Portaria nº.382/2007.....	81
APÊNDICE – Questionário.....	84

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso é uma exigência do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Os resultados apresentados foram produzidos a partir do esforço de reflexão e tratamento das informações e dados coletados a partir da prática de estágio curricular obrigatório, realizado na Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos-PMGCR, no período de março à junho de 2007, junto a Secretaria Municipal do Bem-Estar e da Juventude, desenvolvido no Programa de Atendimento Social.

Para tanto, o objetivo geral é discutir o Processo de descentralização/municipalização da Assistência Social a partir do novo formato previsto pela LOAS. Ora Logo, os Objetivos Específicos giram em torno de como ocorreu o processo de implementação do sistema descentralizado e participativo, através de mecanismos como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, e Analisar o Conselho Municipal de Assistência Social, afim de elencar as dificuldades que perpassam em seu cotidiano.

O trabalho está dividido em duas seções. Na primeira seção procurou-se discutir o Processo de Municipalização da Assistência Social, discussão essa realizada a partir de uma nova forma encontrada pela Assistência Social, substituindo a visão centrada na caridade e no favor e pelo novo formato institucional previsto na LOAS, a qual preconiza que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo organizado nos três níveis de gestão governamental.

Dando continuidade, faz-se necessário através de diversos autores, uma breve diferença entre assistência social e assistencialismo, uma vez que não são a mesma coisa.

Posteriormente, uma discussão sobre a proposta de municipalização e descentralização da Assistência Social no Brasil, emergindo uma nova forma de articulação entre Estado e sociedade, traduzida depois nas legislações específicas de cada área, apontando algumas considerações e dificuldades encontradas pelos municípios quando nos remetemos ao processo de municipalização e descentralização da Assistência Social.

A partir da compreensão descentralização/municipalização traçamos algumas considerações acerca do Estado Brasileiro, em particular pela mediação das Políticas Sociais, as quais têm se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e

políticos, apresentando-se como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas.

E a partir dessa compreensão, uma análise sobre os Programas Sociais, os quais se apresentam limitados por inúmeras condições que obedecem a critérios estabelecidos pelos agentes governamentais, pelo clientelismo e favoritismo político. Posteriormente, gestão e financiamento da Política de Assistência Social, a qual está previsto no artigo 195, da CF/88 e pontuar alguns desafios a respeito da gestão democrática da política de Assistência Social.

Diante do que foi exposto, na segunda seção procurou-se trabalhar a caracterização sócio-econômica e organização social do município de Governador Celso Ramos, abordando alguns processos de sua formação social que nos possibilitem compreender algumas particularidades da participação da sociedade civil na história deste município. Como por exemplo, um pouco sobre os dados históricos do município, uma breve constituição do que é a Prefeitura, suas Secretarias em especial atenção a Secretaria Municipal do Bem-Estar e da Juventude, onde ocorreu a prática de estágio curricular obrigatório, seus objetivos e um pouco sobre a política de Assistência Social adentrando nos Programas, Projetos e Serviços oferecidos a população usuária do Serviço Social.

Enfim, o esforço maior durante esta seção, será no sentido de analisar o Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, procurando estabelecer um diálogo a partir dos processos políticos envolvidos na história do município de Governador Celso Ramos. Durante esse processo de conhecimento poder-se-á observar que os Conselhos significam uma experiência na gestão no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de distintos atores da sociedade civil e do Estado. E que os Conselhos de Políticas são em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação de políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações.

Contudo, ao final da segunda seção será proposto uma análise do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS no município de Governador Celso Ramos elencando as diversas dificuldades que perpassam o cotidiano dos CMAS, através da aplicação de um questionário¹ contendo 14(quatorze) questões que serão aplicadas aos Membros Titulares do Conselho.

A pesquisa documental também foi adotada através de: Planos Municipais de Assistência Social-PPA, produzidos pela Secretaria Municipal do Bem-Estar e da Juventude, portarias, decretos e legislações municipais, além do questionário aplicado aos Conselheiros, permitindo situar e analisar os dados no tempo e no espaço.

Dentre os autores consultados para subsidiar a pesquisa, encontram-se: ALAYÓN (1995), STEIN (1997), YASBEK (1993), RAICHELIS (1988), TATAGIBA (2002), FALEIROS (1991), IAMAMOTO (2001), JOVCHELOVITCH (1995/1998), dentre outros que contribuíram teoricamente.

Diante do exposto, as considerações apresentadas são indicações, sinais do que foi possível identificar como mudanças consistentes sofridas durante o processo de descentralização/municipalização pela Política de Assistência Social passando pelos Programas Sociais e finalizando com a análise do CMAS onde é possível observar os pontos de conexão com as disputas, envolvendo os modelos de democracia no processo de institucionalização e consolidação dos conselhos.

1-O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO/MUNICIPALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

¹Encontra-se em apêndice ao final deste trabalho

1.1-Assistência Social

A Constituição Federal de 1988–CF/88 introduziu no Brasil o conceito de Seguridade Social, incluindo aí o tripé saúde, previdência e assistência social.

Conforme CF/88, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência”(Art.194, p.115).

A noção de seguridade social, supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais. Está cobertura deve se dar socialmente e não sob custeio individual direto (Sposati, 1995,p.36).

O acesso a essa cobertura não depende diretamente do trabalho ou da compra desse serviço na oferta do mercado. Todavia, está ação conjunta destas três áreas é ainda uma das fragilidades da política social brasileira. Isto porque, até mesmo a regulamentação de cada uma destas políticas foi realizada separadamente, sem estabelecer os nexos entre uma e outra.

Transcorridos cinco anos após a promulgação da CF/88, temos finalmente a Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, a qual regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre a organização da Assistência Social introduzindo uma nova forma de discutir a questão da Assistência Social, substituindo a visão centrada na caridade e no favor. A LOAS preconiza que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo organizado nos três níveis de gestão governamental. Assim, a regulamentação da Assistência Social a define como competência das três esferas de governo e, por sua vez, a sua implementação torna-se tarefa explicitante compartilhada entre os entes federados autônomos.

Trata-se realmente, de uma mudança fundamental na concepção da Assistência Social como política de seguridade social, ocorrendo mudanças no ambiente organizacional da política de assistência social, estimulada pela legislação ou por decisões do governo federal.

Como podemos observar em seu Capítulo I, art 1º a LOAS trata das definições e dos objetivos da assistência social, conceituando-a como:

Direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS,1993,Art.1º, p.07).

Entretanto, desde 1993, quando se instituiu a LOAS, como podemos observar “muito pouco se encaminhou em termos de regulamentação das regras de operação da descentralização da Assistência Social” (LIMA,2003,p.31). 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, e estes os repassariam para as prefeituras municipais e instituições sociais conveniadas.

De fato o novo formato institucional previsto pela LOAS, organizado como sistema descentralizado e participativo da assistência social, implica a superação de um legado político de pouca organicidade, fragmentação institucional, ações pontuais, poucos recursos e baixa capacidade técnica. Entretanto, “o reordenamento institucional da área se deu sob uma perspectiva de reforma que privilegiou as metas de cortes de gastos e redução do déficit público, gerando o arrefecimento da capacidade do Estado de prover os serviços, graças ao enxugamento da máquina estatal”(LIMA, 2003,p.26).

Historicamente, a Assistência Social tem sido vista como ação tradicionalmente paternalista e clientelista, associada às primeiras Damas com um caráter de “Benesse”, em que a figura da primeira-dama simboliza a bondade e a caridade para certos segmentos sociais, além de confundir com a caridade da Igreja, com ajuda aos pobres e necessitados, assim “tradicionalmente era vista como assistencialista, transformando o usuário na condição de assistido, favorecido e nunca como cidadão, usuário de um serviço a que tem direito” (Jovchelovitch,1995,p.07).

Nessa perspectiva, cabe aqui diferenciar os conceitos de assistência social e assistencialismo, uma vez que não são necessariamente a mesma coisa.

Para tanto, segundo Sposati (1995,p.25, B), “à assistência social como função governamental, supõe transferência ou o acesso, a um bem, produzido ou financiado pelo Estado, a um cidadão ou um grupo de cidadãos, segmento social, fora do consumo de mercado e, face algumas pré-condições”. Trata-se do acesso a um bem, de forma não

contributiva, ou através de contribuição indireta, pela alocação de recursos governamentais procedentes de taxas ou impostos que podem ser distribuídos para atender uma necessidade coletiva, visando a garantia de um dado padrão de condições de vida e de direitos a todos os cidadãos.

De acordo com a CF/88:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (EC nº.20/98 e EC nº.42/2003) (CF/88, Art.195, p.115).

Já o assistencialismo é o contraponto do direito, da provisão da assistência como proteção social ou seguridade social. Como assinala Sposati (1995,p.27,B), “o assistencialismo aparece nas políticas governamentais, na ação das entidades sociais, na ação individual de filantropia e, tem sido cúmplice da ação de muitos políticos que troca o voto pelo apadrinhamento até mesmo, de um prato de comida”.

Como podemos observar em Faleiros,

O assistencialismo consiste na prestação de uma ajuda arbitrária, inconstante e vinculada a relações personalizadas entre aquele que “dá” e aquele que “recebe”, com ênfase na subordinação do ato de receber. Quem recebe fica devendo favor, fica obrigado a retribuir a doação numa oportunidade qualquer, com serviços, com lealdade ou com o voto de cabresto nas eleições (FALEIROS, 1991, p.68).

