



RODRIGO PEREYRA DE SOUSA COELHO

**Grandes Esperanças: A implementação do Sistema Único
de Assistência Social na Região Metropolitana de
Campinas**

**Campinas
2013**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

RODRIGO PEREYRA DE SOUSA COELHO

**Grandes Esperanças: A implementação do Sistema Único
de Assistência Social na Região Metropolitana de
Campinas**

Prof. Dr. Eduardo Fagnani – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO RODRIGO
PEREYRA DE SOUSA COELHO E ORIENTADA PELO
PROF. DR. EDUARDO FAGNANI.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eduardo Fagnani", written over a horizontal line.

Orientador

CAMPINAS
2013

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Maria Teodora Buoro Albertini - CRB 8/2142

C65g Coelho, Rodrigo Pereyra de Sousa, 1972-
Grandes esperanças : a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Campinas / Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Eduardo Fagnani.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Políticas públicas. 2. Assistência social - Campinas, Região Metropolitana (SP). I. Fagnani, Eduardo, 1955-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Great expectations : the implementation of the Unified Social Assistance in the Metropolitan Area of Campinas

Palavras-chave em inglês:

Public policy

Social assistance - Metropolitan Area of Campinas

Área de concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Eduardo Fagnani [Orientador]

Maria Luiza Amaral Rizzotti

Aldaíza de Oliveira Sposati

Pedro Luiz Barros Silva

Geraldo Di Giovanni

Data de defesa: 31-07-2013

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



TESE DE DOUTORADO

RODRIGO PEREYRA DE SOUSA COELHO

Grandes Esperanças: A implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Campinas

Defendida em 31 / 07 / 2013

COMISSÃO JULGADORA

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Eduardo Fagnani", written over a horizontal line.

Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Geraldo Di Giovanni", written over a horizontal line.

Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Pedro Luiz Barros Silva", written over a horizontal line.

Prof. Dr. PEDRO LUIZ BARROS SILVA
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Maria Luiza Amaral Rizzotti", written over a horizontal line.

Profa. Dra. MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI
Universidade Estadual de Londrina / UEL

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Aldaíza de Oliveira Sposati", written over a horizontal line.

Profa. Dra. ALDAÍZA DE OLIVEIRA SPOSATI
Pontifícia Universidade Católica / PUC-SP

Dedico este trabalho à cidade de Campinas, onde tempos atrás vim buscar a
minha sorte grande
Que caiu do céu quando conheci Regina e Julia.
E, aproveitando a oportunidade dedico, também, esta tese a elas.

Agradecimentos

Entrei no doutorado do IE/UNICAMP em 2003, lá se vão mais de 10 anos. Portanto, é evidente que não dá para agradecer de maneira justa a todos que, ao longo desta década, me apoiaram nesta jornada. Mas seria uma altíssima ingratidão deixar de mencionar alguns nomes que tiveram papel chave na elaboração deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador Eduardo Fagnani, que foi muito compreensivo com os longos hiatos entre a elaboração dos textos e a demora na sua finalização. Também foi muito paciente e atento na leitura das primeiras versões dos capítulos. Se agora o texto está mais organizado e com o foco mais definido, devo muito à orientação do Fagnani.

Também devo agradecer a Marcio Pochmann, professor que me orientou no mestrado e que me levou (em 2002) para trabalhar na Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, do município de São Paulo. É neste momento que começo a me aproximar, na prática, das políticas públicas de combate à pobreza.

Esta prática continuou, a partir de 2005, no município de Osasco, para onde parte da equipe de São Paulo se “mudou” após a derrota nas eleições paulistanas do ano anterior. Em Osasco, Dulce Helena Cazzuni e sua equipe montamos uma secretaria que uniu ações de transferência de renda com políticas de trabalho e renda, numa experiência prá lá de exitosa – como atestam os resultados apurados após 08 anos de governo e os diversos reconhecimentos do Governo Federal e de organismos internacionais. Declaro minha gratidão à toda turma: Ronnie, Guerra, Marcos Paulo, Cleber, Walq, Patrícia, Marlei, Andréia, Veruska, Gleice, Benedito, Phintener, Rafael, Rosa, Julina, Selma, Kilvia, Sandra, Lara, Samira, Lulão, Daniel, Fernando, Luis, Val, Celso, Talita, Humberto, Inês, Tássia, Marisa, Dayane, Rosângela – entre tantos outros colegas de sonhos e trabalho.

A esta prática tive a sorte de poder agregar uma bagagem teórica recebida nos anos passados como pesquisador associado do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP. Para isto, a acolhida dos coordenadores do NEPP foi fundamental, começando por Pedro Luiz Barros Silva e passando por José Roberto Rus Perez e Carmen Lavras.

No NEPP, desenvolvi pesquisas sob o comando de pesquisadores muito generosos, o que colaborou bastante para as reflexões aqui feitas. Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa e Vera Cabral

foram as primeiras coordenadoras com as quais trabalhei – e verdadeiramente foram as que me trouxeram para o NEPP. Stella da Silva Telles, Lilia Montalli, Geraldo Di Giovanni, Ana Fonseca, Antonio Márcio Buainaim foram pesquisadores com os quais o trabalho rendeu muito mais do que o expresso nos seus respectivos relatórios finais.

Se há débito com os coordenadores das pesquisas, não posso deixar de lembrar do pessoal que ralou ao meu lado nestes trabalhos: Maria Helena Barbetti e Cristiana P. Gonçalves Pereira (nos trabalhos de supervisão de equipes em Jundiaí – 2009 a 2011); Sandro Cano, Camila Gripp, Fernando Meloni, Daniel Hofling, Daniel Vasquez, Juliana Cajueiro, Fernando Junqueira e Eric Passone (na avaliação de programas de transferência de renda do município de São Paulo – 2006 a 2008); Antonio Carlos Dias Junior, Carolina Cristina Alves, Beatriz Cardoso Cordero, Eliana Heiser de Freitas Marques e Henrique José Domiciano Amorim (no projeto FAPESP/SEADS/NEPP – 2005 a 2007); Cristina Restitutti, Maria Teresa Porto, Maria José C. N. de Sá, Domenico Feliciello e Lenita Buchalla Bagarelli Ferreira (no projeto do PESS em 2008 e em 2010).

Também é grande a amizade e o débito com a equipe do NEPP: Ângela Aparecida Capovilla, Maria do Carmo de Oliveira, Celso de Souza Borges, Sirlene Aparecida de Carvalho, Eliseu Brambilla, Lucas Fábio Franco de Camargo, Marcos Rodrigues Donato, Margareth do Carmo Vieira Junqueira, Silvia Vespoli, Ortencia Loureiro Martins Freitas, Patrícia de Castro, Patrícia Alves de Oliveira Costa, Patrícia Fernanda de Andrade Romera, Regina Célia Marcondes, Renata Juliana Frascareli, Renata Gobi Chiulles Del Tio, Renê Antonio Rodrigues Sobrinho, Sandra Regina Vicente, Soraia Cecilia Montagner, José Valter Franco de Souza, Zenilda Rodrigues dos Santos Nobre. Na secretaria do Instituto de Economia, os valorosos Alberto, Cida e Alex ajudaram com os trâmites universitários, assim como Licério foi decisivo nos meu anos de CesiT.

Outro grupo com o qual meus débitos são enormes é o da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SEMADS) de Jundiaí/SP, onde por três anos pude compartilhar vivências cotidianas sobre o desafio da construção da política. Apesar de Jundiaí não ser o foco desta tese, muitos aprendizados e *insights* surgiram neste trabalho. À toda equipe agradeço pela oportunidade.

Da mesma forma, Dulce Maria de Paula e Souza e Karina Sabedot foram pessoas que, enquanto gestoras da DRADS Campinas, me abriram muitas portas junto aos municípios. Registro aqui meu agradecimento ao apoio delas.

Agora, terminando os agradecimentos, vejo que as maiores dívidas para com esta tese foram contraídas em ambientes de trabalho, seja acadêmico seja em prefeituras. Creio – e espero – que isto se reflita no resultado final deste texto. Mas é evidente que amigos, familiares, colegas de curso e professores foram importantes para garantir o ânimo em completar esta missão. A todos, meus agradecimentos. Por fim, esta tese começou a ser escrita no Camping Colinas de Cabreúva, onde fui muito bem acolhido por Márcia, Marina e Luis Guilherme. A este apoio inicial, agradeço fortemente.

Foi o melhor dos tempos, foi o pior dos tempos, foi a idade da sabedoria,
foi a idade da tolice, foi a época da fé, foi a época da incredulidade, foi a
estação da luz, foi a estação das trevas, foi a primavera da esperança, foi
o inverno do desespero, tínhamos tudo diante de nós, tínhamos nada
diante de nós [...]

Conto de Duas Cidades (1859), Charles Dickens

Chega mais rápido se você for com calma
Voa mais alto quem trabalha com a alma

Alma (2012), Garotas Suecas

Resumo

Esta tese tem por objetivo analisar o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na Região Metropolitana de Campinas (RMC). O SUAS é resultado de 30 anos de lutas para modificar o perfil da política de assistência social no Brasil, abandonando seu caráter benemerente, filantrópico, pontual, descontínuo e insuficiente que abria grande margem para o clientelismo, assistencialismo e patronagem no exercício desta política. O caminho rumo a esta superação não foi simples, tendo avançado e sofrido retrocessos a partir da coalizão política dominante junto ao Governo Federal e outros atores.

Por fim, a conjuntura pós-2003 torna-se favorável à implementação do SUAS. Neste ano uma Conferência Nacional de Assistência Social, convocada extraordinariamente, deliberou neste sentido. E diversos atores começaram a construir esta nova política de assistência social, erigindo um conjunto de normas legais, de orientações técnicas, de equipamentos públicos inéditos e um conjunto de diretrizes que romperiam os laços com o assistencialismo pretérito.

São três diretrizes, a saber, a descentralização político-administrativa com comando único em cada esfera de poder, a participação e controle social e a primazia da responsabilidade estatal sobre esta política. Cada diretriz é fruto de um arcabouço teórico complexo, que justifica os motivos pelos quais se deve avançar por este sentido.

A análise do processo de implementação do SUAS na RMC mostra que a construção de uma ossatura material que dê sustento a esta política foi feita com grande rapidez em todas as cidades da região, em que pese ainda existirem problemas de infra-estrutura, recursos financeiros e humanos. Mas a apropriação do novo sentido pretendido para a política de assistência social ainda encontra grandes dificuldades. Por meio de diversas estratégias, atores no nível local relutam em encerrar práticas antigas e aderir a um novo paradigma, trazendo desafios para os técnicos, gestores e demais atores comprometido com o sucesso do SUAS.

Abstract

This thesis aims to analyze the process of implementation of the Social Assistance System (SAS) in the Metropolitan Region of Campinas. The SAS is the result of 30 years of struggle to change the profile of the social assistance policy in Brazil, abandoning their meritorious, philanthropic, punctual, discrete and understaffed character, that opened wide scope for paternalism and patronage in the policy. The path to overcoming this was not easy, having advanced and suffered setbacks according to the political coalition that rules the federal government and other stakeholders.

Finally, the post-2003 situation becomes conducive to the implementation of SAS. This year a National Conference of Social Welfare, called extraordinarily, resolved in this direction. And many actors started to build this new social assistance policy, erecting a set of legal rules, technical guidance, public equipment and a set of guidelines that would break ties with the past.

There are three guidelines, namely the political and administrative decentralization, participation and social control and the primacy of state responsibility regarding this policy. Each guideline is the result of a complex theoretical framework that explains the reasons why one should move in this direction.

The analysis of the process of implementation of SAS in the Metropolitan Region of Campinas shows that the construction of a material structure that gives support to this policy was made with great rapidity in all cities in the region, despite problems still exist with infrastructure and financial and humans resources. But the appropriation of the new direction for the social assistance policy still faces great difficulties. Through various strategies, actors at the local level are reluctant to terminate ancient practices and adhere to a new paradigm, bringing challenges for technicians, managers and other stakeholders committed to the success of SAS.

LISTA DE FIGURAS

Tabelas

Tabela 1 – Quantidade de subprogramas gerenciados pela LBA, 1985.....	20
Tabela 2 – Cobertura dos Conselhos Municipais, Brasil, 2009.....	113
Tabela 3 – Municípios que compõem a RMC, segundo área e população total, 2010.....	145
Tabela 4 – Estimativa da população com renda per capita inferior a R\$ 120 e inferior a ½ salário mínimo, por município, 2010.....	152
Tabela 5 – Quantidade de CRAS na Região Metropolitana de Campinas, por município, 2010	158
Tabela 6 – Equipe técnica dos CRAS, segundo o estabelecido no Guia de Orientações do MDS, 2010	161
Tabela 7 – Municípios com CREAS em funcionamento e suas equipes, RMC, 2010	165
Tabela 8 – Proporção de recursos previstos para o financiamento de ações de assistência social, municípios da RMC, por esfera de governo, 2010	168
Tabela 9 – Número de conselheiros titulares da RMC, por município e por segmento de representação, 2011	185
Tabela 10 – Distribuição dos conselheiros municipais de assistência social representantes da sociedade civil, por segmento de representação, 2011	186
Tabela 11 – Forma de eleição da representação não governamental do CMAS, por município e por segmento, 2011	188
Tabela 12 – Avaliação da relação entre CMAS e Prefeitura, por conselheiro municipal de assistência social entrevistado, segundo município, 2011	200
Tabela 13 – Número de ONGs, por município, por nível de proteção social, 2010	204
Tabela 14 – Presidentes dos Fundos Municipais de Solidariedade, RMC, 2011	215

Quadros

Quadro 1 – Principais marcos normativos da Política Pública de Assistência Social, Brasil, 2005-2010	709
Quadro 2 – Composição da equipe de referência dos CRAS, segundo número de famílias referenciadas e capacidade de atendimento anual	76
Quadro 3 – Composição da equipe de referência dos CREAS, segundo porte populacional e capacidade de atendimento anual	80
Quadro 4 – Distribuição dos municípios da RMC, segundo os grupos do IPRS, 2010	153
Quadro 5 – Distribuição dos municípios da RMC, segundo porte e nível de gestão, 2011	157
Quadro 6 – Percepção dos gestores da assistência social sobre apoio técnico e financeiro do Governo Federal, por município, RMC, 2011	171
Quadro 7 – Percepção dos gestores da assistência social sobre apoio técnico e financeiro do Governo Estadual, por município, RMC, 2011	171

Quadro 8 – Distribuição de conselhos municipais selecionados, por município, na RMC, 2011	184
Quadro 9 – Atividades executadas rotineiramente pelo CMAS, por município, 2011	194

Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do número de CRAS implantados no Brasil, 2003-2010	77
Gráfico 2 – Evolução do número de CREAS municipais e regionais implantado no Brasil, 2005 – 2010	78
Gráfico 3 – Gastos na assistência social, por esfera de governo, em R\$ bilhões, 2003 – 2009	102
Gráfico 4a – Proporção de recursos destinados à execução de ações, projetos e programas de assistência social, por fonte de recursos e por destinação, municípios selecionados da RMC, 2010	207
Gráfico 4b – Proporção de recursos destinados à execução de ações, projetos e programas de assistência social, por fonte de recursos e por destinação, municípios selecionados da RMC, 2010	207
Gráfico 4c – Proporção de recursos destinados à execução de ações, projetos e programas de assistência social, por fonte de recursos e por destinação, municípios selecionados da RMC, 2010	208
Gráfico 4d – Proporção de recursos destinados à execução de ações, projetos e programas de assistência social, por fonte de recursos e por destinação, municípios selecionados da RMC, 2010	208

Mapas

Mapa 1 – Divisão político-administrativa das atuais regiões metropolitanas do estado de São Paulo no ano 1800	144
Mapa 2 – Divisão político-administrativa das atuais regiões metropolitanas do estado de São Paulo no ano 1900	144
Mapa 3 – Divisão político-administrativa das atuais regiões metropolitanas do estado de São Paulo no ano 1950	144
Mapa 4 – Mapa político e rodoviário da Região Metropolitana de Campinas, 2007	148

Figura

Figura 1 – Linha do tempo com a estruturação dos órgãos gestores, fundos e conselhos municipais de assistência social dos municípios da RMC	156
---	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Cap. 1 – A longa e sinuosa estrada: A construção do Sistema Único de Assistência Social até 2010	13
1.1. Introdução	14
1.2. Anos 80 e o fim da ditadura militar	15
1.3. A Nova República	23
1.3.1. 1985-1986	23
1.3.2. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)	27
1.3.3. Os últimos anos do Governo Sarney (1988-1990)	32
1.4. Governo Collor (1990-1992)	35
1.5. Governo Itamar Franco (1992-1994)	42
1.6. Governo FHC	48
1.6.1. O primeiro mandato de FHC (1995-1998)	48
1.6.2. Crise econômica e o segundo Governo FHC (1999-2002)	60
1.7. Governo Lula (2003-2010)	64
1.7.1. O Sistema Único de Assistência Social	68
Cap. 2 – Mudança de comportamento: As novas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social	89
2.1. Introdução.....	90
2.2. Descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo	91
2.2.1. Alguns aspectos teóricos sobre o tema descentralização	91
2.2.2. A descentralização brasileira após os anos 1980	95
2.2.3. A descentralização da política de assistência social	100
2.3. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis	105
2.3.1. Alguns aspectos teóricos sobre o tema participação popular	105
2.3.2. Participação popular e controle social no Brasil	111
2.3.3. Conselhos Municipais de Assistência Social	115
2.3.4. Conferências Municipais de Assistência Social	118
2.4. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo	119
2.4.1. Welfare State e proteção social	120
2.4.2. Estado e políticas sociais brasileiras	124
2.4.3. A primazia estatal na Política Nacional de Assistência Social	125
Cap. 3 – Além do horizonte: A construção da Política de Assistência Social na Região Metropolitana de Campinas	131
3.1. Introdução	132
3.2. Um pouco de história	133
3.3. Caracterização sócio-econômica atual da Região Metropolitana de Campinas	145
3.4. Assistência Social na RMC	153
3.5. Descentralização político-administrativa da política de assistência social na RMC	166

3.5.1. A descentralização de recursos na RMC	166
3.5.2. O desafio de ações regionalizadas	174
3.5.3. A descentralização de poder na RMC	178
3.6. Participação da população na política de assistência social da RMC	182
3.6.1. Os conselhos municipais em funcionamento na RMC	182
3.6.2. O CMAS e a democratização da política de assistência social no município	190
3.6.3. Fraternos adversários ou aliados conflitantes?: a relação Prefeitura-CMAS na visão dos entrevistados	199
3.7. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência Social na RMC	201
3.7.1. A relação entre Estado e Organizações não Governamentais	201
3.7.2. A relação entre Estado e o primeiro-damismo	212
CONCLUSÃO	219
Bibliografia	229
Apêndice 1 – Questionários utilizados nas entrevistas realizadas	247
Apêndice 2 – Cronogramas de entrevistas realizadas	251
Apêndice 3 – Lista de entrevistados	256

INTRODUÇÃO

Desde os seus primórdios, as avaliações de políticas públicas tinham muito fortemente entranhadas a idéia de falha por parte dos implementadores como explicação para seus insucessos. Em 1973, Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky realizaram seu clássico estudo sobre os desafios de implementação de um programa de desenvolvimento local em Oklahoma e, com isso, lançaram as bases para os estudos sobre implementação de políticas públicas¹. O estudo de Pressman e Wildavsky analisou o programa, iniciado em 1966, que planejava investir no município de Oakland US\$ 23 milhões de recursos federais para criar três mil empregos voltados para a população jovem e, assim, evitar a participação deste grupo em conflitos de rua. Para os autores, este programa partia com todas as pré-condições necessárias para garantir o sucesso do programa.