Nesse sentido, Alayón (1995,p.48) afirma que “o assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geravam e para perpetuar o sistema de exploração”.

Sendo assim, podemos observar através do assistencialismo uma suposta intenção de atacar os efeitos sem reconhecer as causas de fundo que provocaram e provocam a pobreza, a doença, o analfabetismo, a delinqüência, etc.

Todavia, reconhecemos a intenção das classes dominantes de reproduzir através da políticas sociais as relações sociais de produção garantindo a sua hegemonia.

Diante do exposto, as políticas sociais servem aos interesses das classes dominantes, mas também aos interesses das classes dominadas enquanto contemplam, parcialmente as suas necessidades.

Conforme, Alayón nos explica que:

Para eles, que têm e sofrem os problemas, o dilema se apresenta como mais simples: apóiam aqueles que, embora parcialmente, embora paternalisticamente, dão respostas às suas necessidades. E, obviamente, repudiam os governos que representam os interesses dos poderosos e que diminuem a prestação de serviços à população necessitada (ALAYÓN, 1995, p.53).

Nesse sentido, não podemos negar que no interior dos grupos dominantes exista a intenção de moderar, desmobilizar, amortecer e travar o nível de reivindicação dos setores populares, mas se faz preciso a luta contínua destes setores tratando de capitalizar e aprofundar ou seja receber o que se precisa, mesmo que pareça paliativo, e estar preparado para seguir adiante.

1.2 - Proposta de Municipalização da Assistência Social no Brasil

A CF/88 trouxe consigo, portanto, uma nova forma de articulação entre Estado e sociedade, traduzida depois nas legislações específicas de cada área. Conforme podemos observar no que dispõem o artigo 204 da CF/88 o qual aponta como diretrizes da Assistência Social, por exemplo, a descentralização político-administrativa e a participação popular.

Além de reconhecer o município como ente da federação, a CF/88 propõem diretrizes para que haja o comando único em cada esfera de governo e também a participação popular. De fato, representa um significativo avanço o estabelecimento de um comando único em cada esfera de governo, enquanto a nível local a descentralização e a autonomia municipal pode produzir avanços garantindo maior eficácia nas respostas às demandas sociais. Políticas e Programas articulados representam, sem dúvida, um salto qualitativo na intervenção pública.

Em se tratando de participação popular, estes devem participar na definição da política social local e, igualmente no controle e avaliação das ações e serviços dela decorrentes. Embora se defenda a constituição de conselhos municipais setoriais para abrigar a participação local.

Mudaram as regras para a prestação dos serviços assistenciais, alterando a concepção de direitos de cidadania, incorporando a assistência à seguridade social como status de Política Pública.

É a partir da CF/88, que a descentralização passa a constituir-se em palavra de

ordem no mundo político-administrativo, ou seja, “demarcando uma nova ordem política na sociedade brasileira, a partir do momento que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas relações tradicionais entre Estado e sociedade” (Jovchelovitch,1998, p.38).

A descentralização emerge como proposta integrante de um projeto político, construído no contexto das lutas populares e que apresenta como pressuposto básico mudanças por intermédio de relações de poder, autonomia da esfera local, participação e controle social e repasse de recursos financeiros para a esfera municipal.

Conforme assinala Jovchelovitch (1995, p.09), a “descentralização consiste numa efetiva partilha de poder entre Estado e as coletividades locais, conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação entre Estado e a Sociedade Civil, envolvendo uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental”.

Em outras palavras, trata-se de deslocar esses recursos e colocá-los nos entes descentralizados, envolvendo assim, necessariamente, alterações nos núcleos de poder, ou seja, maior distribuição do poder decisório até então centralizado (Lima, 2003, p.24).

Contudo, o termo “descentralização” de acordo com Stein (1997, p.86), vem sendo interpretado de diferentes maneiras, e para esta análise será adotado o conceito de corte neoliberal, que a “identifica como estratégia de redução do gasto público, determinado pela crise fiscal do estado moderno, através da seletividade do atendimento de demandas e necessidades e contrapõe-se às expectativas de universalização dos direitos sociais”, além de envolver a população na busca de solução para seus próprios problemas.

Em todas as dimensões, seja ela política, econômica e social, a descentralização implica poder político para as partes envolvidas.

Stein (1995,p.92), propõem três vertentes para a descentralização, sejam elas: horizontal, vertical e a que situa-se no plano da relação Estado-sociedade.

Portanto, a descentralização horizontal, classificada também com funcional assim como a vertical possibilita agilidade na administração pública. Contudo no primeiro caso, o poder continua centralizado, enquanto no segundo há deslocamentos de poder entre níveis de governo que podem, contraditoriamente, ou favorecer as unidades locais com aparelho técnico-burocrático desenvolvido, ou incentivar a instituição de sistemas clientelistas e personalistas.

No plano da relação Estado e sociedade, a descentralização pode implicar maior articulação com a sociedade civil, por meio de organizações comunitárias e sindicatos,

desde que, no nível local, as instituições sejam representativas da comunidade e que a participação seja uma realidade. Caso contrário o que se verifica é a transferência para a sociedade civil dos serviços tradicionalmente executados pelo Estado.

Fica claro então, que o processo de descentralização, pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, pois estas categorias são entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder, que implica a existência de um pluralismo, entendido como a ação compartilhada do estado, do mercado e da sociedade na provisão de bens e serviços que atendam as necessidades humanas básicas, onde o papel do Estado não seja minimizado em seu dever de garantir direitos dos cidadãos.

Cabe no entanto ressaltar de acordo com (Silva,2001,p.131) que a descentralização que vem sendo implantada, em cumprimento aos dispositivos jurídico-institucionais-CF/88, LOAS, NOB, preconiza como requisitos a criação e funcionamento dos instrumentos operacionais previstos no artigo 30 da LOAS: Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social, além de critérios definidos e aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social a partir das orientações da NOBs.

Posto isso, de acordo com Jovchelovitch (1995,p.09) vamos tecer algumas considerações sobre municipalização:

- Deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos da população e não apenas de repasse de encargos para as prefeituras, ou seja é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos Municípios. È a descentralização das ações político-administrativas de poderes políticos e financeiros;
- Constitui ainda, uma forma de organizar o trabalho do Estado que é gigantesco, permitindo assim uma maior agilidade e eficiência;
- Entretanto, a simples passagem das ações e serviços para os municípios não significa municipalização. É preciso haver o correspondente repasse de recursos e o comando único em cada esfera de governo, conforme preconiza o art.5º da LOAS, ou seja, a gestão dos serviços também deve ser feita no município, no entanto, é comum a existência de vários serviços presentes no município, mas que são geridos pelas esferas estadual e federal;
- Atualmente observa-se que existe o discurso da descentralização/municipalização, “entretanto, ele ocorre em função da crise fiscal da

União e do Estado, que vêem no município a possibilidade de solução de seus problemas” (Jovchelovitch, 1995, p. 11);

- Cria-se, assim, a figura do município-providência, forçado a realizar novas funções econômicas, e sociais, provedor de serviços (saúde, educação, assistência) sem efetiva autonomia decisória, financeira e sem infra-estrutura necessária;
- Há que se levar em consideração a questão dos recursos humanos, às vezes insuficientes ou sem o devido preparo técnico. Sendo assim, nem sempre os municípios dispõem de estruturas já criadas para responder pela prestação dos serviços de assistência social ou saúde entre outros;

Cabe registrar algumas dificuldades encontradas pelos municípios quando falamos em municipalização de acordo com Jovchelovitch (1995, p.11), São elas:

- o não preparo dos municípios para operar a gestão das ações locais;
- a enorme fragmentação dos programas, ações e recursos ainda existentes;
- a ausência de clareza e preparo dos novos papéis dos níveis federal e estadual para direcionarem o processo de municipalização;
- a ausência de informações e visibilidade das políticas sociais públicas;
- a ausência de recursos humanos qualificados nos municípios de menor porte capacitados para executar e fiscalizar ações locais, entre outras.

Por fim, a municipalização, desde que entendida não só como transferência de serviços e encargos, mas também, de recursos e dotação orçamentária suficientes, é uma alternativa para a melhoria de vida de nossa população.

A descentralização, sob a perspectiva da LOAS, constitui-se uma possibilidade de ruptura com uma estrutura de estado cuja formação é historicamente marcada por práticas e políticas centralizadoras e autoritárias.

1.3 -A Intervenção do Estado Frente as Políticas Sociais

A abordagem do assunto descentralização/municipalização requer algumas considerações a cerca do Estado brasileiro, em particular pela mediação das Políticas Sociais.

Históricamente, as intervenções do Estado no campo social inscrevem-se no bojo das relações sociais mais amplas que configuram o perfil do capitalismo no País.

Assim, uma incursão às complexas e desarticuladas Políticas Sociais brasileiras em sua trajetória histórica, evidencia seu funcionamento ambíguo, permitindo apenas acesso discriminado a recursos e serviços sociais, repetindo o caráter excludente que vem caracterizando os investimentos sociais no Estado.

Vê-se portanto, que essas políticas se manifestam como instrumento de equilíbrio do Estado, entre a ordem econômica e a ordem social, podendo ser:

a-) Preventivas: qualquer política que impeça ou minimize a geração de um problema social grave, por exemplo: saúde pública, saneamento básico, educação, nutrição, habitação, etc...

b-) Compensatórias: compreende os programas sociais que remediaram problemas gerados em larga medida por políticas preventivas ineficientes;

c-) Redistributivas: São as políticas que implicam em efetiva transferência de renda dos patamares superiores para os inferiores da estratificação social, por exemplo: aposentadoria dos trabalhadores rurais, bolsa família, PIS, PASEP, etc;

Percebe-se portanto, que são políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem reconhecimento de direitos, constituindo-se em ações que reproduzem a pobreza e a desigualdade social.

Contudo, observa-se o crescimento a dependência de segmentos cada vez maiores da população, dos serviços sociais públicos para o atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida no espaço urbano.

No caso brasileiro, conforme Yasbeck (1995, p.15) “as Políticas Sociais tem-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos”. Ainda segundo a autora do ponto de vista político, as intervenções no campo da Política Social e, particularmente na Assistência Social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também à formação de redutos eleitorais.

Pois como assinala Yasbek:

O pobre, ao receber, ou melhor ainda, porque depende do que recebe, é um devedor. Não há troca aparente, posto que não lhe pode exigir nada. Há, porém, uma troca real e desigual: trocam-se as coisas pela submissão, sob a falsa forma de gratidão (YASBEK1993, *apud* MELLO, 1988).

Esse processo de troca, expressou-se historicamente nas formas clientelistas que

de acordo com Nunes (1997) significa:

sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há um número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada (NUNES, 1997,p.40).

Vale lembrar que nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços, uma vez que o clientelismo tornou-se um instrumento de engenharia política artificialmente manipulada por aqueles que se encontram no poder.

Como podemos observar :

os trabalhadores valorizam os políticos clientelistas principalmente porque estes encaram os trabalhadores como “povo real”. Assim, dão seus votos a estes políticos. Dentre os partidos políticos de oposição, preferem votar num candidato com quem tenham laços pessoais e que lhes tenha feito um favor no passado. São situações nas quais a gramática clientelista é utilizada para manter os dispositivos corporativistas, isto é, os direitos de cidadania, os direitos de serem percebidos como “população real” (NUNES, 1997, p.122).

Nessa perspectiva, Iamamoto (2001, p.37) refere-se a “formação política, a qual aliada aos “efeitos modernos” do grande capital, tem resultado em um encolhimento dos espaços públicos e um alargamento dos espaços privados, em que a classe dominante faz do Estado o seu instrumento econômico privado por excelência”.

No entanto, o que se observa, é que a Assistência Social, situada no conjunto dos mecanismos destinados a atenuar os impactos perversos do capitalismo para a grande maioria da população, sequer vem cumprindo, de forma efetiva este papel estratégico na reprodução social das classes subalternas. É Yasbek, quem observa que os que recorrem à assistência social encontram-se:

Marcados por um conjunto de carências, muitas vezes desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares, buscam, na prestação de serviços sociais públicos, alternativas para sobreviver (YASBEK, 1993, p.83-84).

Nessa perspectiva Sposati (1995, p.27-28) assinala que a “assistência tem se constituído o instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social sob a aparência de ação compensatória das desigualdades sociais”. Para isso, institui políticas e

cria organismos responsáveis pela prestação de serviços destinados aos trabalhadores identificados como pobres, carentes, desamparados.

Contudo, os Programas sócio-assistenciais vêm se revelando nocivos, prestando-se mais ao clientelismo e à absorção de tensões do que ao enfrentamento efetivo da pobreza.

Ou seja, é um Estado que reduz suas intervenções no campo social e que apela à solidariedade social, optando por programas focalistas e seletivos caracterizados por ações tímidas, erráticas e incapazes de alterar a imensa fratura entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços recursos sociais. E que anuncia em seu Plano Diretor que não assumirá tarefas que a sociedade possa assumir.

De acordo com Yasbek, parece-nos,

[...]um Estado no qual as questões relativas a pobreza e à exclusão social são alvo de uma ação estatal irregular e tímida, apenas suficiente (ou nem isso?) para minimizar as conseqüências negativas dos programas de ajuste estrutural (YASBEK, 2004, p.37).

È importante deixar claro que as “Políticas Sociais na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos a serviços sociais delas derivados” (Yasbek, 2004,p.37), permanecendo políticas casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas, correndo o risco de uma grave regressão de direitos sociais, acentuando o seu perfil assistencialista e clientelista, no perverso processo de transformar em favor o que é direito.

1.4 -Caracterização dos Programas Sociais

Em geral os Programas se apresentam sob a forma de um benefício ou de um serviço. O benefício consiste num auxílio dado em certos casos específicos de perda ou diminuição da capacidade de trabalho, a fim de garantir um mínimo de subsistência ao trabalhador ou ao pobre desempregado. Em contraponto o serviço é uma relação entre uma instituição e uma clientela para atender problemas pessoais ou sociais.

Todavia, esses benefícios e serviços mesmo garantidos por lei, geralmente aparecem como favores à população. Assim, são implantados em certas conjunturas políticas para busca de votos ou para prestigiar quem está no poder.

Contudo segundo Faleiros (1991,p.18) “todos os programas sociais vindos de cima para baixo são pagos e financiados pelos próprios trabalhadores e se inscrevem num contexto muito mais complexo, que os discursos nem sequer prenunciam, ou melhor, distorcem, e camuflam”.

Cabe no entanto ressaltar que o acesso aos programas sociais é limitado por inúmeras condições que obedecem a critérios estabelecidos pelos agentes governamentais, pelo clientelismo e favoritismo político e por certas pessoas dos programas sociais é permitido a outras, dependendo das circunstâncias.

O que se mostra é que os serviços assistenciais, “além de acesso a recursos para responder a necessidades reais, contém movimentos tanto na direção da reprodução da alienação do trabalhador, quanto na direção do reforço à consolidação da exclusão-inclusão e da inclusão-exclusão” (Sposati, 1995, p.76).

Nessas condições, não prevalece o direito de acesso universal do cidadão aos serviços, mas um sistema clientelístico de favores e vantagens. Segundo Faleiros (1991, p.31) “os benefícios surgem como uma vantagem pessoal, como favores do Estado, e quem os obtém parece ficar devendo uma obrigação a quem os presta. Essa obrigação pode significar até o atrelamento do voto em futuras eleições”.

A assistência social configura, portanto, uma resposta às expressões da questão social,

Nascidas das necessidades da população e articuladas como estratégias de controle do Estado sobre as classes subalternizadas, a fim de configurar a face humanitária do capitalismo sob a aparência de assistência ou benefício, as práticas de assistência social pública são, também, espaços de conquista de direitos sociais e de reconhecimento da cidadania das classes subalternizadas (SPOSATI, 1995, p.77).

Desse modo, como assinala Sposati (1995, p.64) a Assistência Social, através de seus Programas, torna-se, assim, o conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes subalternizadas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção.

Pelo exposto, pode se observar que a efetivação das políticas sociais é o espaço primordial da prática do assistente social, embora outros profissionais também integrem. Ele está diretamente vinculado à efetivação dessas políticas, entendidas enquanto mecanismos de enfrentamento da questão social, resultante do confronto capital-trabalho.

Visto que a prática profissional do assistente social, implementadora das políticas sociais e dos serviços sociais, é uma expressão especializada da prática social e se insere na

dinâmica contraditória das relações sociais.

Com relação ao momento atual, Pastorini (2002) nos esclarece que, os Programas sociais neoliberais que se encontram orientados para os setores mais empobrecidos da população brasileira, fundamentados na “solidariedade privada”, na desconcentração e na parceria etc., não podem ser pensados como políticas sociais e sim como ações pontuais e emergenciais, sejam públicas ou privadas, que têm como finalidade a despolitização da sociedade e des-responsabilização do Estado, facilitando a acumulação do capital.

Nesse sentido, entendemos que as Políticas Sociais estão sendo focalizadas não para os setores mais pobres da sociedade, e sim para aqueles que tem utilidade para o capital.

1.5 -Gestão e Financiamento da Política de Assistência Social

No campo da Gestão da Política de Assistência Social, a LOAS preconiza que a gestão e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo organizado nos três níveis de gestão governamental. Assim, “a regulamentação da assistência social a define como competência das três esferas de governo e, por sua vez, a sua implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federados autônomos”(NOB/SUAS, 2005, p.09).

Para maiores esclarecimentos, Stein, define a descentralização:

Enquanto um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder ou dos objetos de decisão-,isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos (STEIN,1997, *apud* UGÁ,1991, p.97).

O sistema descentralizado e participativo da assistência social é composto pelos órgãos gestores nos âmbitos nacional, estadual, municipal e do Distrito Federal; pelas instâncias deliberativas que são os Conselhos nacionais, estaduais, municipais e do Distrito

Federal pelos instrumentos de gestão que são os planos nacionais, estaduais, municipais e do DF e pelas estruturas financeiras constituídas pelos fundos em cada esfera de governo, bem como, pela rede de entidades assistenciais não-governamentais que executam ações com recurso público e devem estar inscritas nos conselhos municipais.

Para tanto, o SUAS comporta quatro tipos de gestão: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. A Gestão Municipal, destaque neste estudo, onde três níveis são possíveis: Inicial, Básica e Plena.

Abaixo uma breve exposição do que seria cada nível de Gestão proposta pelo SUAS.

Gestão Inicial - nesta gestão, de acordo com a NOB/2005, os municípios que não se habilitarem à gestão Básica ou Plena receberão recursos da União, conforme série histórica, transformados em Piso Básico de Transição e Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social.

Gestão Básica - neste nível o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Responsabilizando-se pela oferta de programas, projetos e serviços beneficiários que fortaleçam vínculos familiares e comunitários.