Alguns programas são abortados, porque um consenso político não pôde ser obtido. Outros definham porque os recursos não são garantidos. Outros, ainda, morrem porque o acordo inicial entre as autoridades locais e os interesses particulares não consegue ser feito. Todas estas condições foram atendidas no programa de emprego da EDA [*Economic Development Administration – uma nova agência federal criada especificamente para gerenciar o programa*], em Oakland, mas o programa não conseguiu ser implementado de forma a garantir os resultados desejados (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984: 20).

Em 1969, três anos depois de ser implementado, apenas US\$ 4 milhões tinham sido investidos e apenas 63 novos empregos foram criados². Para Pressman e Wildavsky, as condições citadas são importantes, mas não definem exclusivamente o sucesso ou fracasso de uma política ou programa. Também uma boa teoria causal teria um papel de suporte fundamental nestes casos. Segundo estes autores, toda política pressupõe uma teoria que lhe dê sustentação, ou melhor, toda política indica – de forma explícita ou não – a existência de uma cadeia de causalidade entre as condições iniciais, as ações executadas e os resultados alcançados.

¹ É amplamente divulgado que o boom de estudos sobre implementação de políticas públicas teve como marco inicial o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973). Porém, segundo Haetren (2005: 569), “antes de 1970, o número de teses de doutorado sobre implementação alcançou bem mais que uma centena”.

² Bardach, 1977.

Uma vez definida uma boa cadeia de causalidade e garantindo as condições mínimas para o funcionamento das ações, é necessário contar com uma estrutura legal, organizacional e técnica que reforce os objetivos e a lógica do programa junto aos servidores responsáveis pela sua execução. Esta estrutura busca garantir que durante toda a cadeia de causalidade não haja desvio ou erro em relação ao previsto pelos formuladores da política.

Se for definido o que fazer, se conquistar apoio e recursos necessários para executar as ações pretendidas e conseguir que o plano seja executado conforme pré-estabelecido, ainda assim pode haver problemas. A própria ação proposta muda o contexto inicial, o que exigiria adequação do planejamento³; e esta mudança no contexto poderia ganhar a forma, entre diversas possíveis, de ataques e pressões sobre a política por parte dos atores que se sintam prejudicados pela ação pública⁴. Ou seja, não basta ter boas condições de partida, mas procurar manter o apoio e consenso inicial da política.

A análise de Pressman e Wildavsky consagrou o modelo *top-down* de análise de políticas públicas. Este modelo pressupõe que o ciclo de políticas segue uma trajetória linear, começando com a entrada de um problema na agenda, passando pela definição de alternativas viáveis para atacar este problema (formulação da política) e a etapa seguinte sendo a implementação das ações. Seria definida, nas altas esferas de decisão, a forma de atuar sobre um problema e o desafio seria conseguir fazer com que as instâncias operativas sigam o plano proposto pelas instâncias decisórias. Neste sentido, temos a elaboração de políticas públicas e sua implementação como um processo puramente técnico, onde o controle estrito das ações deve garantir que os serviços funcionem da forma planejada previamente. Caso haja dificuldade para que uma política pública alcance seu objetivo, ela é fruto da má interpretação do problema ou da má formulação do programa ou a implementação conteve falhas. Trata-se, enfim, de um erro que poderá (e deverá) ser corrigido.

Obviamente, o sucesso de uma política social depende muito de fatores exógenos à capacidade de decisão dos gestores. Os estudos desenvolvidos ao longo dos

3 Pressman e Wildavsky, 1984.

4 Bardach, 1977.

anos 70 caminharam nesta direção. Richard Elmore parte da constatação de que os gestores não são capazes de controlar integralmente todos os processos organizacionais, políticos e tecnológicos envolvidos com a implementação de uma política pública⁵. Para Elmore, a flexibilidade de ação dos diversos atores em todos os níveis é um ativo que deve ser potencializado – e não desprezado. Com isso, a ênfase no controle das ações dos servidores de instâncias operativas tem o potencial de inibir a ação daqueles que estão mais próximos do problema. Não se deve tratar de controlar os servidores operacionais, mas sim de conquistá-los. Desta forma, conceitos como barganha, arena de negociação, reciprocidade e descricionalidade dos agentes operacionais tornam-se fundamentais para entender o sucesso de políticas públicas. Os estudos sobre implementação começam a incorporar a política como um fator inerente, e não mais como a simples corrupção da “pureza técnica”.

A importância da ação dos atores operacionais (os servidores da ponta) chega ao seu ápice em 1980, com o livro de Michael Lipsky, *Street Level Bureaucrats*. Este estudo consolida uma nova abordagem teórica ao estabelecer que há uma grande margem de atuação dos funcionários no nível mais operacional, decorrente dos limites existentes na execução de recursos, o que faz com que estes servidores tenham, efetivamente, a capacidade de definir diversos aspectos operacionais da política pública. O texto de Lipsky consagra uma abordagem *bottom-up* das análises de políticas públicas, onde a atuação dos servidores da linha de frente é fundamental.

Defendo que as decisões dos *street level bureaucrats*, a rotina que eles estabelecem e os dispositivos que eles inventam para lidar com incertezas e pressões do trabalho, se tornam efetivamente políticas públicas. Defendo que a política pública não é mais entendida corretamente como feita no legislativo ou em escritórios de alto escalão governamental, pois em aspectos importantes ela é realmente feita nos escritórios lotados e nos encontros diários dos *street level bureaucrats*. Saliento que o conflito na política não é expresso somente na contenção de grupos de interesse, mas também está localizado nas lutas entre trabalhadores individuais e cidadãos que desafiam ou se submetem à lógica ‘prestador de serviço-cliente’ (LIPSKY, 1980: 12).

⁵ Elmore, 1979.

Na primeira metade dos anos 1980, os debates entre os defensores do modelo *top-down* e os defensores do modelo *bottom-up* movimentaram fervorosamente os estudos sobre o tema. O debate, entretanto, não parecia chegar a um bom termo, pois ambos os modelos não são capazes de, sozinhos, explicarem a mecânica da implementação de políticas públicas. Alguns autores tentaram avançar rumo a uma síntese dos dois modelos, como Paul Sebatier⁶.

Porém, a demanda que ganha maior destaque entre diversos estudiosos é a busca pela generalização do conhecimento produzido. Tanto os estudos *top-down* quanto os *bottom-up* utilizam bastante o estudo de casos. Como notou Malcolm Goggin,

(...) a natureza complexa e dinâmica do assunto obrigou muitos daqueles que praticam a "ofício" da pesquisa de implementação a evitar os métodos estatísticos ou experimentais em favor da abordagem de estudo de caso (GOGGIN, 1986: 329).

Mais de uma década depois do artigo de Malcolm Goggin, Kenneth Meier (1999) e Laurence O'Toole Jr. (2000) ainda apontam como problemático o elevado número de variáveis envolvidas nas análises⁷. De qualquer forma, tanto pela dificuldade de se produzir uma síntese entre os modelos *top-down* e *bottom-up* quanto pela dificuldade em simplificar a análise por meio de meras modelagens estatísticas, o impacto dos estudos sobre implementação no meio acadêmico arrefeceu bastante após o fim dos anos 1980⁸.

⁶ Sebatier, 1986.

⁷ Kenneth Meier chegou a afirmar, ironicamente, que: “*Eu geralmente caracterizo estes estudos como '47 variáveis que explicam 5 casos' (...) Eu proponho que qualquer estudioso de implementação que adicione uma nova variável ou uma nova interação tenha, obrigatoriamente, que eliminar duas variáveis já incorporadas ao modelo*” (Meire, 1999: 5-6). Deve-se perceber que, por trás da aparente complexidade estatística reclamada por estes estudiosos, há o desejo de se encontrar uma fórmula mágica que explique – em qualquer situação, circunstâncias e contexto – como implementar com sucesso uma política pública. E a crítica ao elevado número de variáveis a ser consideradas tem relação com a constatação de que a realidade é muito mais complexa do que os modelos estatísticos são capazes de apreender.

⁸ Por impacto nos referimos à capacidade de mobilização e polêmica dos debates do tema. Apesar deste impacto ter diminuído (como atestam Barret, 2004 e O'Toole, 2000), a produção de estudos sobre o tema – especialmente artigos – continuou crescente nos anos 1990, como mostra Harald Saetren (2005). Para este autor, o tema da implementação deixou de ter proeminência nos estudos de ciência política e de administração pública, tornando-se mais comum nas revistas científicas ligadas à educação e saúde, assim como em revistas científicas de direito, economia e meio ambiente.

Mas se o ímpeto dos debates diminuiu, as questões que pretendem ser abordadas por eles continuam pertinentes. E, especificamente na realidade brasileira, são questões bastante atuais para o processo de reformulação do sistema de proteção social empreendido a partir da Constituição Federal de 1988⁹.

Em 1988, o Brasil consolidou, na Constituição Federal, o propósito de estabelecer um sistema de proteção social que avançasse rumo a um maior universalismo (em contraste com as segmentações que marcavam a política social até então), rumo à seguridade (em detrimento da lógica do seguro social vigente), rumo à maior descentralização e democratização da política social (em oposição à concentração e autoritarismo decorrente dos períodos autoritários anteriores). Este propósito, entretanto, se dá no contexto particular de um país de industrialização tardia, com uma política social estabelecida em longos períodos autoritários (Estado Novo [1937-1945] e Ditadura Militar [1964-1985]), com elevada desigualdade regional e social, com uma política social de baixa capacidade redistributiva. E num contexto geral de crise do modelo de acumulação capitalista que vigorou durante os “30 anos Gloriosos” do pós-II Guerra Mundial, com uma ofensiva conservadora tomando corpo nos países centrais (com a ascensão de Thatcher na Inglaterra [1979], Reagan nos EUA [1980] e Kohl na Alemanha [1982]).

Neste contexto, a sociedade brasileira, por meio da Assembleia Nacional Constituinte, decidiu pela ampliação e aperfeiçoamento do sistema de proteção social brasileiro, com vistas a estabelecer uma sociedade com maior igualdade de oportunidades e menor dependência do mercado para garantia da segurança social. Dentre as inúmeras inovações neste sentido, destaco a criação do conceito de seguridade social, formado pelas políticas de previdência social, saúde e assistência social.

É na ideia de seguridade social que a assistência social ganha sua formalização como uma política pública no mesmo patamar das outras duas – já bem mais desenvolvidas em termos de recursos, equipamentos e benefícios. A assistência social, porém, teve um desenvolvimento diferente das demais políticas, somente entrando numa nova etapa em 2004, com a edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Antes disso, alguns

⁹ A Constituição Federal de 1988 é colocada aqui como um marco formal para a mudança do sistema de proteção social brasileiro, mas não se ignora que há avanços e debates setoriais que precedem à Assembleia Nacional Constituinte.

avanços formais foram conquistados (Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, as Normas Operacionais Básicas, de 1997 e 1998, as Conferências Nacionais, a partir de 1995), mas o sentido da política tinha dificuldade de se livrar de seu passado ligado à caridade, benemerência, clientelismo e assistencialismo.

A política de assistência social é o foco desta tese. Por um lado, o fato de sua mudança substantiva ser bastante recente permite uma análise de sua implementação num estágio que não é mais possível de ser observado em outras políticas sociais. Por outro lado, o fato da poeira da história não ter assentado faz com que este seja um terreno difícil, onde os resultados do processo de implementação ainda não são claros.

Além desta dificuldade evidente, há ainda outra mais grave. A política de assistência social passa, no período pós Constituinte, por uma discussão sobre sua identidade que deixa evidente que não havia uma clareza sobre o seu papel na proteção social da sociedade. É na busca por esta identidade que a área começa “(...) *uma espécie de ajuste de contas com sua tradição assistencialista, filantrópica e acrítica, repondo-se como técnica mais refinada de abordagem da questão social e, sobretudo, alcançando o status de política pública*”¹⁰.

Potyara Pereira é a teórica que apontou com mais ênfase a imprecisão conceitual em torno da política de assistência social. Para a autora, a assistência social “*é genérica na atenção e específica nos destinatários, ao contrário das políticas sociais setoriais, que são genéricas nos destinatários e específicas ou especializadas na atenção*”¹¹. Isto significa que a assistência social tem um público destinatário específico (a população mais pobre), mas sua atenção é genérica – a assistência social era responsável por creches (e não a educação), pela inclusão produtiva (e não a área do trabalho), pelo fornecimento de remédios ou próteses e órteses (e não a área de saúde), entre outros exemplos.

E mesmo em sua área de intervenção profissional, as mudanças teórico-metodológicas recorrentes acabaram por diluir a identidade de assistentes sociais. Para Vicente de Paula Faleiros, a intervenção dos assistentes sociais passou por fortes mudanças

¹⁰ Martins *et alli*, 1997: 103.

¹¹ Pereira, 1996: 53.

desde os anos 1930 (quando tinham um forte viés higienista e disciplinador), passando pelos anos 1940 e 1950 (onde a busca pela articulação da harmonia social na relação Estado/Sociedade passa a ser dominante) até os anos 1970 (onde o Movimento pela Reconceituação passa a questionar a ideologia do consenso e do esforço pela harmonia social). Segundo o autor, “*essa desconstrução/construção de objeto implicou consequências profundas na identidade profissional*”¹².

A falta de uma identidade profissional para os assistentes sociais e de uma identidade para a política de assistência social acabou por permitir a associação imediata entre assistência social e assistencialismo. Segundo definição de Norberto Alayón,

O assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência foi sempre a mesma (à margem da vontade dos “agentes” intervenientes): oferecer algum alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios nas mãos de poucos (ALAYÓN, 1992: 48).

Além desta identificação nefasta com o assistencialismo, esta área de política social teve que enfrentar dois desafios que contribuíram com a estigmatização desta política. Num contexto de atenção genérica, a quantidade de usuários potenciais é enorme, o que exige o estabelecimento de critérios de seletividade rígidos – e esta seleção acaba sendo a face mais visível da política. A assistência social passa a ser a função de seleção dos mais necessitados entre os que dela necessitam, para fins de concessão de benefícios.

Da mesma forma, como estabelecer programas, projetos e outras ações se a amplitude de ação é interminável? Programas de áreas diversas têm dificuldade de se integrar e articular, o que acaba resultando num financiamento inconstante que diminuiu a quantidade de benefícios a serem concedidos. Com poucos benefícios, a importância da seleção dos beneficiários se torna maior (e esta se torna mais rígida) e abre-se maiores atrativos para o uso clientelístico e assistencialista da política.

¹² Faleiros, 2001: 17.

Porém, a pior consequência desta imprecisão conceitual é o entendimento da política de assistência social como uma política de segunda classe. Trata-se de uma visão que entende que caso as políticas setoriais atendessem os seus objetivos, a assistência social não seria necessária. Se a saúde garantisse medicamentos, órteses e próteses à todos que necessitam, a assistência social perderia parte de sua função; se a educação se responsabilizasse pelas creches, a assistência social perderia parte de sua função; se as políticas urbanas estabelecessem e se responsabilizassem por isenções a quem precisa, a assistência social perderia parte de sua função; e assim por diante. Esta visão é, às vezes, substituída pela ideia que a geração de trabalho e renda resolveria os desafios da assistência social, na medida em que, dispondo de renda, o público-alvo da política poderia garantir via mercado a sua segurança social.