Gestão Plena - Neste nível o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social-CEAS.

No que se refere a gestão democrática da política de Assistência Social de acordo com Silva, (2005) ainda permanecem como desafios:

- a garantia do Comando Único em cada esfera de governo;
- a garantia de condições financeiras e materiais para consolidação da municipalidade;
- a definição mais clara do papel e competências dos governos, principalmente os estaduais;

- a prevenção, a proteção e a situação de risco pessoal e social dos usuários devem ser garantidas por um Sistema Único Descentralizado e Participativo da Assistência Social, por meio dos projetos de enfrentamento à pobreza, dos benefícios, serviços e programas.
- estabelecer uma relação de efetiva co-responsabilidade com organizações não-governamentais e não de transferência de responsabilidade;
- elaborar critérios que definam o que são entidades assistenciais;
- assegurar que os serviços, programas e projetos sejam planejados localmente;

Pode-se dizer então que a descentralização passa a ser um dos instrumentos fundamentais que restringe ainda mais o acesso da população aos bens e serviços socialmente produzidos.

Reportando-nos ao financiamento da Política de Assistência Social, este tradicionalmente tem sido marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se configuram numa série histórica engessada e perpetuada com o passar dos anos. Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais.

È conveniente ressaltarmos que, o financiamento da assistência social será realizado com base em algumas diretrizes Constitucionais (artigos 195, 203 e 204), a LOAS e as legislações subseqüentes (PNAS, NOB, decretos e outras), que detalham dois grandes princípios que devem nortear o financiamento da política de assistência social: o **co-financiamento**, que é a parcela do recurso financeiro próprio que o Estado ou Município aloca no seu orçamento visando complementar os recursos necessários para garantir a realização das ações previstas no Plano Plurianual de Assistência Social-PPA, pelos três níveis de governo e, **progressividade**, na lógica de definição das fontes orçamentárias.

Esses dois princípios são fundamentais para a realização da assistência social, pois as três esferas de governo deverão incluir em seus orçamentos próprios os recursos para a política, além do recebimento de recursos a serem repassados por outra esfera.

Nesse sentido identificamos na Política Nacional de Assistência Social-

PNAS/2004, que o Financiamento da Seguridade Social está previsto no artigo 195, da CF/88, conforme anteriormente citado, instituindo que, através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.

Em respeito às prerrogativas legais, os Fundos de Assistência Social, de acordo com a NOB/SUAS, tem reforçado seu papel de instância de financiamento dessa política pública nas três esferas de governo. Assim, a gestão financeira da Assistência Social se efetiva através desses fundos, utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, os quais são aprovados pelos respectivos conselhos de assistência social.

Dessa forma, de acordo com o disposto na NOB/SUAS, o financiamento é detalhado no processo de planejamento através do Orçamento Plurianual e Anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades propostas pelo órgão gestor e aprovado pelo conselho, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de assistência social, na forma como preconiza a LOAS.

Dessa forma, a instância do financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. Com base nesta definição, o financiamento dos benefícios se dá de forma indireta aos seus destinatários, e o financiamento da rede sociassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como repasses de recursos para projetos e programas que venham ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo.

No campo da PNAS, verificamos que,

A instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizada de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da Administração, bem como para o controle social de toda execução financeira (PNAS/SUAS, 2005, p.46).

Sob esse ângulo, SILVA afirma que, no Brasil, o financiamento para a assistência social, tem sido insuficiente e perverso,

Insuficiente porque sempre esteve muito aquém do necessário para os bens e serviços destinados ao atendimento das necessidades básicas da

população pobre. E perverso porque os recursos disponibilizados foram provenientes predominantemente da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função mais progressiva, de redistribuição de renda entre capital e trabalho (SILVA, 2005, *apud* BOSCHETTI, 2003, p.193).

Nesse sentido no que se refere ao financiamento da assistência social, destaca-se uma pulverização e dispersão dos recursos, apesar de um certo crescimento dos recursos para a política, estes não ocorreram de forma progressiva e sim regressiva e fragmentada (Silva, 2005, p.244).

2-CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-CMAS: UMA EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR CELSO RAMOS /SC

Nesta seção o objetivo não é contar a história do Município de Governador Celso Ramos, mas abordar alguns processos de sua formação social que nos possibilitem compreender as particularidades da participação da sociedade civil na história deste município.

2.1-O Município de Governador Celso Ramos em seu contexto: caracterização sócio-econômica e organização social

Em 06 de novembro de 1963, através da Lei nº.929, foi criado o Município de Ganchos, desmembrando-se do Município de Biguaçu. Por força da Lei nº.1066 de 12 de maio de 1967, o nome do município foi alterado, passando a chamar-se Governador Celso Ramos, seu nome atual.

O Município de Governador Celso Ramos começou a ser colonizado há mais de 200 anos, com a vinda de portugueses atraídos pela pesca da baleia. Especializada em

extração de moluscos a cidade é considerada uma das maiores produtoras de marisco de cultivo de Santa Catarina e um importante centro pesqueiro.

O Município localiza-se na Região litoral do Estado de Santa Catarina entre Florianópolis e Balneário Camboriú, sendo seu acesso feito pela BR101 ou pelo mar, com uma área territorial de 82 km², sua população segundo o Censo Demográfico de 2005 (IBGE), é de aproximadamente 12.832 habitantes.

Está inserido na Área de Proteção Ambiental de Anhatomirim e na Área de Proteção Ambiental da Baleia-Franca e a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, santuário de espécies raras da fauna e flora.

O abastecimento de água para a população é captado nas nascentes de diversas comunidades, sendo conduzida por tubulação até os consumidores.

A principal atividade é o setor pesqueiro que se destaca em ramos, artesanal e industrial, os quais atraem empresários e mão-de-obra, além do ramo da floricultura implantado com êxito com o comércio de plantas e flores ornamentais vendidas na região da Grande Florianópolis e outras cidades além da atividade turística que tem impulsionado a economia local, gerando novos empregos, diretos e indiretos.

A PMGCR tem como finalidade garantir o desenvolvimento urbano, político, cultural, social e econômico da cidade, representando a população na administração dos recursos públicos, executando ações que efetivamente reflitam no bem-estar e garantam os direitos e a cidadania.

A atual gestão (2005-2008) é dirigida pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB, coligação com o Partido dos Trabalhadores-PT e o Partido Popular Socialista-PPS, na figura de seu representante o Prefeito Anísio Anatólio Soares².

Atualmente, a estrutura da PMGCR é formada por nove Secretarias:

- A Secretaria de Administração;
- A Secretaria da Fazenda;
- A Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano;
- A Secretaria de Saúde e Saneamento Básico;
- A Secretaria de Infra-Estrutura e Serviços Públicos;
- A Secretaria de Educação, Cultura e Esportes;

²Anísio Anatólio Soares é formado em Sistema de informação pela UFSC em 1983 e em Administração pela UDESC em 2003.

- A Secretaria de Desenvolvimento da Pesca e Agricultura;
- A Secretaria de Turismo, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente;
- Secretaria do Bem-Estar e da Juventude.

2.2-A Política de Assistência Social no Município de Governador Celso Ramos/SC

A assistência social integra a área da saúde desde 1995 quando foi implantada no município, sendo responsável por planejar, organizar e executar o atendimento à saúde e assistência social no município.

Após tanto tempo de existência, surgiu a necessidade do desmembramento, buscando satisfazer a necessidade da população, tanto na área da saúde quanto na da assistência social. Para tanto foi criada a Secretaria Municipal do Bem-Estar e da Juventude, a qual tem como objetivo coordenar as ações municipais na execução da assistência prestada à população seja ela de caráter individual ou coletivo, proteção e amparo à criança e ao adolescente, ao idoso e a pessoa portadora de deficiência.

A Política de Assistência Social tem como estratégias e ações a busca pela prevenção das desigualdades sociais e combate à exclusão social, adotando políticas públicas que promovam e ampliem a melhoria da qualidade de vida dos seus usuários, atendendo às suas necessidades básicas, conforme preconiza a LOAS.

Em relação aos Recursos Humanos, executores dessa política, este é composto por uma Secretária, que não vem a ser a Primeira Dama do município, uma Assistente Social e uma estagiária, que desempenham o Serviço Social não só da política de assistência social, mas também da política habitacional, educacional e principalmente da saúde, uma Psicóloga, uma Pedagoga, uma Recepcionista e três Assistentes administrativas, onde uma é destinada apenas para atender a demanda do Programa Bolsa Família.

Os Recursos Humanos disponíveis para a política de assistência social não são

suficientes para atender a toda a demanda apresentada ao Serviço Social, ficando assim um trabalho sobrecarregado. Uma vez que é onde os programas sociais estão vinculados e onde concentra-se um maior número de atendimentos à população em geral.

Adentrando então na execução do direito à política de assistência social efetivada através dos programas, projetos e serviços, estes foram sistematizados e organizados de acordo com o SUAS que foi legalmente institucionalizado através da NOB/SUAS-2005.

Para o município de Governador Celso Ramos, sendo este caracterizado conforme número de habitantes de PEQUENO PORTE I (até 20.000 hab.), tal deve se adequar ao aparato legal instituído a partir da NOB/SUAS-2005.

Sendo assim os serviços, já adequados aos níveis de proteção oferecidos aos usuários do município são:

- **PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**, de acordo com a PNAS/2004 são considerados serviços de proteção social básica aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visem a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho.