Este contexto de indefinição – ou imprecisão conceitual – começa a mudar durante os anos 1990, ganhando uma cara mais definida nos anos 2000, especialmente depois da criação do Sistema Único de Assistência Social. As políticas setoriais assumiram parte de suas atribuições que estavam sob responsabilidade da assistência social. Com a criação do FUNDEB, abriu-se um canal de financiamento que permitiu que, a partir de 2006, a educação assumisse gradualmente o controle das creches; a Resolução CNAS nº 16/2010 estabelece claramente quais as funções de ONGs ligadas à assistência social e indica que as ONGs ligadas a outras políticas setoriais não sejam mais financiadas pelo órgão gestor da assistência social. Diversas normas são editadas buscando definir os serviços atinentes à área, qual a composição mínima de uma equipe técnica dos serviços e equipamentos do setor, qual o público-alvo, entre outros esforços de delimitação.

Dito isso, este trabalho entende a política de assistência social como uma área voltada para a garantia de direitos e seguranças sociais da população. Obviamente, o direito primordial é o direito à vida, que exige benefícios que garantam a sobrevivência dos cidadãos que não tenham outros meios de garanti-los, dentro de parâmetros dignos estabelecidos pelo grau de civilização alcançado pela sociedade. Como diz Walquíria Leão Rego,

Do conjunto de direitos que conforma a cidadania democrática, o *direito à vida* se configura como direito primordial. Sem este direito, sequer se

configura a situação limite da cidadania, que se consubstancia *no direito da pessoa a ter direitos* (LEÃO REGO, 2008: 181, grifos da autora).

Porém, a assistência social também se refere aos direitos de crianças e adolescentes, das pessoas em situação de rua, dos idosos, das mulheres, ao direito de todos terem uma convivência familiar e comunitária, e, obviamente, o direito de acesso às demais políticas sociais, o direito a participar e debater as ações públicas, entre outros. Diretamente, a política de assistência social tem responsabilidade pela garantia de seguranças que apóiam a garantia de direitos sociais. São elas: a segurança de acolhida, a segurança de renda, a segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social e segurança de desenvolvimento da autonomia. Em outras palavras, a assistência social pós-SUAS abandona a caridade, a filantropia e a benemerência e passa a ser claramente regida pelo paradigma do direito.

* * *

Esta tese tem o objetivo de analisar o processo de implementação, na Região Metropolitana de Campinas, da política de assistência social estabelecida a partir de 2004. Nesta análise tentarei evitar o problemas que abre esta introdução e que, seja qual for o pressuposto teórico adotado (*top-down* ou *bottom-up*), continua presente nas análises acadêmicas ou não: o fato de se considerar que as dificuldades na implementação de políticas como decorrentes de falhas na sua concepção ou sua implementação – sejam falhas dos agentes com poder de decisão (gestores, principalmente), sejam falhas das equipes de trabalhadores na ponta. Aqui, buscarei seguir a proposta de Pedro Luiz Barros Silva (2003 [1992]), quando ele diz que, numa abordagem adequada,

Considera-se (...) a dinâmica política das relações entre os diversos interesses organizados e máquina estatal, procurando entender aquilo que se apresenta na superfície como “irracionalidade” ou processo “natural” de deterioração da capacidade operacional como produto da trama de interesses dos diferentes atores sociais cristalizados ao redor da intervenção estatal considerada (BARROS SILVA, 2003: 6).

Para tanto, esta tese está dividida em três capítulos, fora esta introdução e as considerações finais.

No primeiro capítulo, refaz-se a trajetória da política de assistência social desde os anos 1980. Tentarei fazer uma adaptação da ideia de “*vias de desenvolvimento*” de Sonia Draibe (1985). Este conceito busca alinhar os interesses sociais estratégicos que sustentam as alternativas globais para as questões que o capitalismo coloca para o desenvolvimento socioeconômico do país – coisa muito mais complexa do que o pretendido aqui. Porém, a evolução da política de assistência social não deve ser entendida como linear e inexorável, mas sim como o fruto de uma disputa entre alternativas de desenvolvimento desta política dentro de um contexto específico. Sonia Draibe fala sobre as alternativas de desenvolvimento para o país (e eu procurarei adaptar esta ideia ao contexto mais limitado de desenvolvimento de uma política setorial):

A articulação deste conjunto de questões, a forma de hierarquizá-las, assim como o modo de “resolvê-las”, não se fazem segundo modelos únicos, conforme condição imposta inexoravelmente por alguma determinação objetiva. Não apenas comportam, cada uma, formas distintas de encaminhamento, como a sua articulação orgânica, isto é, o conjunto de “soluções” que podem receber, conformam alternativas diversas no processo de constituição do capitalismo (DRAIBE, 1985: 17).

A história da assistência social será retomada dentro da perspectiva de se conhecer quais as vias de política de assistência social que os diversos grupos defendiam, em qual contexto, com quais limitações e quais foram as alternativas dominantes em cada momento histórico.

O segundo capítulo fará a análise das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social. Aqui o enfoque se valerá de elementos caros às análises *top-down*. Donald Van Meter e Carl Van Horn (1975) estabeleceram como condição fundamental para o sucesso da implementação de uma determinada política o fato dela ter objetivos explícitos e consistentes. E, como já destaquei, Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky (1973) defendem que toda política tem que ter, lhe dando sustentação, uma teoria implícita ou explícita sobre como promover os impactos sociais desejados.

O Sistema Único de Assistência Social tem 3 diretrizes, a saber, a descentralização político-administrativa, a participação social e a primazia do Estado. Estas diretrizes, na realidade, encerram conceitos complexos, com amplo arcabouço teórico que lhes justifica. No segundo capítulo desta tese procurarei explorar estes conceitos e o arcabouço teórico que lhe é subjacente.

No capítulo 3 é discutido como a Região Metropolitana de Campinas (RMC) vem implementando o SUAS. Para tanto, é feito inicialmente um breve histórico socioeconômico da região e uma caracterização inicial. Em seguida, se apresentará a estrutura da política de assistência social em 2010, com ênfase nos recursos previstos para o exercício seguinte (2011) e na constituição dos Centros de Referência de Assistência Social na região. Em diversas ocasiões, serão utilizados dados dos Planos Municipais de Assistência Social para embasar a discussão. Estes Planos são realizados por exigência da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS), do governo do estado de São Paulo – o repasse de recursos estaduais é vinculado à apresentação obrigatória do Plano por parte dos municípios.

Ainda no capítulo 3, atores selecionados ligados à política de assistência social na região foram entrevistados sobre o desenvolvimento da política e, especificamente, sobre aspectos ligados às diretrizes do SUAS. Foram entrevistados os representantes da sociedade civil que ocupam a função de presidente ou vice-presidentes dos 19 CMAS da região, que falaram sobre a participação popular. E os 19 gestores foram entrevistados para falar sobre descentralização e sobre a responsabilidade estatal. Além disto, foram entrevistadas 10 equipes de CRAS selecionados entre os mais de 100 que existiam à época na RMC¹³. Todas as entrevistas foram realizadas entre março e junho de 2011. Às informações levantadas nestas entrevistas foram agregadas, em alguns casos, dados que constam nos PMAS de 2010 (que indicava o planejamento de 2011).

Por fim, algumas considerações finais tentarão retomar alguns aspectos dispersos ao longo do texto.

¹³ Na época das entrevistas (início de 2011), havia 4 diretrizes, sendo a 4ª (matricialidade sócio-familiar) bastante ligada ao trabalho técnico na ponta. Com a edição da lei 12.435/2011, que reordenou a LOAS, esta quarta diretriz foi excluída. As entrevistas com os trabalhadores da ponta se detinham mais sobre este tema, que foi retirado, também desta tese (acompanhando a lei de 2011).

CAPÍTULO 1

A LONGA E SINUOSA ESTRADA: A construção do Sistema Único de Assistência Social até 2010.

“a reconstrução da moldura da janela pode forçar a paisagem lá fora a refazer-se” (Antonio Callado, Reflexos do Baile, 1976)

1.1. Introdução

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) atualmente em vigor começou a ser desenhada na Conferência Nacional de 2003. A partir desta Conferência, que deliberou pela construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi formulada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); diversas Normas Operacionais Básicas estabeleceram as bases para o SUAS; o investimento em assistência social cresceu nas três esferas de governo; novos programas, serviços, projetos e equipamentos foram criados.

Obviamente, 2003 pode ser um marco na mudança rumo a uma nova etapa da política de assistência social, mas esta mudança tem suas sementes plantadas anteriormente. Pelo menos desde os últimos anos da ditadura militar algumas mudanças estão sendo gestadas. É sobre este processo de formulação de uma nova política para a área que este capítulo trata.

Além desta introdução, o capítulo é dividido em sub-itens que seguem os Governos da época. Assim, o item 1.2 apresenta a forma como funcionava a assistência social antes de 1988. O assistencialismo da LBA e o aparato repressivo da Funabem eram marcas profundas do sistema assistencial da época, e seus ecos reverberam ainda hoje. Porém, desde o fim dos anos 70 havia algo novo no ar: uma economia cujo dinamismo estava dando sinais de esgotamento e uma ebulição política que mobilizava a sociedade civil em prol da redemocratização e da justiça social.

No tópico seguinte é abordado o período Sarney, com destaque para a Assembléia Nacional Constituinte, que é um divisor de águas – para o governo (que muda sua atuação política após 1988) e para a assistência social (que se torna um dos tripés da Seguridade Social inscrita na Carta Magna). A gestão de Fernando Collor é analisada no item 1.4, sendo que o item seguinte aborda o mandato de Itamar Franco. Se no final do Governo Sarney e durante o Governo Collor a política de assistência social passou por momentos difíceis, a construção de uma nova institucionalidade é retomada no breve governo Itamar.

Novo refluxo é observado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, que é o objeto do item 1.6. Por fim, os dois mandatos de Luis Inácio Lula da Silva, quando o SUAS se estrutura enquanto política pública, conforme apontado no primeiro parágrafo desta introdução.

A conjuntura política e econômica destes períodos, apesar de mencionadas, não são exaustivamente analisadas. A opção neste texto foi por remeter a uma bibliografia mais específica nestes casos, buscando apenas captar o sentido que as mudanças econômicas e políticas imprimem à estruturação da política de assistência social. É claro que os períodos de crescimento econômico são mais favoráveis à diminuição da pobreza, enquanto em períodos recessivos a situação torna-se mais grave. Mas também há o desafio de financiar as políticas e de conseguir – no crescimento ou na recessão – manter uma dinâmica positiva no mercado de trabalho, o que tem reflexos imediatos na situação social.

O foco, entretanto, será sempre o longo e sinuoso caminho percorrido desde que ficou claro que seria necessário modificar a forma como a assistência social era operada no país. Apesar da ênfase nas ações do Executivo Federal, não se pode desconsiderar as experiências dos níveis subnacionais de governo e as pressões dos movimentos sociais – em particular o movimento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes – neste processo.

1.2. Anos 80 e o fim da ditadura militar

Uma nova etapa da história brasileira começou a se desenhar na passagem da década de 70 para a de 80 do século XX. No plano internacional, as crises do petróleo (1973 e 1979) e a crise da dívida externa latino-americana (1982) foram os marcos mais visíveis da transição para uma nova etapa do capitalismo global. Com relação à economia nacional, o fim do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e a disparada inflacionária indicaram o esgotamento do modelo de substituição de importações vigente desde os anos 30. Da combinação entre as pressões externas e as restrições internas, o país entrou em uma crise social sem antecedentes.

A elevação das taxas de juros norte-americanas ocorrida no final dos anos 70 levou a um crescimento inesperado do volume de recursos a ser pago por países endividados. Tanto o capital estrangeiro financeiro quanto o produtivo voltaram-se para o financiamento da economia norte-americana, em detrimento de países da América Latina. Com a decisão mexicana de suspender o pagamento de sua dívida externa em agosto de 1982, os mercados financeiros internacionais tornaram-se ainda mais exigentes na concessão de novos créditos¹⁴.

Para o Brasil, tal situação indicou o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado, que teve como uma de suas bases de financiamento o capital externo. O Plano de Metas se organizou sobre o tripé capital nacional–capital internacional–capital estatal. O Milagre Brasileiro do final dos anos 60 foi propiciado por um sistema financeiro e produtivo nacional que se conectou fortemente ao sistema financeiro internacional. O II PND foi fruto de uma ação estatal financiada por empréstimos externos. Portanto, o financiamento externo era, há muito tempo, um dos principais sustentáculos do desenvolvimento brasileiro. E isso muda no início dos anos 1980.

O Brasil, com a ruptura das condições de financiamento internacional, viu-se diante da necessidade de rever a estratégia de desenvolvimento. Não seria mais viável sustentar o déficit em transações correntes e o financiamento do setor público com a contratação de novas dívidas. A partir de agora era preciso gerar um superávit comercial com o objetivo de pagar pelo menos os juros da dívida que deixaram de ser financiados com novos recursos externos (LOPREATO, 2006: 105).

Para alcançar o objetivo de gerar divisas, a redução da demanda interna foi a estratégia adotada¹⁵. Sintomaticamente, a primeira medida, adotada em outubro de 1980, foi uma modificação na política salarial, procurando reduzir o valor real dos salários. Em seguida, foi estabelecido um limite para investimento de empresas estatais; os gastos do

¹⁴ Sobre este processo, ver Tavares e Assis (1985), Tavares e Melin (1997) e Belluzzo e Almeida (2002).

¹⁵ A queda da demanda interna tornaria, por um lado, as atividades exportadoras mais atrativas e, por outro lado, reduziria a pressão por importações.

setor público passaram a ser comprimidos; houve elevação da carga tributária¹⁶; a moeda nacional (cruzeiro) passou por diversas desvalorizações cambiais; um pacote de medidas criou programas de crédito ao setor privado com propósito de estimular as exportações; novas mudanças na política salariais levaram a uma queda de cerca de 15% no poder de compra dos salários só em 1983¹⁷; entre outras medidas. Desde 1982, o FMI coordenava o apoio ao financiamento do setor externo, conseguindo recursos internacionais para fechamento do Balanço de Pagamentos, mas buscava acompanhar de perto a política recessiva do Governo¹⁸.

A condução do ajuste exigiu do setor público brasileiro mais sacrifícios do que do setor privado. E assim, o setor público – que tinha sido decisivo no processo de industrialização desde os anos 30, um dos tripés do Plano de Metas, a força motriz que completou a Segunda Revolução Industrial brasileira na década de 70 – chega à segunda metade da década de 80 com uma dificuldade fiscal aguda, com o setor produtivo estatal sem capacidade de investimento e sucateado por compras de máquinas e equipamentos inadequados¹⁹.

Este quadro econômico negativo, porém, teve como contrapartida no campo político uma efervescência muito positiva, com o surgimento de novos atores sociais e a mobilização da sociedade civil contra a ditadura militar. Houve a multiplicação de movimentos sociais com forte capacidade de mobilização da população, tornando impossível de serem desconsiderados.

Os resultados da eleição de 1974, o protesto estudantil de 1977, o ciclo de greves do “novo sindicalismo” em 1978, os movimentos de lutas por moradia, água, luz e serviços urbanos básicos, o movimento feminista e o movimento de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, os movimentos de associações de moradores, o movimento

¹⁶ As faixas do Imposto de Renda foram corrigidas em uma percentual menor do que a inflação do período e o Imposto sobre Operações Financeiras foi elevado de 15% para 25%.

¹⁷ Ao longo do ano de 1983, foram três os Decretos que arrojaram os salários.

¹⁸ Carneiro e Modiano, 1990.

¹⁹ Quando, na eleição de 1989, Fernando Collor de Mello adotou o discurso das virtudes da iniciativa privada frente à ineficiência do Estado, ele estava apenas apertando mais uma volta no parafuso do desmonte do setor público brasileiro que vinha sendo construído há mais de uma década. Para a descrição deste processo, ver Lopreato (2006) e Tavares e Assis (1985).

ecológico, a emergência de um setor vigoroso de serviços públicos não governamentais foram formas de manifestação e expressão de um descontentamento e desejo de mudanças. Tradicionais associações de classe, como a ABI ou a OAB, abandonaram suas antigas pautas corporativistas e se transformaram em instituições líderes da sociedade civil. As Comunidades Eclesiásticas de Base e a CNBB aprofundaram o papel de canalizar a voz das camadas mais vulneráveis da população.

Luiz Werneck Vianna aponta que estes movimentos conseguem revigorar uma prática política que estava hermética, sem conseguir estabelecer contato com os anseios da população por uma cidadania plena²⁰. Toda esta mobilização teve reflexos nas eleições para governadores em 1982 e no movimento pelas Diretas Já (1984). Mas apesar desta efervescência social, a ditadura militar ainda bloqueava uma interlocução mais explícita com estes movimentos. A influência na formulação de políticas sociais somente ocorrerá na segunda metade da década, sob a égide da Nova República²¹.

Também a Assistência Social estava, na virada dos anos 70 para os anos 80, em plena efervescência. O período ditatorial ampliou quantitativamente o número de assistentes sociais em atividade, incorporando especialmente os membros de novas camadas médias urbanas. A Reforma Universitária promovida em 1968 legitimou o Serviço Social no âmbito acadêmico e propiciou o início de uma produção que refletia sobre os rumos e o sentido da profissão²². Num plano mais geral, havia o Movimento de Reconceituação do Serviço Social que discutia as práticas da profissão em toda a América Latina desde meados dos anos 70.

²⁰ Werneck Vianna, 1986.

²¹ O exemplo mais claro deste paradoxo – forte movimento social e pequena influência na definição de políticas públicas – é dado pelo Novo Sindicalismo, talvez o mais influente dos movimentos sociais surgidos no período. Até 1985, as políticas relacionadas ao trabalho continuavam voltadas apenas para a questão salarial – e normalmente para que o controle dos salários reprimisse a demanda e atendesse aos desígnios da política econômica recessiva então desenhada – e para a regulação do contrato de trabalho formal, na forma do cumprimento da CLT. Somente em 1986, a pressão do movimento sindical faz com que o Brasil implante um programa de Seguro-Desemprego. Os demais pilares das políticas de emprego nos Estados de Bem-Estar Social europeus (qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra) continuaram com as formas determinadas pelo Sistema S e pelo SINE, respectivamente, marcados pelo caráter desarticulado e pontual, com estruturas, diretrizes e ações independentes das adotadas por outros programas para a mesma área. Isto tudo, apesar da força do Novo Sindicalismo.

²² Netto, 2006.

Toda esta movimentação teve como marco o III Congresso Brasileiro de Assistência Social (1979), quando um novo projeto político para a profissão começou a ganhar força. Este Congresso, conhecido como o Congresso da Virada, seguiu repercutindo na reforma curricular do curso de serviços social ocorrida em 1982, na mudança de foco das entidades de classe como o Conselho Federal de Assistência Social²³ e a Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social (ABESS)²⁴.

É neste processo que foram ressignificadas modalidades prático-interventivas tradicionais e emergindo novas áreas e campos de intervenção, com o que se veio configurando (...) um alargamento da prática profissional, crescentemente legitimado seja pela produção de conhecimentos que a partir dela se elaboram, seja pelo reconhecimento do exercício profissional por parte dos usuários (NETTO, 2006: 13).

Este crescimento da mobilização dos profissionais e acadêmicos do setor não encontrou uma contrapartida nas políticas federais praticadas nos últimos anos da ditadura militar, tal como observado junto a outros grupos de pressão progressistas. A assistência social era, ainda no início da década de 80, um conjunto de ações e programas desenvolvidos por diversos órgãos públicos sem qualquer mecanismo de articulação. Aldaísa Sposati *et alli* montam um quadro com programas de assistência social que atendem a áreas tão diversas quanto saúde, alimentação, educação, trabalho, lazer, assistência jurídica, entre outras²⁵. Em trabalho posterior, Sonia Teixeira chega a mencionar 180 programas diferentes²⁶.

Esta diversidade de programas era fruto direto dos limites das políticas sociais brasileiras construídas pós-64, que geralmente excluía a população de mais baixa renda, à qual restava apenas os programas de assistência social²⁷.

²³ Posteriormente renomeado para Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

²⁴ Posteriormente renomeada para Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABPESS).

²⁵ Sposati et alli, 1987.

²⁶ Teixeira, 1989.

²⁷ “É assim que a política previdenciária, ao incluir uma relação contratual em parte significativa de seus programas, exclui no setor urbano aqueles empregados precariamente, desempregados por longo tempo ou que não têm condições de se incorporar como autônomos dada a elevada contribuição requerida. (...) No

Apesar da evidente fragmentação institucional, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), por meio da Secretaria de Assistência Social (SAS), era o órgão responsável, no nível federal, pela política do setor. Dentro da SAS, destacavam-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional do Menor (Funabem).

A LBA²⁸ gerenciava 17 subprogramas, que se ligavam a 8 programas, ou eixos de atuação, conforme a Tabela 1. As ações eram executadas por entidades não governamentais – ou por governos subnacionais – que estabeleciam convênios diretos com a sede da LBA em Brasília. O número de convênios diretos estabelecidos individualmente entre entidades era enorme, e para as entidades ou municípios de menor porte a intermediação política (de um deputado ou do prefeito ou governador) era indispensável – o que abria muito espaço para o clientelismo que caracterizava o setor.

Tabela 1 – Quantidade de subprogramas gerenciados pela LBA, 1985.

Programas	Nº de subprogramas
1. Assistência ao Menor	5
2. Nutrição Materno-Infantil	3
3. Assistência Social em Geral	3
4. Educação para o Trabalho	1
5. Legalização do Homem Brasileiro	2
6. Assistência aos Excepcionais	1
7. Assistência aos Idosos	1
8. Programa Nacional do Voluntariado	1
TOTAL	17

Fonte: NEPP (1987).

caso da política habitacional, a prioridade a programas de casa própria, cuja forma de financiamento pressupõe cobrar por ela, exclui as famílias de baixa renda, que não têm condições de pagar um bem essencial. Quando conseguem, obtêm uma moradia precária e sem infra-estrutura adequada. A educação básica tradicional, por sua vez, é incapaz de abranger e manter na escola as crianças e adolescentes de famílias pobres que necessitam trabalhar para prover a sobrevivência da família” (NEPP, 1987: 120).

²⁸ A LBA foi criada em 28 de agosto de 1942 como parte do Programa Emergencial de Mobilização do Trabalho Civil em apoio ao esforço de guerra, por meio da prestação de serviços assistenciais às famílias dos convocados. Trata-se da primeira instituição de assistência social de âmbito nacional. Foi transformada em Fundação em 1969 e vinculou-se ao MPAS em 1974, passando a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) em 1977.

Segundo Sonia Teixeira, com a entrada da LBA no Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, houve um esforço para incorporar uma racionalidade técnico-administrativa na sua atuação²⁹. Esta tentativa, entretanto, não foi capaz de “*dirimir o perfil institucional e a cultura consolidada ao longo desses anos. Até porque o caráter, dito retrógrado e ultrapassado, do assistencialismo tem-se mostrado necessário à manutenção das práticas políticas de relação do governo com as populações despossuídas*”³⁰.

Ao se vincular ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, a despesa da LBA correspondia a 0,63% da despesa total do SINPAS. Este percentual cresceu constantemente, até 1981, quando chegou a 1,3% das despesas. Esta proporção voltou a cair com a crise do sistema previdenciário observada a partir de 1982. Em 1985, este percentual chegou a 0,8% do SINPAS. Porém, deve-se ressaltar que este valor significa apenas 0,06% do orçamento total da União, “*percentual este irrisório para dar conta da assistência social num país com cerca de 50 milhões de habitantes em condição de pauperização crescente*”³¹.

Já a Funabem³² centrava sua atuação junto a crianças entre 0 e 18 anos que se encontram em situação de carência, abandono, irregularidade ou conduta infracional. No período, a ação voltada a esta faixa etária era conduzida segundo a Doutrina da Situação Irregular. De acordo com os preceitos desta doutrina, ao Poder Público cabia agir em relação à problemática dos “menores” somente quando estes se encontravam em “situação irregular”. São exemplos de “menores em situação irregular”: os “menores infratores”, os órfãos, os abandonados, aqueles vítimas de maus tratos e castigos imoderados, aqueles que viviam em “ambientes contrários aos bons costumes”, as crianças e adolescentes que eram vítimas da exploração por parte de terceiros. Estas situações deveriam ser alvo de medidas que buscassem “corrigir” as “irregularidades” destes “menores”.

²⁹ Teixeira, 1989.

³⁰ Teixeira, 1989: 65.

³¹ Sposati et al, 1987: 96.

³² A Funabem foi criada em 01 de dezembro de 1964, atuando no lugar do extinto Serviço de Assistência ao Menor (SAM). A Funabem foi vinculada ao MPAS em 1974 e incorporada ao SINPAS em 1979. Em 1989, a Funabem é transformada no Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA).

A Funabem executava a Política Nacional de Bem Estar do Menor de maneira direta ou por meio de convênios com as FEBEMs estaduais ou com entidades privadas. As unidades de internação das crianças e adolescentes atendiam conjuntamente os carentes e aqueles em conflito com a lei em grandes unidades. Não havia uma ênfase em ações preventiva, mas apenas no aspecto coercitivo e repressivo.

Da mesma forma que o observado com a LBA, o orçamento da Funabem cresceu de maneira consistente até 1981, quando chegou a representar 0,43% do orçamento total do SINPAS.

Frente a este arcabouço institucional, as avaliações da política realizadas ainda nos anos 80 identificavam alguns desafios colocados para a política de assistência social³³. Posso sumarizar estes desafios como se segue:

- Fragmentação institucional, com superposição de ações e de públicos atendidos;
- Excesso de experiências-piloto que não se generalizam;
- Excessiva centralização e burocratização das ações;
- Baixo valor para o financiamento das ações e irregularidade no repasse de verbas;
- Obscura relação entre Governo e entidades sociais, marcada pela falta de controle público, utilização clientelística e eleitoreira dos recursos e desvio de verbas;
- Insuficiência de recursos humanos, aliada à sua baixa qualificação e remuneração;
- Ausência de mecanismos de controle, monitoramento e avaliação dos programas desenvolvidos.

Mais do que isso, chamam atenção dois aspectos referidos comumente no debate da época sobre a política de assistência social. Primeiramente, a necessidade de

³³ NEPP, 1987; Sposati et alli, 1987; Teixeira, 1989.

superar concepções e práticas assistencialistas e repressivas nas ações sociais, conforme preconizado a partir do Congresso da Virada. Sonia Teixeira chega a explicitar as disputas entre uma nova concepção de assistência social e a forma tradicional de atuação na LBA³⁴. O segundo aspecto presente no debate é a preocupação em garantir a responsabilidade do Estado na garantia da proteção social da população. Devido à forte influência do setor privado, com um viés de benemerência e caridade, a possibilidade de transferência da responsabilidade total para as entidades sociais era visto como algo plausível. Assim, por diversas vezes, no debate da época foi reafirmada a necessidade de atuação estatal para garantir os direitos de cidadania.

1.3. A Nova República

1.3.1. 1985-1986

Em 1985, a ditadura militar é institucionalmente encerrada. A Nova República assume a tarefa de realizar a transição negociada do autoritarismo para a democracia. Como bem observou Werneck Vianna, *“trata-se de uma modalidade de transição que, por suas intrínsecas condições de origem, se encontra informada pelo tema da continuidade versus descontinuidade em relação ao antigo regime”*³⁵. Por “condições de origem”, o autor se refere à composição que uniu forças progressistas de oposição democrática – que indicaram o Presidente Tancredo Neves (PMDB) – a uma parcela dissidente dos quadros políticos da ditadura militar – que indicou o Vice-Presidente José Sarney (PFL).

Este delicado equilíbrio tornou-se mais instável com a morte de Tancredo Neves antes de sua posse, já que o comando do Executivo Federal passou para José Sarney, *“líder do partido governista durante o autoritarismo e membro das forças parlamentares que votaram contra o restabelecimento das eleições diretas no processo de sucessão do*

³⁴ Teixeira 1989.

³⁵ Werneck Vianna, 1986: 277.

*General Figueiredo*³⁶. Apesar desta mudança, a iniciativa política ainda continuou junto aos progressistas.

A instabilidade, porém, não se resumia apenas à conjuntura política. Na economia, a aceleração inflacionária continuou, a moratória do pagamento da dívida externa foi decretada em 1987, a situação fiscal continuou se agravando. O período foi marcado pelos planos de estabilização que fugiam das tradicionais receitas recessivas utilizadas no início dos anos 80. Os Planos Cruzado (fevereiro de 1986), Bresser (junho de 1987) e Verão (janeiro de 1989) conseguiram apenas refrear a inflação por algum tempo, até que os patamares anteriores fossem superados³⁷.

E com relação às políticas sociais, havia a sensação de uma enorme dívida a ser saldada como pré-condição para o fortalecimento da democracia no país³⁸. Com a instituição da Nova República, o discurso do resgate da dívida social ganha ênfase na agenda governamental. Diversos planos de desenvolvimento econômico e social foram formulados pelo governo, sempre reafirmando a prioridade da questão social brasileira. As metas de intervenção econômica e social tinham duas naturezas complementares.

De um lado, medidas emergenciais, visando resultados de curto prazo, proporcionando alívio imediato das condições de vida dos brasileiros mais pobres e repondo as perdas resultantes da recessão e da falta de orientação social na política econômica do passado. Essas medidas emergenciais visavam ao combate à fome e ao desemprego.

De outro lado, medidas de caráter estrutural, visando à obtenção de resultados em prazos maiores, contemplando os seguintes vetores: a distribuição mais igualitária da renda e da riqueza; a incorporação na agenda governamental de questões historicamente excluídas como a Reforma Agrária e o seguro-desemprego; a revisão da legislação trabalhista e sindical; e a reformulação da intervenção estatal consolidada no pós 64 nos setores de previdência social, assistência social, saúde, alimentação e nutrição, educação, saneamento, habitação e transporte público (FAGNANI, 2005: 143-144).

³⁶ Castro e Faria, 1989: 211.

³⁷ Para uma detalhada descrição da arquitetura destes planos de estabilização, ver Modiano (1990).

³⁸ “*Em suma, jamais na história brasileira foi tão importante e necessária a construção de uma eficiente democracia política. Paradoxalmente, dada a assustadora estrutura de desigualdades sociais, a realização dessas reformas [das políticas sociais] é a própria garantia do processo de transição*” (Castro e Faria, 1989: 214).

Especificamente no caso da assistência social, a Secretaria de Assistência Social (SAS) formou um grupo com representantes da LBA, da Funabem e da SAS, além de representantes do IPEA. O objetivo deste grupo era realizar um diagnóstico da área assistencial e propor medidas que racionalizasse e articulasse os seus recursos e ações. O diagnóstico apontou as dificuldades já destacadas nesta tese, como fragmentação institucional, financiamento insuficiente, entre outras.

Dessas iniciativas resultou a elaboração, pela primeira vez, de um Plano Nacional de Assistência Social, sendo que alguns de seus tópicos, sobretudo o diagnóstico, foram incorporados ao I PND da Nova República. Esse primeiro reconhecimento institucional da assistência social como política pública, apesar de não ter se traduzido em imediata mudança concreta de suas ações e programas, foi importante exatamente por ter atribuído à assistência social uma conotação de política pública, por tê-la submetido a uma avaliação técnica e por tê-la incorporado a um plano nacional de desenvolvimento (Boschetti, 2006: 111).

Dentro deste contexto de tentativa de reformulação das políticas sociais, em maio de 1986 foi criado um Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social (GT/RPS), formado por representantes governamentais (a maioria do grupo), por entidades representativas dos trabalhadores e por entidades representativas de aposentados, pensionistas e empregadores. O Grupo teve acalorados debates e forte representação social em virtude de tratar de um tema delicado para o movimento social: as aposentadorias dos trabalhadores. O GT/RPS tinha por missão discutir a previdência social e propor “*correções no sistema*”³⁹. Porém, como o MPAS unia a previdência e assistência social no mesmo órgão, um dos debates mais intensos deste Grupo de Trabalho foi referente à conceituação do que seriam benefícios previdenciários e benefícios assistenciais. O objetivo deste debate era propor formas de financiamento distintas para cada uma destas áreas⁴⁰. Assim, na discussão do GT/RPS, a assistência social figurou em um papel de contraponto à

³⁹ NEPP, 1988: 20.

⁴⁰ “*Este Grupo entendeu que há a necessidade de fazer uma clara distinção entre Previdência e Assistência Social, inclusive do ponto de vista do custeio, sendo esta última financiada exclusivamente por recursos fiscais*” (NEPP, 1988: 220).

Previdência na definição de quais benefícios eram regidos pela lógica do seguro e quais seguiam a lógica da assistência.

Este grupo formulou um Plano de Seguridade Social que deveria ter sido encaminhado para o Congresso Nacional, na forma de Projeto de Lei. Entretanto, devido à instalação da Assembléia Constituinte, o Executivo Federal optou por encaminhar o relatório final do trabalho apenas como subsidio ao debate⁴¹. As discussões ocorridas no interior do GT/RPS, entretanto, acabaram consolidando alguns conceitos referentes à Seguridade Social que foram consideradas na elaboração da Constituição Federal⁴². Grosso modo, os principais aspectos do relatório final foram⁴³:

- Introdução do conceito de Seguridade Social: O relatório recomendava fortemente abandonar a lógica estrita do seguro social, com sua concepção contratual que discriminava o acesso aos benefícios, e seguir rumo a uma idéia de seguridade, compreendendo um conjunto de ações baseadas na solidariedade entre os contribuintes. Buscava-se, assim, garantir a todo cidadão um conjunto mínimo de direitos sociais, independente de sua capacidade de contribuição;
- Reforma do Plano de Benefícios: buscava-se corrigir as principais iniquidades do sistema previdenciário, por meio de sete medidas principais, a saber, 1) adoção de um regime previdenciário único sem distinção entre regime urbano e regime rural; 2) correção dos critérios de cálculo do valor do benefício⁴⁴; 3) aumento do valor dos benefícios; 4) estabelecimento do piso do benefícios e da correção atrelados ao valor do salário mínimo; 5) seletividade do plano de benefícios⁴⁵; 6) aumento da cobertura do benefício da Renda Mensal Vitalícia;

⁴¹ A atitude de encaminhar um projeto de lei poderia ser encarada como uma ingerência do Executivo nas atividades da Assembléia Nacional Constituinte (Boschetti, 2006).