Na Proteção Social Básica, o município de Governador Celso Ramos desenvolve os seguintes programas, sendo em sua maioria conveniados a esfera federal:

Cadastro Único/Bolsa Família, banco de dados disponibilizado pela Caixa Econômica Federal, utilizado para cadastramento sócio-econômico das famílias que estão na linha de pobreza e que necessitam de ações mais efetivas de proteção, como o cartão/benefício bolsa família. Este cadastro permite nortear a implementação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda, proporcionando o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise de suas principais necessidades.

No município de Governador Celso Ramos, o Cadastramento Único é utilizado para identificar os beneficiários dos programas Bolsa Família e Programa de Erradicação Infantil-PETI e desconto da tarifa de energia elétrica.

Programa de Atenção à Pessoa Idosa-API, Programa do Governo Federal tendo como finalidade apoio técnico e financeiro aos serviços de proteção social e especial, e programas e projetos executados por Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades sociais, destinados ao atendimento a pessoa idosa. Tem como objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, conforme preconiza a LOAS.

No município de Governado Celso Ramos, os idosos não dispõem de um Centro de Convivência para o desenvolvimento de suas atividades, sendo assim os grupos reúne-se em espaços que a comunidade coloca a disposição, cada qual em seu bairro.

Programa de Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência-PPD, tem por objetivo geral assegurar os direitos da pessoa portadora de deficiência, criando condições para promover sua autonomia, inclusão social e participação efetiva na sociedade; Os serviços de proteção sócio-assistencial à pessoa com deficiência são executados de forma direta pelo município e de forma indireta, pelas entidades e organizações sociais que integram a rede de proteção social, sendo esta a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).

Programa de Atenção a Criança de Zero a Seis anos-PAC, Apoio técnico e financeiro à programas e projetos executados pelo município destinados ao atendimento de crianças vulnerabilizadas pela pobreza e suas famílias. Visa assegurar o desenvolvimento integral da criança na faixa etária de 0 a 06 anos que em decorrência da pobreza estão vulneráveis socialmente, privadas de renda e do acesso a serviços públicos, com vínculos familiares frágeis, discriminadas por questões de gênero, etnia, idade, entre outras. No município de Governador Celso Ramos parte deste dinheiro é destinado ao fornecimento de leite visando a complementação alimentar através do uso de leites especiais em caso de não aceitação ao leite materno e/ou intolerância ao leite de vaca bem como crianças com dificuldade de alimentação.

Benefícios Eventuais, visa o pagamento de auxílio funeral às famílias cuja renda, não ultrapasse 03 salários mínimos vigentes de acordo com lei municipal nº.091/1993 (Anexo A) para aquisição de urna mortuária, no valor de um salário mínimo vigente,

atualmente no valor de R\$ 380,00.

De acordo com o art.22 §2 - LOAS, poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender as necessidades advindas de situação de vulnerabilidade temporária, com prioridade à criança, à família, ao idoso, à pessoa com deficiência, à gestante, à nutriz e nos casos de calamidade pública.

Aqui também se enquadra a Auxílio Transporte, cujo objetivo é fornecer vale transporte para os usuários realizarem tratamento de saúde, além do Auxílio Medicamento que consiste em fornecer medicamentos não disponíveis nas Unidades de Saúde, conforme receituário médico a pessoas em estado de vulnerabilidade social as quais encontram-se doentes, sem condições de adquirir o remédio e carentes economicamente, bem como a garantia de seu bem-estar básico.

Contudo, trata-se de um benefício focalista, seletista e residual, devido ao critério para o seu recebimento. Este benefício não consegue atender a necessidade da família, que no caso de um auxílio funeral, por exemplo, o valor repassado não é suficiente para arcar com todas as despesas referentes ao momento.

Assistência Jurídica, tem como objetivo geral encaminhar os usuários aos profissionais da área do direito, afim de obter esclarecimentos acerca de sua problemática.

Benefício de Prestação Continuada-BPC, consiste em concessão e revisão do benefício assistencial não contributivo no valor de um salário mínimo no caso de idosos acima de 65 anos e de pessoas com deficiência, com renda per capita de até ¼ do salário mínimo, que comprovem não ter condições de prover sua própria subsistência ou de tê-la provida por sua família (art.20/LOAS). Este repasse é feito diretamente ao usuário pelo governo federal.

Programa Habitacional, tem como objetivo geral promover e disciplinar programas de construção de moradias e melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico e coordenar as ações municipais na execução da assistência prestada à população.

- **PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL**, de acordo com a PNAS/2004 é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em

situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Dentre os Programas que o município desenvolve em relação à proteção Social Especial, destaca-se.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI, é um Programa de transferência direta de renda do governo federal para famílias e crianças e adolescentes envolvidos no trabalho precoce. Este Programa é chamado a erradicar as chamadas piores formas de trabalho infantil no País, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes.

O Programa destina R\$20,00 para áreas rurais e R\$10,00 nas áreas urbanas 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.

Em Governador Celso Ramos, o Programa recebe o nome de Projeto Recriar e o espaço para a Jornada Escolar Ampliada é cedido pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, bem como os profissionais para as atividades realizadas são financiados por esta Secretaria.

Programa de Combate à violência e exploração sexual Infanto-Juvenil, O Programa Sentinela é uma Política Nacional de enfrentamento ao fenômeno da violência e exploração sexual infanto-juvenil, que têm a atribuição de implementar a Política de combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Sua atuação está pautada no investimento de recursos em projetos de organizações governamentais e não governamentais que privilegiem, entre outros aspectos, o apoio psicossocial e a mobilização da sociedade em torno desta questão.

No município de Governador Celso Ramos o Programa recebe o nome de Projeto Aflorar, o qual tem por objetivo, atender crianças/adolescentes e famílias em estado de vulnerabilidade social, que se manifestam através de violência doméstica, abuso sexual, maus tratos e negligência, encaminhadas pelo Conselho Tutelar, proporcionando atendimento psicossocial, em parceria com Educação e Saúde.

Para tanto, os recursos financeiros previstos para o desenvolvimento dos diversos

programas, ora citados são provenientes de convênios com os governos federal e estadual e doações de entidades não governamentais e empresas privadas ou públicas, do cofre municipal com repasse de no mínimo 3,95% do Orçamento Municipal, oriundos das diversas fontes de receitas municipais, que deverão ser repassadas para o Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS e Fundo para Infância e do adolescente-FIA, segundo o Plano Plurianual de Assistência Social (2007-2009).

Até aqui esboçamos as principais características do município de Governador Celso Ramos no que se referem a seus aspectos físicos, econômicos e populacionais, bem como apresentamos a estrutura administrativa e como se organiza a proteção social. Nosso esforço agora será no sentido de analisar o Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS e, ao mesmo tempo, estabelecer um diálogo a partir dos processos políticos envolvidos na história do Município de Governador Celso Ramos.

2.3 -Controle Social da Política de Assistência Social

Diante da crise do Estado, do agravamento da questão social e da luta pela democratização do país, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas. Estimulando a definição de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil induzindo mudanças substantivas na dinâmica dessas relações.

Nesse sentido, o Conselho Municipal de Assistência Social, de acordo com a LOAS, se constitui em instância deliberativa do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social regulamentado na PNAS/2004 na forma do SUAS. Os Conselhos, instituídos pela LOAS, e os Conselhos das demais esferas tem caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

È conveniente ressaltarmos que o CMAS, no Município de Governador Celso Ramos, é um órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo, normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador da Política de Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, instituído pela LEI Municipal nº.349/96 de 27 de fevereiro de 1996 (Anexo B) que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e também no mesmo dia é aprovada e sancionada a Lei nº.348/96 que

cria o Fundo Municipal de Assistência Social (Anexo C).

O CMAS de acordo com seu Regimento Interno (Anexo D), no que dispõe sobre a composição e mandato é composto por 6 (seis) membros titulares e respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito para um mandato de 02 (dois) anos permitida recondução, dentre representantes paritários das entidades governamentais e da Sociedade Civil na seguinte forma: sendo 01 (um) representante da Secretaria da Saúde e Promoção Social, 01 (um) representante da Secretaria de Educação, 01(um) representante da Secretaria de Administração, 01 (um) representante de entidade de atendimento à infância e Adolescência e 02 (dois) representantes das entidades ou associações comunitárias.

O CMAS é um órgão vinculado à estrutura pública municipal, responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, tendo seu funcionamento regulado por Regimento Interno, construído pelos Conselheiros, o qual estabelece diretrizes para desempenho de suas atribuições.

A função de Conselheiro não é remunerada, sendo seu desempenho considerado serviço público relevante e seu exercício prioritário.

Em linhas gerais a Norma Operacional Básica-NOB/SUAS, assinala algumas das principais competências do CMAS:

- Elaborar e publicar seu Regimento Interno;
- Aprovar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual de Assistência Social na perspectiva do SUAS e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de Assistência Social;
- Acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social;
- Aprovar o Plano Municipal de Assistência Social e suas adequações;
- Zelar pela efetivação do SUAS;
- Aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS;
- Propor ao CNAS cancelamento de registro das entidades e organizações de Assistência Social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no artigo 4º da LOAS; entre outras...

Em linhas gerais diante da realidade atual do município de Governador Celso Ramos, é perceptível que por questões políticas esta se torne um obstáculo para o processo de controle social da política de Assistência Social.

São esses elementos até aqui elencados que possibilitaram a análise a ser realizada no decorrer desta seção, permitindo localizar a matriz de origem dos conselhos

institucionais em particular o de Assistência Social nos planos nacional, estadual e municipal no campo das políticas sociais, tendo em vista a importância que esse modelo tem assumido como espaço participativo, a partir da Constituição de 1988.

2.3.1-A Construção dos Conselhos Gestores de Políticas

Os Conselhos significam uma experiência na gestão no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de distintos atores da sociedade civil e do Estado. Contudo, como podemos observar em Raichelis (1998, p.35) “a constituição destes espaços tornou-se possível em virtude das mudanças que se processaram nos movimentos populares, redefiniram suas estratégias e práticas e passaram a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado”.

Contudo, múltiplos desafios apontam para a consolidação dos conselhos, tanto no campo governamental quanto da sociedade civil.

Raichelis (1988), assinala que no campo governamental, uma das principais dificuldades relaciona-se às resistências para que as definições das políticas públicas sejam abertas à participação e ao controle social. No da sociedade civil, o reconhecimento da heterogeneidade dos atores e das concepções, práticas e experiências acumuladas geradoras de múltiplos interesses e demandas, desafia o estabelecimento da agenda comum que deve orientar ações e decisões coletivas.

Entretanto, no campo das relações entre representantes da sociedade civil e representantes governamentais que integram os conselhos, impõe-se o desafio de adotar estratégias políticas que ampliem as alianças capazes de fortalecer um campo hegemônico progressistas na defesa da política de assistência social como terreno de direitos.

Buscando contextualizar os conselhos gestores no conjunto dos demais conselhos hoje em funcionamento no país, utilizamos a distinção proposta por Tatagiba (2002, p.49) que divide os conselhos em três tipos principais: Os Conselhos de Programas, Os Conselhos de Políticas e os Conselhos Temáticos.

Nesse sentido, as análises a seguir buscam refletir um certo padrão geral perceptível na avaliação dos Conselhos de Políticas, que ligados às políticas públicas mais estruturadas, são em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições

legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação de políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações.

São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado.

Conforme explicita Behring:

Os conselhos têm grandes potencialidades como arenas de negociação de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia, há também dificuldades para a realização dos sentidos da participação e pleno desenvolvimento (BEHRING, 2007, p. 178).

No que se refere à sua composição, Tatagiba (2002, p.50) nos oferece algumas informações a cerca dessa problemática, a qual coloca que “a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões”.

Com relação a representação governamental nos conselhos é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais.

Logo a sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, devendo essa composição ser prevista por lei específica.

As reuniões do conselho devem ser abertas à comunidade, que não tem, contudo direito a voto. Quanto a dinâmica de funcionamento, cada Conselho elabora seu regimento interno que deve ser submetido a aprovação pelo chefe do Poder Executivo e aprovado por meio de decreto. As decisões do Conselho devem ter a forma de resolução e devem ser publicadas em Diário Oficial.

Tendo em vista sua dinâmica de funcionamento, de acordo com Tatagiba (2002, p.54), “Os conselhos gestores de políticas públicas são portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”.

Partindo dessa idéia, compreende-se que nos conselhos, Estado e sociedade

deveriam ter igual número de membros, pois a paridade foi considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório. Contudo, o princípio da paridade tende, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório.

Pois com relação à representatividade dos conselheiros governamentais, estudos realizados por Tatagiba (2002, p.63) “permitem afirmar a existência de um vínculo muito frágil entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem, traduzido em empecilhos à realização de suas funções”.

No campo das representações não-governamentais, também foi possível identificar uma fragilidade do vínculo entre os conselheiros e suas entidades, encontrando pouco respaldo e acompanhamento de suas funções por parte das entidades que representam.

Como resultado desse distanciamento entre entidades sociais e órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, para além dos efeitos negativos relatados, traz ainda como consequência perversa a baixa visibilidade social dos conselhos, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas.

2.4-Participação no processo de formulação, fiscalização e avaliação da Política Municipal e do Fundo Municipal de Assistência Social

A fragilidade deliberativa dos Conselhos se reflete e se reforça também no problema da gestão e controle dos fundos, pois a obrigatoriedade legal da existência dos fundos nacionais, estaduais e municipais relaciona-se à estratégia de descentralização inaugurada com a constituição de 1988.

Assim, por meio dos fundos, e sob o olhar atento da sociedade, dar-se-ia o repasse dos recursos federais para estados e municípios e destes para entidades prestadoras de serviço. Contudo o que se pode observar através das inúmeras bibliografias, é que pouco se avançou nesta direção.

O Controle Social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-

administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro desta lógica o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais.

Na configuração do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os Conselhos e as Conferências, não sendo os únicos, já que outras instâncias somam forças a esse processo, como Fóruns, Ouvidorias, Movimentos Sociais, Ministério Público, entre outros.

Para que se possa compreender melhor, o SUAS, é um sistema articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial junto aos municípios e estados, capazes de afiançar as seguranças sociais próprias da política de assistência social: acolhida, convívio, autonomia, rendimento, garantias de direitos, de medidas de equidade e de proteção especial.

Como mostra a PNAS, as conferências têm o papel de avaliar a situação da Assistência Social, e definir diretrizes para a política, enquanto os Conselhos têm como atribuição a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento conforme as diretrizes propostas pelas conferências.

Nesse sentido Silva coloca que o controle social,

implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados (SILVA, 2005, p.157).

Embora, a categoria controle social era entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre a população, ou seja, no sentido coercitivo sobre a população.

Ora, logo o controle social, é hoje um direito conquistado na Constituição de 1988, mais precisamente do princípio de participação popular no que se refere à garantia de duas instâncias formais, que são também espaços de luta: os Conselhos de Políticas de Direitos e as Conferências.

Nesse sentido, Silva (2005) nos ensina que, os conselhos de Políticas e de Direitos, criados a partir da década de 1990, significam o desenho de uma nova institucionalidade nas ações públicas, que envolvem distintos sujeitos nos âmbitos estatal e societal, com competência de apreciar, controlar e fiscalizar políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos.

Posto isto, observamos que os Conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, que pretende modificar tanto o Estado quanto a sociedade em direção à construção de esferas públicas. Os conselhos são *locus* de disputas de propostas, projetos, embate político, confronto, além de negociação, articulação e construção de alianças, mediado pela correlação de forças.

Cabe salientar ainda que, o conhecimento da legislação, o domínio da dinâmica orçamentária, da burocracia e dos processos da administração pública são fundamentais para o exercício do controle social. Podendo contribuir ainda a qualificação permanente dos conselheiros e com a sistematização das experiências, propiciando o adensamento teórico das mesmas e de sua própria atuação.

Enfim, os Conselhos após quase uma década de existência, ainda necessitam de um apoio maior por parte do gestor no que se refere às condições mínimas de funcionamento para o cumprimento de suas atribuições e ações.

Muitas das dificuldades dos Conselhos na realização do controle social democrático estão ligadas aos traços conservadores da política nacional como o autoritarismo e o clientelismo. Os poderes executivos nos três níveis federados ainda apresentam forte resistência em dividir espaços nos processos decisórios das políticas sociais com os Conselhos. Outras dificuldades dos Conselhos relacionam-se com as estratégias de despolitização da sociedade civil e dos espaços públicos lançadas pelo projeto neoliberal, bem como decorrentes da lógica de estruturação das políticas sociais nos dias atuais.

2.5-Análise do CMAS no município de Governador Celso Ramos: A fala dos Conselheiros enquanto atores do controle social da política de Assistência Social.

Além da pesquisa documental, utilizamos também como técnica de coleta de

dados um questionário (Apêndice A), contendo quatorze questões as quais foram aplicadas aos Conselheiros Titulares do CMAS, sendo que as questões foram rigorosamente padronizadas, ou seja as perguntas foram apresentadas a todos os conselheiros exatamente com as mesmas palavras e na mesma ordem, de modo a assegurar que todos os entrevistados possam responder à mesma pergunta.

Tais perguntas foram do tipo fechadas e abertas. Partindo desse princípio Goldenberg (2001), explica que as perguntas do tipo fechadas, são aquelas em que as respostas estão limitadas às alternativas apresentadas, são padronizadas, facilmente aplicáveis e analisáveis de maneira rápida, enquanto as perguntas abertas, a resposta é livre, não é limitada por alternativas apresentadas, e o pesquisado fala ou escreve livremente sobre o tema que lhe é posto.

Para tanto a escolha da utilização do questionário como técnica investigativa se deu devido a muitas vantagens, que segundo Gil (1999), algumas delas são: a garantia do anonimato das respostas, bem como a possibilidade das pessoas responderem no momento em que julgaram conveniente. Contudo, foi realizada uma investigação através da aplicação de questionário, a qual ocorreu durante a participação em uma das reuniões mensais do Conselho, a qual teve como objetivo convidá-los a participar desta pesquisa. Os Conselheiros se mostraram receptivos, no entanto não houve a devolução de quatro dos seis questionários aplicados.

A partir da devolução dos questionários, foi realizada a análise dos mesmos e transcritas partes das suas falas enquanto atores do controle social da política de assistência social no município de Governador Celso Ramos. Em um universo de seis Conselheiros houve a devolução de quatro dos questionários aplicados.