⁴² Uma reconstituição dos debates no âmbito do GT/RPS é feita em Boschetti (2006), especialmente no capítulo IV.

⁴³ Fagnani, 2005.

⁴⁴ Esta recomendação buscava reparar os prejuízos causados pelas distorções nas regras de cálculo do benefício que tentaram conter o déficit da Previdência gerado pela recessão dos últimos anos da ditadura militar.

⁴⁵ “A introdução do princípio da seletividade, priorizando os benefícios associados a riscos não programáveis (doença, invalidez e morte) em detrimento dos programáveis (salário-família, auxílio-natalidade, etc.) foi outra recomendação do GT/RPS” (Fagnani, 2005: 178).

7) fixação de idade mínima para aposentadoria e revisão das aposentadorias especiais⁴⁶; e

- Reforma dos mecanismos de financiamento: um conjunto de medidas tinha o objetivo de ampliar e diversificar a base de financiamento e garantir a participação da União no financiamento das políticas de seguridade social.

1.3.2. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)

A Assembléia Nacional Constituinte foi o desaguadouro dos debates, propostas e reivindicações que, desde a virada da década de 1970 para 1980, vinham repercutindo com intensidade cada vez maior na sociedade.

Havia movimentos sociais muito fortes com demandas específicas – e aqui destaco o Novo Sindicalismo, na área trabalhista, e o Movimento Sanitário, na área da saúde. Também existiam diversos Grupos de Trabalho, criados pelo Executivo Federal para realizar os diagnósticos setoriais da política social do Governo e propor novas e mais eficazes formas de atuação, como por exemplo o Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social citado anteriormente. Houve também a Comissão Afonso Arinos, formada por representantes de diversos setores da sociedade civil, que se reuniram para elaborar um ante-projeto de Constituição, com vistas a subsidiar o trabalho da Assembléia Constituinte. E, obviamente, havia instituições representativas de empresários e ruralistas, como a União Brasileira de Empresários e a União Democrática Ruralista que estavam dispostas a intervir no resultado final da Carta Magna.

Como reflexo desta ebulição política, a Constituinte abriu um espaço para a participação da sociedade civil que não encontra paralelo no processo de elaboração de nenhuma outra constituição brasileira⁴⁷. Nos trabalhos das subcomissões, foram realizadas audiências públicas, com representantes de entidades da sociedade civil. Houve, também, a possibilidade de apresentação de emendas populares por, pelo menos, três entidades da

⁴⁶ No GT/RPS não houve consenso em relação ao estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria nem quanto à revisão das aposentadorias especiais. Em função disto, estes pontos não foram objeto de recomendações.

⁴⁷ Couto, 2008.

sociedade civil que conseguissem, no mínimo, 30.000 assinaturas. Foram apresentadas 122 propostas, das quais foram admitidas 83 que cumpriram todas as regras formais.

Além disso, as etapas do processo constituinte permitiam que todos os assuntos fossem discutidos e aprovados ou modificados ou rejeitados em diversas oportunidades. O trabalho começou com discussões em 24 Subcomissões, cujos resultados foram encaminhados para 8 Comissões Temáticas. Os resultados do trabalho das Comissões foram organizados por uma Comissão de Sistematização e colocados para votação do plenário em dois turnos⁴⁸.

Os trabalhos se iniciaram em fevereiro de 1987 com um forte acento progressista. Ao longo do ano, o teor dos artigos formulados começou a incomodar os setores conservadores da sociedade. No final do ano, estes setores conseguiram uma articulação do bloco conservador para barrar os avanços propostos para a nova Constituição. Este bloco se denominou Centrão, e abarcava parlamentares ligados a empresários⁴⁹ e ao Executivo Federal⁵⁰.

O Centrão apresentou um projeto de Constituição alternativo ao projeto formulado pela Comissão de Sistematização. Não havia coesão suficiente do bloco conservador para aprovar seu projeto na íntegra – havia, porém, a capacidade de impedir a aprovação do projeto oriundo da Comissão de Sistematização.

Frente ao impasse, um acordo de lideranças foi costurado: o projeto do Centrão seria aprovado para, em seguida, ser modificado com elementos do projeto da Comissão de

⁴⁸ O processo constituinte referente às políticas sociais é relatado em NEPP (1989). Com relação ao complexo previdenciário-assistencial, Boschetti (2006) é referência, especialmente no capítulo V.

⁴⁹ Dreifuss (1989) marca a cerimônia de posse do Conselho Consultivo da União Brasileira de Empresários (UB), em 05/11/1987, como o início da ofensiva conservadora sobre a Constituinte. “*O coordenador da UB encarava sua entidade como emissora e foco de ‘um brado de alerta’ à nação, emitido, com o timbre inconfundível do grande capital, contra o que ele chamava de ‘irrealismo constituinte’.* (...) *E aquecia ainda mais a temperatura política, ao culpar ‘uma minoria radical ativista bem organizada e obediente a uma dialética marxista’ pelas decisões da Comissão de Sistematização – todas elas, segundo Oliveira Santos [o coordenador da UB], ‘lesivas ao empresariado’*” (páginas 181-2).

⁵⁰ Boschetti (2006) indica como um momento chave na reestruturação dos parlamentares conservadores a visita que o Relator da Comissão de Sistematização fez ao Presidente da República, em agosto de 1987. Esta visita foi criticada por parlamentares do PT e do PCdoB. “*Nessa ocasião, Sarney manifestou seu descontentamento com a inclusão, no projeto, do regime parlamentar de governo. Infere-se dos discursos dos parlamentares do PT e do Pcdob que o Presidente teria solicitado ao relator que modificasse o projeto*” (página 168).

Sistematização. Deste acidentado processo de debates, conflitos e negociações surgiu a Constituição Cidadã, que avançou bastante na garantia de direitos sociais aos cidadãos. Diz o NEPP:

A nova Constituição do Brasil altera significativamente o quadro social da nação rumo à conquista dos plenos direitos de cidadania: amplia o escopo dos direitos sociais, modifica o perfil das relações trabalhistas no país e define um novo padrão descentralizado de intervenção pública na área social, envolvendo importantes alterações na estrutura tributária e nas atribuições e responsabilidades do Estado (NEPP, 1989: 17).

No tocante à política social, a Constituição de 1988 representa uma verdadeira revolução, inclusive trazendo pela primeira vez um Título específico para este tema – o Título VIII (Da Ordem Social).

Pela primeira vez um texto constitucional é afirmativo no sentido de apontar a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população e, na sua enunciação, reafirma que esta população tem acesso a estes direitos na condição de cidadão (COUTO, 2008: 161).

Dentre as diversas inovações do texto constitucional, um ponto central no projeto progressista é o conceito de Seguridade Social, que “*compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*”, conforme escrito no artigo 194 da Constituição. Com este conceito, o texto quebra o vínculo contributivo que era a base do sistema de proteção social até então existente. Toda a sociedade torna-se responsável pelo financiamento destas políticas. Em outras palavras, a Seguridade Social “*redefine os limites da própria cidadania*”⁵¹.

Ainda pensando no financiamento das políticas, a Carta Magna idealizou um orçamento específico para a Seguridade Social. O Orçamento da Seguridade Social (OSS) continha potencial para produzir alguns impactos que o tornava importante para o novo

⁵¹ NEPP, 1989: 23.

desenho de proteção social planejado na Constituição. Primeiramente, ele permitiria um maior controle sobre os recursos destinados à área; em segundo lugar, haveria uma estabilidade de recursos com fontes definidas e diversificadas; o OSS também exigiria um planejamento integrado das áreas que integravam a Seguridade Social no sentido de elaborar um orçamento único – abrindo espaço para uma importante ação intersetorial⁵².

Especificamente para a assistência social, passar a ser tratada como uma política social – no mesmo patamar da educação, saúde ou previdência – abriu espaço para a definição de uma relação com seus usuários que não fosse marcada pela tutela, pelo favor ou pelo privilégio, mas sim pelo direito.

Para chegar a esta situação, a assistência social continuou a reboque das discussões sobre a Previdência Social, devido a uma série de fatores. Um ponto a assinalar é que no âmbito da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente não havia atores dispostos a discutir e defender a assistência social – das 11 audiências públicas realizadas por esta Subcomissão (com representantes de 57 entidades) nenhuma teve como objeto a assistência social. As instituições assistenciais participaram, principalmente, da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso e da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

Mesmo no Movimento de Reconceituação do Serviço Social, o engajamento na discussão de uma política pública de assistência social não era visto como prioritário. A perspectiva dominante na vanguarda deste movimento identificava o Estado e suas políticas como aparelhos ideológicos ou repressivos a favor da burguesia⁵³, levando à rejeição da ação estatal na área.

A assistência social era considerada um mero instrumento de dominação, de controle social e de reprodução da força de trabalho (...). A perspectiva de transformação direcionava sua intervenção aos movimentos sociais organizados como estratégia de resistência e de

⁵² Fagnani, 2005.

⁵³ Exemplo desta posição pode ser vista em Sposati *et al* (1987), quando as autoras afirmam que “(...) os investimentos governamentais, além de forte tendência à descontinuidade, terminam representando mais os interesses do capital. Acresça-se a este favorecimento o fato de que as políticas sociais são em si mesmas espaço para a expansão de acumulação do capital” (página 81, grifos meus).

confronto à prática estatal repressiva e autoritária, preferindo a intervenção política à institucional (BOSCHETTI, 2006: 223-4).

Assim, sem atores políticos que apresentassem uma agenda específica para o setor, a assistência social continuou a ser discutida como política pública em contraste e oposição à Previdência Social. Na seção IV (Da Assistência Social) do Capítulo II (Da Seguridade Social), estão descritos os objetivos e diretrizes para a área. Vale a pena citar na íntegra os dois artigos desta seção:

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

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

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

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

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

1.3.3. Os últimos anos do Governo Sarney (1988 – 1990)

As novas políticas sociais desenhadas pela nova Constituição, entretanto, ainda precisavam ser regulamentadas e contar com apoio federal em seus processos de implantação. Grandes obstáculos, porém, surgiram no caminho. No aspecto econômico, o final do Governo Sarney caminhava rapidamente para uma hiperinflação e para a total desorganização do financiamento do setor público. Para exemplificar a gravidade da situação, em março de 1990, quando houve a posse de uma nova administração federal, a taxa de inflação ultrapassou a marca de 80% ao mês.

Politicamente, a reorganização das forças conservadoras durante o processo Constituinte mudou o tom do governo, que assumiu seu lado mais retrógrado. E cabia a este governo implementar um sistema de proteção social indesejado pelas forças que tinham conseguido se aglutinar em torno do Centrão e que agora davam sustentação política ao Presidente⁵⁴.

É nesta conjuntura adversa que avança a regulamentação dos artigos que tratam da Seguridade Social. Os Ministérios da Saúde, da Previdência e do Planejamento (neste, mais especificamente, o IPEA) ficaram com a missão de elaborar os projetos de regulamentação. Para dar conta desta tarefa, foi instituído um convênio entre o IPEA, a Universidade de Brasília, o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

Com relação à assistência social⁵⁵, o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas (NEPPOS/UnB) ficou encarregado de, junto com o IPEA, organizar um pré-projeto de lei que poderia ser adotado pelo Governo. Como já assinali na discussão sobre o processo constituinte, não havia, na assistência social, uma reflexão teórica mais aprofundada sobre políticas públicas da área e nem grupos políticos que pressionassem por

⁵⁴ “Nesse contexto, a estratégia de distinguir as políticas emergenciais das reformas estruturais foi rapidamente apropriada pela presidência da República e pelas forças mais conservadoras de sustentação do governo: os planos emergenciais ganharam força e ênfase crescentes, dado que estes programas eram mais adaptáveis à barganha clientelista e podiam ser manipulados em favor de resultados eleitorais mais imediatos” (Castro e Faria, 1989: 212).

⁵⁵ Uma detalhada descrição de todo processo que culminou com a aprovação da LOAS pode ser encontrado em Boschetti (2006), especialmente os capítulos VI e VII.

uma determinada direção nesta regulamentação⁵⁶. Assim, o NEPPOS e o IPEA iniciaram a elaboração do pré-projeto sem nenhuma base para as discussões.

Os princípios que sustentaram o pré-projeto foram⁵⁷:

- Superação das visões que entendem a assistência social como atenção limitada aos pobres;
- Compreensão da assistência social como resultante da relação entre Estado e sociedade;
- A assistência social é um direito coletivo, que nesta forma exige uma participação estatal direta e efetiva para ser concretizada;
- A assistência social não deve ser guiada pela lógica contratual do seguro social;
- A política deve ter uma gestão descentralizada e participativa.

Com relação a este último ponto, os conceitos que marcam o Sistema Único de Saúde (SUS) – cuja discussão política e conceitual já tinha muito mais acúmulo do que a experimentada na assistência social – serviram de referência para o pré-projeto a ser apresentado.

Como conseqüência das mudanças propostas ao conjunto de ações já existentes, destaco que:

- Em prol da articulação das ações, as instituições federais existentes deveriam se fundir, o que significaria o desmonte das estruturas próprias da LBA e do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA, órgão que em 1989 substituiu a Funabem);
- No sentido de caminhar para a descentralização das ações, os funcionários e patrimônio das instituições federais deveriam ser transferidos a estados e municípios;

⁵⁶ Dentre os poucos trabalhos existentes na área de assistência social que, antes de 1988, tratam da política pública da área, destacam-se Faleiros (1982 e 1984); Sposati et al (1987); Teixeira (1984).

⁵⁷ Pereira, 1996; Boschetti, 2006.

- Quanto às instituições filantrópicas, elas seriam obrigadas a se submeter ao controle público, tanto do Governo quanto das instâncias de controle social.

Em abril de 1989, o pré-projeto foi concluído. Porém, “(...) *embora elaborado com apoio institucional e financiamento de parte do governo federal (Ipea e Seplan), o pré-projeto não foi acatado e enviado ao parlamento pelo Presidente Sarney, conforme previsto inicialmente*”⁵⁸.

Frente à falta de ação do Poder Executivo, o Legislativo assume a tarefa de cuidar da regulamentação das políticas de Seguridade Social. Entre maio e junho de 1989, a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social realizou três simpósios para “*colher subsídios para a formulação da lei orgânica*”⁵⁹. Neste simpósio, ficou claro que o pré-projeto não era consensual.

Além do projeto elaborado pelo IPEA/NEPPOS, havia outro elaborado pela Associação Nacional de Servidores da LBA (Anasselba), cujo principal objetivo era evitar o desmonte da estrutura da Fundação LBA, por meio da manutenção de um organismo federal com atribuição de executar a política (e não apenas definir diretrizes). Assim, de um só golpe, o projeto da Anasselba feria de morte a descentralização da política.

Outro projeto alternativo foi apresentado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MPAS. “*Como esse pré-projeto foi elaborado no âmbito da MPAS, parece que ele seguiu a orientação dos especialistas em técnicas atuariais previdenciárias: reduzir ao mínimo o campo assistencial, para que este não absorvesse recursos da previdência*”⁶⁰. Assim, o objetivo deste pré-projeto era reduzir ao máximo o tamanho da assistência social, principalmente por meio do estreitamento de regras para concessão de benefícios assistenciais.

Em junho de 1989, o deputado Raimundo Bezerra, presidente da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, apresentou o Projeto de Lei (PL) n° 3.099/89, que

⁵⁸ Boschetti, 2006: 196.

⁵⁹ Barbosa, 1991: 7.

⁶⁰ Boschetti, 2006: 199.

seguia em boa parte o projeto elaborado pelo IPEA/NEPPOS. O PL 3.099/89 sofreu, no processo legislativo, uma série de alterações. As mudanças se concentraram na manutenção da estrutura da LBA e da autonomia das entidades sociais em relação aos novos critérios da legislação, fruto da pressão dos atores ligados a estes setores. Das emendas apresentadas, surgiu um projeto substitutivo que foi sendo aprovado nas diversas comissões responsáveis pelo processo legislativo.

Ao longo deste processo, houve mudança na condução do Executivo Federal, com a posse de Fernando Collor de Mello em março de 1990, a quem coube a decisão sobre a sanção da Lei.

1.4. Governo Collor (1990 – 1992)

Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República, em 1990, buscando aprofundar o projeto de modernização conservadora. Dentre os desafios, o mais evidente era o controle da inflação. De forma mais ampla, o recém empossado presidente pretendia implementar uma política que estimulasse a competitividade empresarial, a liberdade comercial e financeira e uma diminuição do tamanho do setor público. O Governo Collor pretendia adotar um modelo econômico que vinha se consolidando nos países centrais desde 1979, quando Margareth Thatcher foi eleita primeira ministra da Inglaterra. As vitórias de Ronald Reagan (EUA, em 1980) e de Helmut Kohl (Alemanha, em 1982) demonstraram uma virada no ambiente político-econômico internacional⁶¹.

No Brasil, em 1990, Fernando Collor iniciou seu governo com o anúncio de uma reforma administrativa que incluiria demissão de pessoal (o objetivo era afastar 320

⁶¹ O valor da liberdade individual ganha espaço frente à solidariedade social. A intervenção estatal na economia passa a ser vista como um problema a ser enfrentado, assim como a organização dos trabalhadores. A regulação e as restrições ao livre movimento da economia passam a ser combatidos. Estas concepções ganham força em um ambiente de acelerada financeirização da economia, liberalização de fluxos de comércio e de capitais, fortalecimento das empresas de atuação global, privatização de empresas estatais, ajuste fiscal no setor público, emergência de novas formas de organização da produção em função de avanços nas áreas de informática, telecomunicações e transporte. Sobre estas mudanças econômicas há vasta literatura, onde destaque Chesnais (1995), Coutinho (1995), Belluzzo (1995), Baumann (1996), Braga (1993), Martins (1995), Anderson (1995).

mil servidores) e venda de imóveis e veículos da União e com uma forte meta de superávit fiscal que estimava atingir 10% do PIB; liberalização do câmbio e maiores facilidades para importação, como forma de pressionar os empresários a modernizarem seus produtos. O objetivo era fortalecer o “livre mercado” e a iniciativa privada.

Todas estas medidas, porém, foram ofuscadas pelo confisco de ativos financeiros promovido em pleno feriado bancário no dia seguinte à posse⁶². Para um mandato com pretensões liberais, uma intervenção na economia deste porte exigiu um enorme esforço de mobilização de apoio político, o que acabou por fragilizar o Governo nas demais ações pretendidas.

Os tropeços na reforma administrativa – que não atingiu inteiramente as metas de dispensa de funcionários públicos e enfrentou obstáculos legais para sua execução –, na liberalização de preços – que muito rapidamente atingiu os aluguéis e bens básicos como remédios e produtos da cesta básica de alimentos e determinou perda de poder aquisitivo na população pobre –, na privatização de empresas estatais e abertura do comércio exterior – que poderiam ser mais bem estruturadas tendo em vista objetivos a médio e longo prazos de uma nova política industrial – e na política salarial – em que o governo foi obrigado a freqüentes mudanças e recuos em suas diretrizes – poderiam ser evitados ou minimizados e as políticas mais bem concebidas não estivesse o governo tão pressionado a mostrar para um público externo e interno sua conduta liberalizante, após o ‘golpe’ que representou a Reforma Monetária (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002: 293).

Além do desgaste político, o confisco de ativos desorganizou e contraiu o sistema produtivo levando a uma recessão de intensidade semelhante à ocorrida no início da década de 80: em 1990, a variação do PIB foi de -4,35%. A partir desta retração, o ano seguinte apresentou um crescimento de apenas 1,03%. Em 1992, outro ano conturbado devido ao processo que culminou com o *impeachment* do presidente foi novamente de recessão, queda de 0,47% do PIB. No período, a retração total do PIB foi de 3,63%.

Se no plano econômico, a conjuntura dos anos 1990 foi bastante adversa para os trabalhadores, no aspecto político a situação não foi melhor. Deve-se rememorar que a crise econômica e inflacionária a que o país chegou em 1990 exigia, certamente, medidas

⁶² Para uma detalhada análise do Plano Collor, ver Bresser e Nakano, 1991.

drásticas. Porém, não se esperava que, apenas dois anos depois de uma Constituinte extremamente participativa, o novo Governo tomasse atitudes tão autoritárias como as que acabou adotando. Além do confisco de ativos, o novo governo assumiu uma posição extremamente beligerante frente às organizações sociais e suas reivindicações: os produtos nacionais foram taxados de “carroças”; os funcionários públicos de “marajás”; dentre outros exemplos. O impacto destas medidas autoritárias foi bem captado por Werneck Vianna:

Outras intempestivas resoluções deste governo, já inúmeras apesar da brevidade do tempo decorrido e voltadas para áreas diversas (política industrial, reajustes salariais, atividade científica, etc.), vêm gerando tendência semelhante. Uma tendência à segmentação da atividade política organizada, que enfraquece a oposição às arbitrariedades cometidas, acirra a disputa por bens escassos e inserção individual e dificulta uma sociabilidade menos disruptiva (WERNECK VIANNA, 1990: 124).

A semente da desmoralização do Estado já vinha germinando há mais de uma década, como já assinaléi antes. A novidade observada a partir de 1990 é o arrefecimento da mobilização política e social que explodiu em meados dos anos 70 – e que punha obstáculos a esta desmoralização.

Fagnani destaca, ainda, a estratégia perversa de desorganizar e desmoralizar ao máximo a máquina pública, com ênfase no desmonte do aparato social, como forma de moldar na sociedade um sentimento contra o Estado e as Políticas Públicas. Com a disseminação desta visão, a revisão constitucional prevista para ocorrer em 1993 seria tranqüilamente palco para a retirada de direitos sociais conquistados na década anterior⁶³.

Já com relação à estratégia de desorganização da assistência social, o Governo Collor não alterou em nenhum centímetro as diretrizes do final do Governo anterior. Logo após a posse, o Presidente separou a Previdência Social (que foi incorporado ao Ministério do Trabalho, reeditando desenho institucional do Estado Novo que deveria ter sido superado pela Constituinte) e a Assistência Social (que foi para o recém criado Ministério

⁶³ Fagnani, 2005.

da Ação Social, que também era responsável pela habitação, defesa civil e vigilância sanitária).

Collor também teve uma marca destacada frente à LBA, onde a primeira dama assumiu a função de presidente, como era tradição, e assumiu também as tarefas de direção administrativa da instituição, o que não era de praxe. A gestão de Rosane Collor foi desastrosa em todos os sentidos.

Sob sua gestão, a LBA seguiu duas linhas de ação que reaproximaram a assistência social da caridade privada. Primeiramente, (...) de instituição pública que deveria materializar os direitos assistenciais com recurso público, ela assumiu postura de instituição filantrópica e passou a empreender verdadeiras e amplas campanhas de arrecadação de doações junto à sociedade. (...).

Em segundo lugar, sob a justificativa de concretizar a descentralização e a participação popular previstas constitucionalmente, a LBA começou a transferir suas ações, programas e serviços (...) a associações filantrópicas e/ou associações comunitárias ou de moradores. (BOSCHETTI, 2006: 215).

Além do aprofundamento da visão de assistência social como filantropia e caridade, a LBA de Rosane Collor viu diminuir o total de recursos investidos em seus programas, e conseqüentemente o número de usuários. A LBA do período também foi foco de denúncias de desvio de verbas e corrupção.

Tanto Ivanete Boschetti quanto Eduardo Fagnani ressaltam que a continuidade da assistência social como campo de “relações obscuras” da sociedade com o Governo e o fortalecimento da concepção clientelística e assistencialista das ações atendiam aos interesses das camadas conservadoras que apoiaram o final do Governo Sarney e o Governo Collor⁶⁴. Assim, a ação da LBA e a concessão indiscriminada de certificados de entidade filantrópica (que permitia acesso a recursos públicos e isenção de impostos) foram instrumentos de coesão e fidelização de uma base de apoio político ao Executivo Federal.

Na assistência social, a desorganização do aparelho do Estado teve impacto na regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal. O Projeto de Lei 3.099/89,

⁶⁴ Boschatti, 2006; Fagnani, 2005.

aprovado no Legislativo, esperava para ser encaminhado à sanção presidencial para começar a vigorar, o que só ocorreu no segundo semestre de 1990. Porém, contrariando as expectativas, em 17 de setembro deste ano, o Presidente Collor vetou na íntegra o projeto de regulamentação aprovado no Legislativo.

Confirmando o clichê de que “há males que vêm para o bem”, inicia-se um segundo *round* da luta pela regulamentação da assistência social, bem mais qualificado que o primeiro. Certamente, o maior motivo para esta maior qualificação é o fato das entidades representativas de assistentes sociais enfim assumirem a luta pela consolidação de uma política de assistência social, começando pela batalha em favor da regulamentação da Constituição no tocante a esta área específica.

Inicialmente, o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS)⁶⁵, aliado aos Conselhos Regionais da categoria, organizou um seminário nacional para discutir a implicação do veto presidencial para as políticas sociais brasileiras. Este seminário foi uma oportunidade para começar a unir forças em prol da política de assistência social, unindo acadêmicos da Pontifícia Universidade Católica/SP (PUC-SP) e do NEPPOS/UnB, entidades como Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS), CFAS, CRAS e, até, a Anasselba, além de representantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Duas questões foram enfrentadas por este desenho de seminário. Primeiro, ampliou-se o debate, evitando uma das maiores críticas ao pré-projeto do IPEA/NEPPOS – o fato dele ter sido elaborado por uma equipe restrita, sem maior participação e debate coletivo. Além de agregar novos representantes ligados à assistência social, houve preocupação em ampliar o arco de alianças, como mostra o convite à CUT.

Em segundo lugar, a existência de um projeto próprio da Anasselba começa a ser deixada de lado. Esta aproximação é propiciada pelos resultados da gestão de Rosane Collor à frente da entidade. A primeira dama desconsiderou a atuação técnica dos funcionários, incrementou o aparelhamento clientelista e eleitoreiro da LBA, além de transferir arbitrariamente muitos funcionários para estados e municípios. Com estas

⁶⁵ Em 1993, o CFAS mudou de nome para Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS) passaram a se chamar de Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS).

atitudes, foram rompidos os laços entre a direção da instituição e seu corpo de funcionários. Para a Anasselba, que tinha uma atuação eminentemente corporativista, este rompimento teve o efeito de promover uma reorientação nos debates internos.

O seminário ocorreu em junho de 1991, reunindo quase 1.000 participantes em três dias de discussão – o que indica um sucesso no sentido de aumentar a repercussão do debate. A medida concreta mais importante deste seminário foi a instituição de uma Comissão que deveria elaborar um novo projeto de regulamentação da política de assistência social. O projeto do IPEA/NEPPOS serviu de base para as discussões.

As entidades que integraram essa comissão nacional foram: CFESS, ANAS, CUT, Neppos/UnB, ABEPSS, PUC/SP e Anasselba. Seus integrantes organizavam debates em suas regiões e levavam suas contribuições à Comissão Nacional, que se reunia em Brasília aproximadamente uma vez por mês. As reuniões eram, assim, um centro de convergência de diversas sugestões a ser organizadas e sistematizadas pela comissão (...) (BOSCHETTI, 2006: 229).

Em agosto de 1992, um novo projeto ficou pronto e foi apresentado ao Legislativo por quatro deputados federais⁶⁶. No mês seguinte à apresentação deste novo projeto, o Presidente Collor sofre o *impeachment* e assume a Presidência o vice Itamar Franco, buscando um governo de coalizão fundado numa concepção de moralidade no serviço público – inclusive para marcar uma diferenciação com relação ao governante que acabava de ser afastado. O Ministério da Ação Social é rebatizado como Ministério do Bem Estar Social (MBES), e para comandá-lo é escolhido o deputado baiano Jutahy Magalhães Filho (PSDB).

* * *

Antes de passar para a análise do Governo Itamar, é necessário assinalar que, se da parte do Governo Collor não se poderia esperar nada além do desmonte do Estado Social

⁶⁶ José Dirceu e Eduardo Jorge (ambos do PT), Jandira Feghali (PcdoB) e Maria Luiza Fontenelle (PSB).

erigido em 1988, o início dos anos 90 também plantou uma semente que teve impacto na posterior implantação da política de assistência social brasileira.

Trata-se da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em julho de 1990⁶⁷. O ECA veio regulamentar o artigo 227 da Constituição Federal⁶⁸, instituindo todo um Sistema de Garantia de Direitos formado por Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, Conselhos Tutelares, Poder Executivo, Poder Judiciário, Entidades Sociais, entre outros atores.

A partir do ECA é superada a Doutrina da Situação Irregular, com a prevalência da Doutrina da Proteção Integral. Esta é uma mudança radical nas ações públicas que deixam de tratar as crianças e adolescentes como seres que podem sofrer qualquer tipo de intervenção para serem “corrigidos” na sua conduta. A partir de 1990, as crianças e adolescentes passam a ser vistos como sujeitos de direitos⁶⁹.

Não demorou para o Estatuto promover mudanças nas ações de assistência social. Os Conselhos de Direito de Crianças e Adolescentes começaram a ser instituídos, sendo as primeiras instâncias de controle e participação social a serem criadas com relação com a área de assistência social. Também os abrigos para crianças e adolescentes – um tradicional serviço de assistência social – têm suas atividades reorientadas. O acolhimento institucional passa a ser executado como medida de proteção ao direito de crianças e adolescentes – e não mais com o objetivo de puni-los ou “reforma-los”. Também as grandes unidades nos moldes de “instituição total” começaram a ser desativadas em prol de unidades de abrigamento menores.

⁶⁷ O ECA foi resultado de uma construção participativa de diversos atores voltados para a garantia de direitos das crianças, como associações ligadas à Igreja Católica, setores do Poder Judiciário, entidades de ex-usuários de serviços, como a Associação de Ex-Menores (apoiada pela Funabem), entre outros. Foi, portanto, da mobilização da entidade civil que surgiu o ECA.

⁶⁸ “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Brasil, 1988)

⁶⁹ Segundo o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, “A palavra ‘sujeito’ traduz a concepção da criança e do adolescente como indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros ‘objetos’, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento” (CONANDA/CNAS, 2006: 26).

1.5. Governo Itamar Franco (1992-1994)

Durante o mandato de Itamar Franco (setembro de 1992 – dezembro de 1994), todo esforço de desmonte do aparelho do Estado foi deixado de lado em prol de um governo de coalizão, cujo feito mais marcante foi ter implantado o Plano Real e, assim, ter acabado com um processo inflacionário que há mais de dez anos aparecia entre os principais problemas do país⁷⁰.

O Plano Real se baseou em uma âncora cambial – isto é, o dólar cotado a um valor baixo (R\$0,88) – que tornou os produtos importados artificialmente baratos. Como as restrições à importação tinham sido reduzidas ou eliminadas, o resultado foi a inundação de produtos estrangeiros no mercado nacional a um preço bastante baixo. Os empresários nacionais tiveram que diminuir suas margens de lucros para manter a competitividade – e mesmo assim, muitas empresas não sobreviveram ao processo. Com isso, os preços foram contidos e a inflação despencou.

Para a sociedade, o impacto positivo na renda com o fim da inflação foi imediato. Analisando os dados das PNADs de 1993 e 1995, Sonia Rocha afirma que:

O rendimento médio das pessoas apresentou um ganho real expressivo, que se deu de maneira mais acentuada para os que percebiam rendimentos mais baixos. Assim, no décimo inferior da distribuição, o rendimento teve desempenho excepcional, dobrando de valor no período, passando de R\$ 28 em 1993 para R\$ 56 em 1995 (preços de setembro de 1997). No segundo décimo da distribuição, os ganhos também foram significativos, apresentando um aumento de 46% no mesmo período. Essa evolução dos rendimentos teve efeitos diretos sobre a redução da pobreza: a proporção de pobres passou de 44% (62,6 milhões de pessoas) em 1993 para 33,3% (49 milhões de pessoas) em 1995. O fenômeno foi geral, afetando todos os estratos de residência e regiões (ROCHA, 2000: 7)⁷¹.

⁷⁰ Para uma visão crítica da política econômica pós Real, ver Baumann (1996), Belluzzo e Almeida (2002) e Mercadante (1998). Já Franco (1995) e Castelar, Giambiagi e Gostkorszewicz (1999) apresentam um olhar mais otimista com relação ao Plano Real.

⁷¹ Infelizmente, esta queda foi interrompida rapidamente. A mesma autora afirma que “(...) resultados mostram que os efeitos distributivos do Plano Real em nível nacional já se tinham esgotado em setembro de 1996 e que a proporção de pobres se estabilizava em um novo patamar” (Rocha, 2000: 9).

Entretanto, esta queda da inflação teve um impacto rápido e desastroso na situação nas contas externas. Com o câmbio sobrevalorizado, as importações cresceram e as exportações caíram em ritmo vertiginoso. Tornou-se necessário atrair capitais externos para financiar a Balança de Pagamentos do país. A alternativa adotada foi a elevação dos juros, que atraiu capitais especulativos interessados nos elevados rendimentos auferidos. Porém, os altos juros desestimulam o investimento produtivo, privilegiando a face financeira da acumulação de capital. E os impactos sobre a dívida do setor público foram altíssimos.

O fim da inflação não foi, porém, o único feito econômico do Governo Federal. O Governo Itamar Franco colocou um freio no processo de reestruturação do Estado, ou dito de outra forma, interrompeu o processo de desmonte do Estado. As privatizações foram suspensas e o processo de estruturação de políticas públicas foi retomado. Neste contexto, a regulamentação da política de assistência social volta ao caminho traçado na Constituinte.

Conforme dito no fim do tópico anterior, o Ministério do Bem Estar Social (MBES) substituiu o Ministério da Ação Social, cabendo ao MBES o comando da política de assistência social na esfera federal. O MBES assumiu a tarefa de elaborar mais um pré-projeto de regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal a ser encaminhado ao Legislativo. Para tanto, em parceria com entidades representativas de assistentes sociais, realizou cinco seminários regionais e um nacional para discutir a regulamentação da política. Se este processo parece repetir etapas já cumpridas, deve-se lembrar que a falta de legitimidade e de apoio do primeiro pré-projeto apresentado ainda em 1989 foi um dos fatores determinantes para a passividade com que se reagiu ao veto presidencial.