Conforme anteriormente mencionado o questionário foi constituído de quatorze questões, sendo estas divididas em três etapas. Contudo, a primeira etapa do questionário foi voltada para questões referentes a Dados Pessoais como: sexo, idade, estado civil, escolaridade. Já a segunda etapa, Dados Institucionais como: segmento representado e tempo de atuação na instituição e a entidade que representa, ambas questões do tipo fechadas. E por fim, a terceira etapa fez-se referência a gestão e o financiamento, sendo constituída por oito questões abertas.

No entanto, Gil (1999) nos revela que vantagens e limitações serão decorrentes do processo de implementação do questionário como técnica de investigação. Ainda mostra que entre as limitações, a não garantia de que a maioria das pessoas devolvam devidamente

preenchido implica na diminuição da representatividade da amostra, assim como a dificuldade das respostas abertas é que freqüentemente não voltam respondidas, visto que requerem maiores esforços para análise

Quanto as questões fechadas no que se refere ao sexo dos entrevistados, dois são do sexo feminino e dois do sexo masculino. Com relação a idade dos entrevistados, dois ficaram entre 21 e 30 anos, um entre 31 e 40 anos e o outro entre 61 e 70 anos de idade. No que se refere ao Estado civil, três são Casados e um Solteiro. No que tange a Escolaridade, um possui apenas Ensino Médio completo, enquanto outros três, Ensino Superior completo e um destes no momento da aplicação do questionário encontrava-se finalizando sua Especialização em Direito Processual Penal.

Ao observarmos a segunda etapa do questionário, referente aos Dados Institucionais, foi possível observar que dos quatro questionários devolvidos, dois conselheiros são Representantes do Governo Municipal, e os outros dois Representantes dos Prestadores de Serviços de Usuários. Ao que tange o tempo em que atuam na entidade a qual representam, observamos que um dos conselheiros atua entre um e dois anos, outro entre três e quatro anos, enquanto dois atuam entre sete e oito anos.

Em relação a terceira etapa do questionário, a qual é constituída por perguntas abertas, segue abaixo em alguns momentos partes da fala dos entrevistados e uma pequena análise sobre cada respostas apresentada.

Diante da devolutiva de quatro dos seis questionários aplicados, no que se refere ao Processo de Gestão da Política de Assistência Social no Município, dois Conselheiros levantam aspectos importantes como o clientelismo e a troca de favores, o que revela o quanto as políticas sociais tem-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. O que Yasbek (1995), coloca bem quando menciona que as intervenções no campo da Assistência Social, vêm se apresentando como espaço propício a ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas.

Partindo para o Papel do Conselho Municipal de Assistência Social nesta Gestão, de acordo com Costa (2002), os conselhos foram incorporados à estrutura dos governos, para garantir a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação e controle das políticas sociais. Assim ao analisar a fala dos Conselheiros verifica-se o que Costa (2002, p.88) coloca, “os conselhos são espaços públicos de discussão e decisão, assim como de acompanhamento e fiscalização de ações, programas e alocação de recursos”.

O que foi facilmente encontrado nas respostas: “avaliação, fiscalização dos serviços oferecidos aos usuários, controle social, realizações de Conferência municipais, cadastramento de entidades”, entre outros.

Também foi possível observar através da fala de um dos Conselheiros entrevistados que “O Conselho é o verdadeiro fiscal da gestão”.

Em análise ao que se refere a Interferência do Conselho no processo de Gestão, diante das respostas apresentadas neste ítem do questionário, observamos em todas as falas uma grande dificuldade de interferir no processo de gestão conforme explicita um conselheiro:

“[...]problemas burocráticos de má-vontade público-administrativa atrapalham o bom andamento dessa intervenção”.

No que diz respeito ao Financiamento da Assistência Social no Município, a fiscalização da movimentação e aplicação dos recursos do FMAS, como outra função dos CMAS também vem sendo realizada com um controle mínimo por parte dos conselheiros. A prestação de contas do gestor, de suas ações e dos recursos gastos para executá-las não se constitui numa prática cotidiana. Isso revela que os gestores da assistência social vêm desrespeitando as leis de criação dos conselhos, que institui a prestação de contas e relatórios do FMAS a cada três meses. Como podemos observar no decorrer da fala de um dos Conselheiros: “Nunca sabemos o que existe, de fato, no Fundo de Assistência Social”.

Nesse sentido no que se reporta a Participação enquanto Conselheiros no processo de aprovação/deliberação da Política Municipal de Assistência Social, observa-se diante da fala dos Conselheiros que a participação se restringe à apreciação do plano de assistência previamente elaborado pelo gestor, o qual não possibilita espaços de elaboração conjunta do plano e submete à apreciação do CMAS sempre de forma protocolar e burocrática, sem o devido tempo para o debate político e mais qualificado a ser feito pelo conjunto do conselho.

Conforme citação a seguir:

Transparece nos CMAS, tanto por parte do gestor, principalmente, quanto da sociedade civil, uma visão de que a elaboração e avaliação de políticas públicas, bem como o próprio controle social, é um ato eminentemente técnico, portanto, vazio de conteúdo e de debate político (SILVA, 2005, p. 227).

Diante das estratégias de enfrentamento utilizadas para realizar o Controle Social,

identificamos através da fala de um dos Conselheiros o levantamento de alguns elementos acerca do assistencialismo e do clientelismo:

“O Município tem graves problemas de origem, tais como: forte vinculação político partidária onde predomina o grave assistencialismo e clientelismo, diria até estimulado pelos Prefeitos que se sucedem; Comunidades isoladas sem que haja um transporte intercomunidades, Centralização dos serviços públicos; atividades de pesca predominante, cuja cultura impede mudanças no desenvolvimento social, secretarias municipais movidas por interesses partidários e não comprometidas com as leis e aspectos legais”.

Para tanto, é notório que o assistencialismo aparece nas políticas governamentais e tem sido cúmplice da ação de muitos políticos que troca o voto pelo apadrinhamento, enquanto o clientelismo de acordo com Nunes (1997) não difere muito do assistencialismo uma vez que, este é, baseado em relações pessoais constituídas em trocas generalizadas.

Com relação a avaliação dos Conselheiros, a respeito da estrutura organizacional do Conselho, estes colocaram a dificuldade encontrada por parte dos representantes governamentais em participarem das reuniões do Conselho, como podemos observar através da fala de um dos Conselheiros:

“O Conselho se apóia principalmente nos Conselheiros não governamentais, pois os governamentais não comparecem assiduamente às reuniões, já reclamado por diversas vezes junto ao Prefeito Municipal por escrito, sem resultados práticos já que cabe a ele a indicação”.

Diante da grande dificuldade que perpassam os Conselhos Gestores com relação a representação governamental esta vêm se traduzindo em baixa visibilidade social dos conselhos, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das Políticas Públicas.

Percebendo as dificuldades encontradas constata-se a importância da capacitação e qualificação para o membros do Conselho Municipal de Assistência Social. Tendo em vista a presença do profissional de Serviço Social como alguém capaz de trabalhar na direção do projeto ético-político, desempenhando a função de assessor, mas contribuindo com as diversas ações, no que diz respeito ao treinamento e capacitação de conselheiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Escrever é sempre um ato solitário, mas a produção de idéias ganha sentido ao transformar-se em um ato coletivo. É nessa perspectiva que se apresenta a produção deste trabalho de Conclusão de Curso. Ele é produto de um esforço individual, que vem substanciado por uma longa trajetória, coletiva e solitária, que solda e dá sentido à produção que ora finaliza. Inscrevendo-se no contexto das reflexões e finalizando este Trabalho de Conclusão de Curso, frente a este percurso trilhado é necessário evidenciar o quanto sabemos e apreendemos. Muito mais do que a formação acadêmica que ora finaliza, há um longo trajeto a ser trilhado que se faz no processo interventivo com uma ação competente do profissional de serviço social através da práxis.

Assim, partindo do trajeto histórico das políticas públicas no Brasil, o novo formato institucional previsto pela LOAS, organizado como sistema descentralizado e participativo

da assistência social, implica a superação de um legado político de pouca organicidade, resultando em pouco espaço e investimento para o desempenho das políticas públicas como direito.

De fato, o reordenamento institucional da área se deu sob uma perspectiva de reforma que privilegiou as metas de cortes de gastos e redução do déficit público, não conseguindo romper com o conservadorismo, ou seja, com ações paternalistas e clientelistas, ficando evidente como o governo federal vem se omitindo ou se retraindo enquanto provedor de políticas e serviços sociais básicos.

Assim as Políticas de Assistência Social no Brasil, persistem marcadas por poucos recursos e por uma cobertura bastante restrita, assim como pela fragmentação, superposição e baixa qualidade do atendimento. Além do mais, observa-se uma reduzida eficácia das ações, caracterizadas pelo assistencialismo, por uma cultura do favor e do clientelismo que transforma em dádiva aquilo que deveria se constituir como direito, além da influência de uma freqüente corrupção no uso dos recursos a ela destinados.

No decorrer deste processo de conhecimento é conveniente ressaltarmos que os Conselhos foram institucionalizados como mecanismos de controle social. Contudo, certamente não são os únicos espaços de participação e controle social. Entretanto, trazem na sua essência algo que é básico em um Estado que queira ser democrático, tratar de maneira pública o que é público. Pois quando de fato, há o propósito da construção de um Estado democrático, os espaços públicos se proliferam e os segmentos sociais envolvidos deixam de ser objeto de políticas públicas e passam a ser sujeitos formuladores, acompanhando e avaliando as ações do Estado.

Num País campeão em desigualdades sociais, a sociedade deve ser chamada à participar, efetivamente, do enfrentamento do dramático quadro de exclusão social existente, devendo ser chamada a participar como sujeito que interfere e decide.