Em agosto de 1993, o projeto do Executivo foi enviado para o Congresso. Os interesses eleitorais do Ministro (que concorreu, em 1994, ao Governo do Estado da Bahia) foram determinantes para a celeridade com que as etapas legislativas foram cumpridas. Em três meses e dez dias, o projeto foi aprovado. Em 07 de dezembro de 1993, o Presidente Itamar Franco sancionou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A LOAS tem seis capítulos que propõem um avanço ao estabelecido na Constituição Federal. O primeiro capítulo é o **da Definição e dos Objetivos**. Pelo artigo 1º a assistência social é definida da seguinte forma:

A assistência social, 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 (Art. 1º, Lei nº 8.742/93).

O artigo 2º lista os objetivos da assistência social, que repetem os cinco objetivos do artigo 203 da Constituição Federal. Há, ainda, um Parágrafo Único que diz que a assistência social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais. Por fim, um terceiro artigo trata de entidades e organizações de assistência social. Portanto, o primeiro capítulo da LOAS regulamenta o artigo 203 da Constituição e insere duas questões novas: a intersetorialidade (no parágrafo único do artigo 2º) e a articulação entre poder público e entidades e organizações sociais na garantia das ações da política.

O segundo capítulo trata **dos Princípios e das Diretrizes**. No artigo 4º são determinados os cinco princípios que devem reger a assistência social. São eles:

- I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (Art. 4º, Lei nº 8.742/93).

Com relação às diretrizes, dispostas no artigo 5º, novamente há a reprodução do artigo constitucional (no caso o art. 204) com o acréscimo de novos aspectos a serem observados. Na primeira diretriz, além da descentralização político-administrativo, é determinado um Comando Único em cada esfera de Governo. A segunda diretriz é referente à participação da população. E há uma terceira diretriz, que estabelece a “*primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo*”⁷².

O Capítulo III trata **da Organização e da Gestão**. Aqui são apresentados algumas instâncias e alguns instrumentos fundamentais para o futuro Sistema Único de Assistência Social: os Conselhos, os Planos e as Conferências de Assistência Social nos três níveis de Governo. Este capítulo também estabelece as atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, do Conselho Nacional de Assistência Social e do órgão da administração federal responsável pela coordenação da política nacional.

O Capítulo IV fala **dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social**. Este capítulo é composto de cinco seções. A primeira regulamenta o Benefício de Prestação Continuada; a segunda é referente aos Benefícios Eventuais, “*(...) aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo*”⁷³; a terceira seção trata dos serviços, “*(...) as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população (...)*”⁷⁴; a quarta seção é dos Programas de Assistência Social, ou seja “*(...) ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos (...)*”; e a última seção trata dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza.

Com relação ao Capítulo IV da LOAS, Potyara Pereira faz a seguinte análise:

A ênfase nos serviços, programas e projetos reflete a preocupação da LOAS de apontar para a importância da relação orgânica entre a política de assistência social e as demais políticas sócio-econômicas setoriais (saúde, educação, habitação, emprego, renda, etc.), tendo em vista não só

⁷² Art. 5º, Inciso III, da LOAS.

⁷³ Art. 22 da LOAS.

⁷⁴ Art. 23 da LOAS.

a eficácia das ações assistenciais, mas também a extensão destas políticas públicas setoriais aos mais pobres e, conseqüentemente, a sua efetiva universalização (PEREIRA, 1996: 106).

O Capítulo V trata do **Financiamento da Assistência Social**. Neste capítulo surge outro aspecto do futuro SUAS: o Fundo Nacional de Assistência Social. São estabelecidas também condições para os repasses de recursos federais para as instâncias subnacionais, como a obrigatoriedade de instituir e funcionar, nos níveis subnacionais, os Conselhos, Fundos e Planos – como forma de forçar estados e municípios a estruturar suas políticas locais de assistência social. Neste capítulo também merece destaque o artigo 28, que determina que:

O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art.195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (art. 28, Lei nº 8.742/93).

Este artigo compromete o Poder Público com recursos fiscais, além dos recursos contributivos previsto no artigo 195 da Constituição Federal.

Por fim, o Capítulo IV determina, nas **Disposições Transitórias**, os prazos de transição para o novo modelo de política. Deveriam ser 60 (sessenta) dias para determinar como será a extinção e reordenamento dos órgão executores de ações sociais no nível federal (LBA e CBIA); 120 (cento e vinte) dias para extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS); 12 (doze) meses para transferir a estados e municípios as ações executadas pelo Governo Federal.

E assim foi promulgada, cinco anos após a Constituição Federal, a Lei Orgânica de Assistência Social. De maneira resumida, ela é importante por:

- Assegurar o declarado na Carta Magna, já que a assistência social, como outros dispositivos constitucionais, não é um direito auto-aplicável. “A doutrina jurídica nos ensina que não basta um direito ser reconhecido para ser

*prontamente executável. É preciso que ele seja garantido. Essa garantia é assegurada por lei complementar ou ordinária (o caso da LOAS) que irá dar vida e concretude ao direito proclamado*⁷⁵;

- Avançar com relação ao estabelecido na Constituição Federal. Os temas de intersetorialidade, comando único em cada esfera de Governo, primazia de responsabilidade estatal na condução da política foram introduzidos nesta lei;
- Determinar mais precisamente em qual modelo de proteção social se insere a política nacional de assistência social. Aqui, vou me referir à tipologia sugerida por Esping-Andresen (1991; 1999), segundo a qual há três regimes de *welfare state*, o social-democrata, o liberal e o corporativista – que se definem a partir da relação que a proteção social estabelece com o Mercado, com a família ou com o Estado. Pela LOAS, claramente a Política de Assistência Social aproxima-se mais do Estado do que do Mercado, conforme indica o princípio de supremacia de atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica e a diretriz de primazia da responsabilidade do Estado na condução da política.

Porém, ainda não é com a promulgação da LOAS que a Política de Assistência Social estabelece um processo consistente de estruturação. Antes, havia um delicado processo de adequação da burocracia federal a ser feito.

Nesta data [em dezembro de 1993], a LBA estava presente em aproximadamente 4.000 municípios. Havia implantado uma estrutura matricial com linha programática e gerências regionais (...). A LBA mantinha aproximadamente 9.575 convênios com OGs e ONGs nas áreas de atenção à criança, ao adolescente, ao idoso, à pessoa portadora de deficiência, às famílias e geração de renda, além do exercício efetivo de 3.000 voluntários. Contava com a força de trabalho de aproximadamente 6.375 servidores com formação em: serviço social, medicina, psicologia, pedagogia, administração, direito, enfermagem, auxiliar de enfermagem, auxiliar social e outros. (...)

⁷⁵ Pereira, 1996: 101.

O CBIA que atuava nas áreas de família, criança e adolescente dispunha de aproximadamente 1.800 servidores (MDS, 2009).

Ainda no Governo Itamar Franco, há outro avanço que foi obtido em face do cálculo eleitoral do Ministro do Bem Estar Social. Antes de se desincompatibilizar para se dedicar à sua candidatura a governador da Bahia, Jutahy Filho também acelerou o processo de instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o que ocorreu em 4 de fevereiro de 1994. Havia receio do Ministro que o seu sucessor no MBES não desse prosseguimento à estruturação da política de assistência social, o que seria um de seus trunfos na campanha eleitoral. Por conta deste interesse, tanto o trâmite da LOAS e a instalação do CNAS foram acelerados para poderem ser concretizados dentro dos prazos permitidos pelo calendário eleitoral⁷⁶.

1.6. Governo FHC

Com a LOAS em vigor e com o CNAS instalado, poderia parecer que a estruturação da política de assistência social estava em um caminho sem volta. Os oito anos dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entretanto, mostraram uma realidade bem diferente.

1.6.1. O primeiro mandato de FHC (1995-1998)

Aprofundando o modelo econômico pensado para o Plano Real, o primeiro Governo FHC conviveu com os aspectos positivos e com os negativos já observados desde o lançamento do plano. A inflação continuou baixa; o câmbio continuou valorizado, levando a um franco crescimento do setor importador; as importações cresceram muito mais do que as exportações, o que ampliou o desequilíbrio na Balança Comercial; este desequilíbrio levou à imposição de juros altos para atrair capitais especulativos externos e conseguir equilibrar nossa Balança de Pagamentos.

⁷⁶ Raichelis, 2005.

Em virtude dos altos juros, a dívida pública cresceu a níveis alarmantes, mas este crescimento foi bastante atenuado pelo processo de privatizações levado a cabo entre 1995 e 1998, que transferiu para o setor privado – e geralmente estrangeiro – empresas no valor de US\$ 68,6 bilhões em setores de telefonia, setor elétrico, siderurgia, mineração, petroquímica, ferrovias e setor financeiro⁷⁷.

O enorme endividamento do Estado e o processo de privatização deram continuidade à estratégia deliberada de desmonte do setor público iniciada na ditadura militar, que, como já foi exposto, continuou a ser aplicada nos Governos Sarney e Collor. Fagnani (2005) resume bem como este desmonte se processou no Governo FHC:

(...) a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetárias, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização sem precedentes das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente (página 433).

Na área social, o Governo FHC adotou uma estratégia de desenvolvimento social⁷⁸ que implicou numa mudança de rota para o processo de estruturação de políticas sociais, na forma como este tinha avançado durante o processo constituinte ou no Governo Itamar Franco. Segundo a estratégia social, a estabilidade macroeconômica e a reforma do Estado eram definidas como as condições fundamentais para melhorar a vida dos brasileiros. Ainda segundo a estratégia de desenvolvimento social federal, os serviços sociais básicos de vocação universal (saúde, educação, saneamento básico, assistência social, trabalho, previdência social e habitação) deveriam ser aperfeiçoados. Complementando este eixo de ação, haveria uma seleção de programas prioritários no interior dos programas universais. Foram selecionados 45 programas prioritários, que

⁷⁷ Belluzzo e Almeida, 2002: 391.

⁷⁸ Conforme o documento “Uma estratégia de desenvolvimento social”, de 1996. O documento está acessível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/ESTRA.HTM [Acesso em 01/09/2009]

contariam com prioridade no financiamento, garantia de regularidade dos fluxos financeiros, apoio para gerenciamento e monitoramento das ações e das metas estabelecidas⁷⁹.

Ou seja, a ênfase era na focalização do gasto social – a prioridade era a estabilidade macroeconômica e a reforma do Estado.

O pouco dinamismo do Governo Federal na área social é confirmado pela análise dos dados sobre o Gasto Social Federal (GSF) do período. Jorge A. de Castro *et alli* calcularam o GSF⁸⁰ entre 1995 e 1998, que teve crescimento de 21,2% no período. De R\$ 143,5 bilhões investidos em 1995, o dispêndio passou para 174 bilhões ao fim do mandato⁸¹. Este crescimento, porém, teve causas bem específicas, sendo que a maioria delas era independente da estratégia de desenvolvimento social implantada pelo Executivo Federal.

Esse movimento ascendente observado na primeira gestão do governo FHC deve-se em grande medida ao aumento do valor do salário mínimo e, também, à grande busca por antecipação de aposentadorias, que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, pressionando fortemente o GSF. (...)

Esse aumento ocorreu, em grande parte, porque naquele ano [1998] o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias continuou, assim como cresceram os gastos com seguro desemprego (CASTRO *et alli*, 2003: 14).

Portanto, o crescimento do desemprego (decorrente da política macroeconômica adotada) e o medo de perder benefícios previdenciários (fruto da reforma

⁷⁹ Não é objeto deste trabalho fazer avaliação referente ao conjunto de políticas sociais executadas durante o governo FHC. Para avaliações com visões diferentes, ver Fagnani, 2005; e Draibe, 2003.

⁸⁰ “O Gasto Social Federal (GSF) (...) envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo (estadual e municipal) ou a instituições privadas, referentes a programas e ações (projetos/atividades) desenvolvidos nas áreas de atuação sociais” (Castro *et alli*, 2003: 7). As áreas de atuação sociais para fins do cálculo são educação e cultura, saúde, alimentação e nutrição, saneamento e meio ambiente, previdência social, assistência social, emprego e defesa do trabalhador, organização agrária, ciência e tecnologia, habitação e urbanismo, treinamento de recursos humanos em áreas sociais e benefício a servidores públicos federais.

⁸¹ Castro *et alli*, 2003. Os valores são constantes, referentes a dezembro de 2001.

do Estado que priorizou mudanças na Previdência Social) foram as principais fontes de pressão sobre o GSF.

Na área de assistência social, pode-se adiantar que as ações tiveram um papel marginal na estratégia social do primeiro mandato de FHC. Os critérios de elegibilidade dos programas instaurados apontam para uma forte focalização de ações para grupos vulneráveis por conta da idade (idosos e crianças) ou de deficiência e de extrema pobreza. E o Comunidade Solidária, ao enfatizar o papel da sociedade civil e da iniciativa privada, acabou por desresponsabilizar o Estado pela proteção social (situação que era temida ao longo dos debates desde os anos 80) e por voltar a confundir assistência social com caridade.

Para melhor entender esta avaliação, é importante seguir a cronologia e voltar ao dia da posse do Governo FHC, 1º de janeiro de 1995. Nesta data foi editada a Medida Provisória nº 813, que extinguiu o Ministério do Bem Estar Social, voltando a assistência social a se vincular a um revivido Ministério da Previdência e Assistência Social. Também foram extintas a Legião Brasileira de Assistência e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. A extinção destes órgãos era uma medida necessária para garantir a descentralização das ações com unidade de comando em cada nível de Governo, conforme determinado na LOAS. Entretanto, a forma abrupta e sem nenhuma transição com que se deu a extinção levou à paralisação dos programas assistenciais governamentais no ano de 1995, como será apontado mais à frente.

Esta mesma Medida Provisória criou o Programa Comunidade Solidária. Mais do que um programa, o Comunidade Solidária foi pensado como um modelo de governança de ações voltadas para segmentos mais pobres da sociedade. O programa partia das premissas de que as políticas públicas voltadas ao combate à pobreza necessitam de três condições básicas:

A **focalização** das políticas nos setores sociais mais vulneráveis e nas áreas mais pobres do país é condição *sine qua non* para garantir a equidade da política social.

A **participação** dos cidadãos e a ampliação das parcerias entre Estado e sociedade constituem uma estratégia fundamental para ampliar os

recursos, as competências e as capacidades necessários para a superação da pobreza e da exclusão social.

Já a **experimentação** de novos modelos e padrões de atuação é requisito indispensável para a melhoria da eficiência, da escala e da sustentabilidade das ações sociais” (DARCY DE OLIVEIRA, 2000: 24, grifos do autor).

Assim, as ações do Comunidade Solidária eram executadas em parceria entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada, inclusive com forte parcela de financiamento privado⁸². Segundo os gestores do Comunidade Solidária, o desenho adotado permitiria maior agilidade no processo de descentralização das ações, na medida que a sociedade civil e os empresários teriam uma capacidade de resposta mais ágil do que o serviço público⁸³.

Os formuladores do Comunidade Solidária apresentavam como uma inovação o fato de haver uma preocupação permanente com a avaliação e o monitoramento das ações. Também havia a determinação de que “*qualquer recurso financeiro deve ser distribuído por meio de mecanismos de competição*”⁸⁴. Por fim, havia uma ênfase no trabalho voluntário como um dos fatores de êxito das ações⁸⁵.

As críticas vieram fortes por parte dos atores envolvidos com a implementação da política de assistência social⁸⁶. Efetivamente, acompanhando a evolução desta política, cujo retrato mais recente era a LOAS, o Comunidade Solidária significou uma obstrução ao processo. Os motivos principais são:

- A opção pela focalização, mesmo baseada em critérios objetivos, contrariava o desenho que estava se criando para a assistência social. Pelo critério adotado para a determinação de quais municípios deveriam ser beneficiados, foram selecionados pouco menos de 2.000 cidades. Apesar dos conceitos de

⁸² Neste sentido, o programa foi abertamente influenciado pelas ações do Movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que em 1993 empreendeu um esforço de mobilização nacional no tocante à questão da fome no Brasil. Ver Peliano, 1997; e Scholz, 2002.

⁸³ Scholz, 2002.

⁸⁴ Esta determinação era referente á seleção de ONGs parceiras, não se aplicando a municípios que receberiam os recursos. Estes eram determinados com base em indicadores objetivos estabelecidos pela coordenação do Programa (Cardoso, 2000: 10).

⁸⁵ Cardoso, 2000; e Darcy de Oliveira, 2000.

⁸⁶ Silva e Silva (2001) traz um apanhado de argumentos contrários ao Comunidade Solidária.

focalização e de universalização não serem necessariamente excludentes⁸⁷, é claro que a exclusão da população pobre das demais cidades do acesso ao Comunidade Solidária afronta o artigo 203 da Constituição (que determina que a assistência social será prestada a quem dela necessitar) e o segundo inciso do Artigo 4º da LOAS (que estabelece a universalização dos direitos sociais como um princípio desta política);

- Havia uma pulverização institucional (nove ministérios envolvidos com 20 programas) que remete às debilidades do sistema de proteção social que foram apontadas em diagnósticos realizados ainda nos anos 1980;
- Falando em problemas já diagnosticados nos anos 80, também havia no Comunidade Solidária uma ênfase na experimentação e em projetos-piloto, mesmo com reconhecida dificuldade em disseminar estas experiências para uma grande escala, conforme reconhecia a Presidente do Conselho do CS, Ruth Cardoso⁸⁸;
- O destaque dado à ação voluntária e ao financiamento privado acaba por reforçar o caráter de benemerência e filantropia do qual a área de assistência social lutava para se livrar.