Para tanto, Teixeira contribui definindo o conceito de participação:

como um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado. Neste processo, os atores redefinem seus papéis no fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos, grupos, associações, tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado e do Mercado em função de parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos (TEIXEIRA, 1997, p.191).

Nesse sentido, ressalta-se a necessidade do rompimento com a tradição histórica que situa a assistência social no campo do assistencialismo, do não direito e do não comprometimento do Estado, que na conjuntura atual transfere suas responsabilidades para a sociedade, desse modo tal análise aponta a fragilidade e, ao mesmo tempo, o papel fundamental das organizações populares, no sentido de viabilizar as transformações necessárias para assegurar historicamente excluídos dos bens e serviços públicos.

No que se refere aos Conselhos gestores de Políticas Públicas, é possível verificar uma série de problemas que abrangem desde os estatutos e o funcionamento até a representatividade dos conselheiros e a inoperância do controle democrático, relativa às precárias condições operacionais e de infra-estrutura, à ausência da participação de alguns setores importantes, à falta de uma cultura de transparência e de difusão de informações na gestão pública e à baixa legitimidade e representatividade de alguns conselheiros nas relações com seus representados. É importante ressaltar que esses problemas são pertinentes a todos os Conselhos gestores de Políticas Públicas, embora com características próprias da natureza da área e da política engendrada em cada área.

No que diz respeito ao funcionamento do conselho, ou seja, da estrutura que possui para manter-se funcionando. O conselho não possui sala própria, equipamentos ou funcionários até para as atividades administrativas.

Com relação a sua organização demonstra um grau incipiente de organização, o que dificulta a criação de canais de participação, comunicação e informação que consolidaria a visibilidade pública.

Associado ao cumprimento desse ponto, outro aspecto é a composição³ do conselho. Os atores não variaram muito de município para município, expressando-se em representantes das secretarias municipais de saúde e ação social, educação, vereadores, igrejas, associações de moradores, estabelecimentos de ensino, etc., revelando quase sempre a existência de um bloco político claramente comprometido com interesses institucionais e/ou políticos.

Cabe ressaltar que apesar das dificuldades, os conselhos são um espaço de partilha de poder, de ampliação da esfera pública e que necessita de participação comprometida, democratização e discussão das políticas públicas. Posto isto, o exercício do controle democrático depende de uma postura propositiva, utilizando-se dos instrumentos legais

³Em anexo Portaria nº.382, de 01 de agosto de 2007, nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social e da outras providências.

para o exercício do controle ou outros que podem ser criados. Para tanto, é possível concluir que, só minimamente, os Conselhos estão conseguindo contribuir na formulação das políticas sociais e efetivar o controle social democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT, NBR14724:2005-**Informações e documentação-Trabalhos acadêmicos-Apresentação.**

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e Assistencialismo:** controle dos pobres ou erradicação da pobreza? 2ª ed. São Paulo:Cortez, 1995,150p.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007, Vol. 02.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: Um direito entre a originalidade e o conservadorismo.** 2ª ed. Brasília: [s.n.],2003.

_____**Constituição da República Federativa do Brasil:1988 – texto constitucional de** 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº.1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº.1 a 6/94.-Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004. 438p.

_____**Lei Orgânica de Assistência Social.** 2 Ed. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2001.

_____**Norma Operacional Básica NOB/SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 2005.

_____**Política Nacional de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: nov.2004.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **Descentralização e Políticas Sociais na Bahia.** Cadernos CRH, Centro de Recursos Humanos Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 1997, p.75-105.

Conselho Municipal de Assistência Social de Governador Celso Ramos. **Regimento Interno,** de 10 de SETEMBRO de 1996.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Teoria Democrática e Conselhos de Política Social,** In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Organizadoras) **Política Social e Democracia.**

2ª ed. São Paulo:Cortez; Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

52

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social**. 5ª ed. São Paulo:Brasiliense,1991.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo:Atlas,1999.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**.5ª ed., Rio de Janeiro:Record, 2001.

Governador Celso Ramos em números. **Uma Coletânea dos Principais Indicadores nos Últimos Anos**. SEBRAE. Janeiro, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo:Cortez, 2001, p.17-81.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **Assistência Social: Conceitos Básicos**. Cadernos de textos. Brasília,CNAS, p. 07-12, 1995.

_____. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo:Cortez, nº.56, março,1998.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell de. **A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo:Cortez, nº.73, março, 2003.

MELLO, Sylvia Leser. **Trabalho e sobrevivência: mulheres do campo e da periferia de São Paulo**. São Paulo. Ática, 1988.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**.2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, Brasília, DF; ENAP, 1997.

PASTORINI, Alejandra. **Ações Sociais focalizadas e Solidárias como substituto das Políticas Sociais Universais no Contexto Neoliberal**. I colóquio Brasil/Uruguai: “Questão urbana, políticas sociais e serviço social”. Escola de Serviço Social. UFRJ. Rio de Janeiro, 11-12 abril de 2002.

PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Governador Celso Ramos, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR CELSO RAMOS . **Lei Nº 348**, de 27 de fevereiro 1996. Cria o Fundo Municipal de Assistência Social de Governador Celso Ramos.

_____ **Lei Nº 349**, de 27 de fevereiro 1996. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social de Governador Celso Ramos.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1988.

SILVA, Jeane Andréia Ferraz. **Sociedade Civil e Conselho de Assistência Social: contradição entre o adensamento e o esvaziamento da participação**. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro. 2005. UFRJ.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; SOUZA, Salviana de Maria Pastor Santos; LOPES, Ângela Maria da Silva; ARAÚJO, Cleonice Correia. **A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, nº.65, março, 2001.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____ **Assistência X Assistencialismo X Assistência Social**. Cadernos de textos. Brasília, CNAS, p.25-28, 1995.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual)**. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 54, julho/1997.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In. DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **As Dimensões da Participação Cidadã**. Cadernos CRH, Centro de Recursos Humanos Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 1997, p.179-209.

UGÁ, M. **Descentralização e Democracia: O Outro lado da moeda. Planejamento e Políticas Públicas.** Rio de Janeiro, n°.5, jun.1991.

54

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____ **A Política Social Brasileira nos anos 90: a refileantropização da questão social.** Cadernos de textos. Brasília, CNAS, p.15-24, 1995

_____ **Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil.** 2ª ed. Brasília: Temporalis, 2004.

ANEXO A- Lei Municipal nº. 091/93, que dispõem sobre o pagamento de Auxílio Funeral.

ANEXO B- Lei Municipal n°.349/96, que dispõem sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social.

ANEXO C- Lei Municipal n°.348/96, que dispõem sobre a criação do Fundo Municipal de Assistência Social.

ANEXO D- Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social.

ANEXO E- Portaria nº.382, de 01 de agosto de 2007. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social e da outras providências.

APÊNDICE A-Questionário da Pesquisa.

QUESTIONÁRIO DA PESQUISA:

I- DADOS PESSOAIS

01- Sexo

- 1.1- () Masculino 1.2- () Feminino

02- Idade

- 2.1- () Até 20 anos
2.2- () 21 –30 anos
2.3- () 31 – 40 anos
2.4- () 41 – 50 anos
2.5- () 51 – 60 anos
2.6- () 61 – 70 anos
2.7- () Acima de 70 anos

03- Estado Civil

- 3.1- () Casado
3.2- () Solteiro
3.3- () Divorciado
3.4- () Viúvo
3.5- () Outro Qual? _____

04- Escolaridade

- 4.1- () Ensino Fundamental Completo
4.2- () Ensino Fundamental Incompleto
4.3- () Ensino Médio Completo
4.4- () Ensino Médio Incompleto
4.5- () Ensino Superior Completo
4.6- () Ensino Superior Incompleto
4.7- () Especialização Completa
4.8- () Especialização Incompleta
Formação Profissional: _____

II- DADOS INSTITUCIONAIS

05- Qual segmento você representa no Conselho? Coloque ao lado do segmento especificado a entidade que você representa no Conselho.

- 5.1- () Prestadores de Serviços. _____
5.2- () Profissionais de Assistência Social _____
5.3- () Usuários _____
5.4- () Outro. Qual? _____

06- Há quanto tempo você atua nesta entidade?

- 6.1- () Até 1 ano
6.2- () 1 – 2 anos
6.3- () 3 – 4 anos
6.4- () 5 – 6 anos
6.5- () 7 – 8 anos
6.6- () 9 – 10 anos
6.7- () Mais de 10 anos

III-GESTÃO E FINANCIAMENTO

07-) Como se dá o processo de Gestão da Política de Assistência Social no Município?

08-) Qual o papel do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS nesta Gestão da Política Nacional de Assistência Social?

09-) O Conselho Interfere no processo de Gestão?

10-) Como é o Financiamento da Assistência Social no Município?

11-) Qual a sua participação enquanto Conselheiro no processo de aprovação/deliberação da Política Municipal de Assistência Social (Plano de Assistência Social, diretrizes e estratégias de execução da Assistência Social)?

12-) As informações referentes à Política de Assistência Social e outras necessárias para o controle do Conselho, têm sido fornecidas regularmente pelas Secretarias Municipais? Justifique sua resposta.

12.1- () Sim _____

12.2- () Não _____

13-) Quais são as estratégias de enfrentamento utilizadas para realizar o Controle Social?

14-) Qual sua avaliação sobre a estrutura organizacional do Conselho? Justifique sua resposta.