Paralelamente ao Comunidade Solidária, continuou existindo a Secretaria de Assistência Social, vinculada ao MPAS. Conforme já dito, a assistência social chegou a 1995 com um grande espólio: mais de 8 mil servidores da LBA e da CBIA; 3 mil voluntários; 9.575 convênios estabelecidos em 4 mil municípios. E tudo isto foi abruptamente extinto no dia 1º de janeiro, por meio da citada MP 813. Somente os serviços de ação continuada (apoio à criança carente, apoio à pessoa idosa e apoio à pessoa portadora de deficiência) foram executados em 1995 – nenhum programa foi implementado em substituição aos extintos.

⁸⁷ Este argumento é explicado em Draibe, 1998; Boschetti, 2003; e Kerstenetzky, 2005.

⁸⁸ Cardoso, 2000.

Em 1996 são criados dois programas e é implementado o Benefício de Prestação Continuada (BPC) determinado na LOAS. Os programas criados são:

- O Brasil Criança Cidadã (BCC), destinado a apoiar ações de cultura esporte e lazer a crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos. O BCC repassava recursos para Prefeituras ou ONGs selecionadas por um Comitê Técnico Estadual;
- O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que repassa um benefício monetário para a família retirar a criança do trabalho e coloca-la na escola e em uma atividade de “jornada ampliada” (geralmente atividades esportiva, culturais, de lazer ou sócio-assistenciais) no contra-turno da escola.

Em 1997 é criado o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conhecido como Sentinela.

O que chama atenção nestes programas é que todos têm a titularidade baseada na faixa etária, sendo voltados para a criança e o adolescente. Ou seja, o movimento em defesa dos direitos de crianças e adolescentes é evidentemente uma força motriz para as ações de assistência social.

Considerando que o BPC, instituído pela LOAS, era voltado para idosos e pessoas com deficiência cuja renda familiar per capita não ultrapasse $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e que os serviços financiados pelo Governo Federal eram focalizados em crianças, pode-se concluir que a opção do primeiro Governo FHC foi destinar a assistência social aos grupos inaptos ao trabalho, público tradicional da assistência social⁸⁹. As ações eram bastante seletivas (idosos com mais de 70 anos⁹⁰, pessoas com deficiência com renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, vítimas de exploração econômica ou sexual), o que reforçou o caráter marginal nas ações.

Por conta disto, o investimento na política de assistência social também deveria ser bastante marginal. Houve, porém, um aumento involuntário dos gastos, que deveu-se a

⁸⁹ Conforme Robert Castel (1998) classifica os destinatários da política social (inaptos) em contraposição àqueles que podem e devem trabalhar para se sustentar (aptos).

⁹⁰ Em 1998, a idade mínima para receber o benefício baixou para 67 anos.

fatores sobre os quais a governabilidade do Executivo era limitada. Em valores constantes de dezembro de 2001, o gasto com assistência social foi de R\$ 1,85 bilhões em 1995. Quatro anos depois, o valor saltou para R\$ 4,21 bilhões, um crescimento real de 128%⁹¹. Em proporção do GSF, a assistência social passou de 1,3% do total do GSF para 2,42%⁹². Este crescimento é determinado, principalmente, por conta da implementação do Benefício de Prestação Continuada a partir de 1996. Com o valor constitucionalmente vinculado a um salário mínimo e com critérios razoavelmente objetivos de concessão, houve pouca margem para o Governo FHC conter estes gastos. Não que não tenha havido tentativas. Variadas medidas foram propostas para tentar a “contenção dos gastos”⁹³:

- O conceito de família ficou mais restrito (somente cônjuge, companheira, filho menor de 21 anos ou “inválido”, os pais e irmãos menores de 21 anos ou “inválido”);
- O enquadramento de pessoas com deficiência ficou mais restrito, com a definição de um instrumento com indicadores técnicos para esta definição idealizados sob critérios exclusivamente médicos e físicos⁹⁴;
- Antecipação da revisão dos benefícios já concedidos, o que deveria ocorrer apenas a cada dois anos;
- Tentativa de suspensão da concessão de novos benefícios enquanto uma auditoria para apurar fraudes não fosse realizada. Esta tentativa se deu às vésperas da II Conferência Nacional de Assistência Social, o que ampliou a resistência a esta medida, que não prosperou;

⁹¹ O cálculo destes valores consideram a despesa segundo o critério de objetivo ou finalidade dos gastos. “A organização [dos gastos] dessas áreas [sociais] se baseou na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e, no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, na descrição do subtítulo ou projeto/atividade (denominada de ação na nova classificação orçamentária)” (Castro et alli, 2003: 11-2).

⁹² Em 1981, a LBA e a Funabem correspondiam a 1,73% dos recursos do SINPAS. Não se trata aqui de uma comparação metodologicamente rigorosa, já que os critérios de cálculo são diferentes, mas serve para mostrar que a assistência social continuou com a mesma participação ínfima no orçamento social da União.

⁹³ Sobre as tentativas de mudança no BPC, ver Gomes (2004).

⁹⁴ O instrumento avalia aptidão para o trabalho, níveis de dificuldade nas áreas de visão, audição e palavra, níveis de dificuldades para exercer atividades da vida cotidiana, níveis de dificuldade de locomoção, níveis de instrução, níveis de controle de excretos (Gomes, 2004: 202).

- Tentativa de impedir a progressiva redução da idade mínima para concessão do BPC aos idosos. Esta medida também não obteve sucesso.

O impacto da regulamentação do BPC sobre o gasto federal vai além do aumento do volume de recursos. Até 1999, a distribuição de recursos entre os estados da federação ainda seguia a série histórica de repartição de recursos, que vinha desde a época da LBA. O BPC não manteve esta proporção, já que havia um critério objetivo que determinava a concessão dos benefícios⁹⁵.

No nível federal, o primeiro mandato de FHC ainda foi marcado por três eventos importantes, a saber:

- Em 1995 foi realizada a I Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema “Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado”. Dois anos depois, foi realizada a II Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema “O sistema descentralizado e participativo da Assistência Social: construindo a inclusão, universalizando direitos”;
- A partir de 1995, inicia-se uma disseminação de programas de transferência de renda, inicialmente nas esferas subnacionais, mas a partir de 1997 também no âmbito federal;
- Em 1998, foi editada a NOB/98, que estabelece as regras para a implantação de elementos do sistema.

Conferências Nacionais de Assistência Social

Entre os dias 20 e 23 de novembro de 1995, foi realizada em Brasília a I Conferência Nacional de Assistência Social, com a presença de 1.069 participantes, dos quais 689 foram delegados. Esta Conferência foi precedida por conferências municipais e estaduais preparatórias e deve ser entendida dentro do ainda incipiente processo de mobilização dos atores em torno de um projeto de política pública de assistência social. A

⁹⁵ Boschetti, 2003: 199-200.

II Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em novembro de 1997, com participação de 752 delegados e 250 convidados deu continuidade a este processo.

Na visão de uma Conselheira representante do CFESS:

O grande saldo das conferências [municipais, estaduais e nacional] é que elas trazem ao debate a questão da assistência, reconstróem a visão da assistência na sociedade. (...) Então, há um processo de reconceituar a assistência que a Conferência permitiu, que o Conselho saiu fortalecido, até do ponto de vista do reconhecimento da área pela Presidência da República (depoimento citado em RAICHELIS, 2005: 146).

Porém, apesar da visão positiva da representante da CFESS, no Poder Executivo os reflexos desta reconceituação foram mínimos, já que este manteve uma ênfase no Comunidade Solidária enquanto a assistência social continuou uma política marginal. E, por meio da Lei nº 9.720/98, o Governo FHC mudou a periodicidade das Conferências Nacionais de Assistência Social, que passaram a ocorrer a cada quatro anos – o que na prática evitou que ocorresse a Conferência de 1999, ficando a III Conferência marcada somente para 2001⁹⁶.

Programas de transferência de renda

Em 1995, o Município de Campinas (SP) e o Distrito Federal iniciam programas de transferência de renda com abrangência local⁹⁷. Até 1997 foram implantados 25 programas de transferência de renda municipais (22) e estaduais (3)⁹⁸. Em 1997 também

⁹⁶ Alguns municípios, como Londrina (PR), realizaram uma Conferência Municipal de Assistência Social em 1999, apesar da ausência de uma diretriz nacional neste sentido (Pastor, 2006).

⁹⁷ Ambos os programas instituíam condicionalidades para as famílias participantes, a despeito de algumas diferenças no seu desenho. Além de instituírem uma política inovadora no Brasil, estes dois programas foram a base para a disseminação, em âmbito municipal e estadual, de diversos outros programas semelhantes, alguns com ênfase na educação (conforme modelo do Distrito Federal) outros com ênfase na assistência social (conforme desenho adotado em Campinas). Algumas avaliações podem ser observadas em GDF (1995); Campineiro (1996); Fonseca (1996a; 1996b); NEPP (1996); IEE (1997); Lavinias e Varsano (1997); NAPP (1997); Nogueira, Montemor e Baldin (1997); Santanna e Moraes (1997).

⁹⁸ Silva e Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2004.

surge, na esfera federal, um programa de transferência monetária⁹⁹. De certa forma, esta foi uma resposta do Governo Federal ao processo de disseminação de experiências locais bem avaliadas que vinha ocorrendo desde a implementação dos programas pioneiros em 1995.

O Programa de Garantia de Renda Mínima foi regulamentado em 1998. Segundo suas regras, o Governo Federal deveria financiar 50% do valor do programa, cabendo os demais 50% aos municípios beneficiados. Por ter como critério de seleção a obrigatoriedade dos municípios apresentarem baixo IDH, foi difícil conseguir municípios dispostos (e com capacidade) a dar a contrapartida exigida.

Norma Operacional Básica de 1998

Por fim, no ano de 1998, foi editada a Norma Operacional Básica conhecida como NOB/98, que disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo.

Nesta NOB, são definidos os critérios para transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Também são estabelecidas as Comissões Intergestoras para pactuação da política:

- A Bipartite (CIB), com representantes do Governo Estadual e representantes dos Municípios (indicado pelo Fórum Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, ou congênere);
- A Tripartite (CIT), com representantes do Governo Federal, representantes dos Estados (indicado pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social) e representantes dos Municípios (indicado pelo Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social).

Estas Comissões Intergestoras têm as seguintes competências:

⁹⁹ No nível federal, já existia, desde 1996, o PETI, que era uma experiência de transferência monetária direta às famílias vinculada à participação em atividades complementares (a criança deveria participar de atividades oferecidas pelos municípios no contra-turno escolar, além de freqüentar a escola). Mas o objetivo do PETI (erradicação do trabalho infantil) era distinto dos objetivos programas de transferência de renda instituídos pelas instâncias subnacionais.

- a) habilitar e desabilitar estados na condição de gestão estadual, no caso da Comissão Intergestora Tripartite – CIT; e habilitar e desabilitar municípios na condição de gestão municipal, no caso das Comissões Intergestoras Bipartite – CIB;
- b) participar do acompanhamento da gestão da Política de Assistência Social no seu âmbito de atuação;
- c) discutir sobre os critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios;
- d) participar da definição de estratégias para ampliação dos recursos da assistência social;
- e) formular resolução interna quando da sua instalação, regulamentando forma de funcionamento;
- f) publicar e divulgar suas resoluções (BRASIL, 1998: 21).

A NOB também regulamenta os modelos de gestão possíveis, a saber, a Gestão Municipal e a Gestão Estadual. O modelo de gestão influencia diretamente o financiamento a ser recebido por cada esfera de governo. No caso dos municípios em gestão municipal, “*serão transferidos recursos financeiros diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais daqueles municípios que se habilitarem de acordo com essa NOB*”¹⁰⁰. Os estados habilitados receberão recursos do FNAS para manutenção de serviços de municípios que não estão habilitados para a Gestão Municipal e para o financiamento dos serviços que extrapolem as competências e limites municipais.

Além de definir os modelos de gestão, a NOB/98 estabelece os procedimentos operacionais para habilitação de gestão, que passam pela comprovação da existência e funcionamento de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.

Grosso modo, esta Norma consiste em mais um avanço rumo ao futuro Sistema Único de Assistência Social, que ainda não recebe esta denominação, na medida em que regulamenta – e pressiona – as instâncias subnacionais a montarem a estrutura de conselhos, fundos e planos proposta na LOAS. Os estados e – principalmente – os municípios responderam positivamente a esta regulamentação.

Entretanto, não foi apenas a constituição de Conselhos e Fundos Municipais que indica a importância dos municípios na estruturação da política de assistência social no

¹⁰⁰ Brasil, 1998: 22.

período. Mesmo com a ausência de uma diretriz federal, diversas experiências inovadoras foram realizadas no nível local, envolvendo a participação social¹⁰¹, estruturação de equipes técnicas, capacitação dos atores ligados à política, descentralização das ações¹⁰², intersetorialidade¹⁰³, entre outros aspectos¹⁰⁴. Estas experiências municipais – e outras – começaram a ser divulgadas, debatidas no meio acadêmico e no meio governamental, indicando ser possível ousar na política de assistência social.

1.6.2. Crise econômica e o segundo Governo FHC (1999-2002)

A condução da economia no Brasil sofreu uma grande reviravolta em janeiro de 1999. Neste mês, o país, estrangulado por uma fuga de capitais, foi obrigado a abandonar a política de câmbio fixo. Em crises anteriores (1995 – Crise do México; 1997 – Crise da Coreia; 1998 – Crise da Rússia), o país realizou um enorme esforço para manter sua âncora cambial. Porém, nesta ocasião não houve alternativa. O desequilíbrio externo ficou insustentável e a fuga de capitais começou a se esboçar em abril de 1998, quando as reservas cambiais chegaram a um pico de US\$ 74 bilhões. Até agosto, houve uma leve queda de pouco mais de 10% deste montante – as reservas chegaram a US\$ 66 bilhões. No mês seguinte, setembro, mais de US\$ 20 bilhões foram perdidos de reservas brasileiras, que chegaram a US\$ 45 bilhões. Em janeiro de 1999, as reservas eram de US\$ 36 bilhões, ou 48,65% do valor observado nove meses antes.

Somente após esta queda, o Brasil reformulou sua política cambial, introduzindo um regime de bandas cambiais e, em seguida, adotando um regime de câmbio flexível¹⁰⁵.

¹⁰¹ Destacamos neste quesito as experiências de Belo Horizonte e Londrina.

¹⁰² As experiências de Campinas (SP) e Santo André (SP) tiveram boa repercussão neste quesito.

¹⁰³ As ações de Santo André (com o Santo André Mais Igual) e Belo Horizonte seguem uma tendência à ação conjunta, enquanto Londrina investe numa radical complementaridade de ações com outras políticas setoriais.

¹⁰⁴ Descreveremos nas últimas três notas algumas experiências ocorridas no nível municipal. Estes exemplos não têm a pretensão de esgotar o assunto. Os municípios foram selecionados devido ao fato do NEPP já ter realizado junto a eles pesquisas sobre a política local de assistência social. FECAMP/NEPP/CESIT (2008).

¹⁰⁵ “A insistência em manter a taxa de câmbio sobrevalorizada, mesmo diante da certeza contrária que ia dominando todas as avaliações, não mais se explica pela lógica da política econômica – a essa altura

Mesmo com a mudança na política cambial, foi necessário recorrer ao FMI para receber ajuda financeira para aplacar a fuga de capitais. Foi elaborado um Plano de Estabilização Fiscal, composto de aumento da carga tributária¹⁰⁶ e redução de gastos governamentais¹⁰⁷. O aumento da carga tributária diminuiu a lucratividade das empresas privadas. O ajuste fiscal proposto no Plano aprovado pelo FMI impediu o setor público a assumir um papel de dinamizador da demanda¹⁰⁸.

(...) o acordo com o FMI serviu para dar uma segunda sobrevida ao Plano Real. É muito importante observar que este acordo estruturado em tempo relativamente curto, mobilizando montantes expressivos de diversas procedências e apoiado em bases absolutamente irreais, só foi possível devido ao risco – àquela altura considerado muito alto – de contágio nos mercados financeiros globalizados com a explosão do real (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002: 401-2).

O pacote de ajuste fiscal acertado com o FMI para garantir a sobrevida do Real teve um impacto direto no Gasto Social Federal (GSF). Segundo Jorge Abrahão de Castro e José Celso Cardoso Jr., 1999 é o único ano em que há uma queda no GSF dos dois mandatos FHC¹⁰⁹.

Pedro Luiz Barros Silva aponta uma particularidade no ajuste fiscal negociado pelo Governo Federal com o FMI. Cerca de 22 programas sociais ficaram protegidos dos

completamente superada pelos fatos. Somente encontra explicação no fator político – no caso, (...) o da eleição de Fernando Henrique Cardoso para um segundo mandato (...)” (Belluzzo e Almeida, 2002: 398).

¹⁰⁶ A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) subiu sua alíquota de 0,2% para 0,38%; o Cofins passou de 2% para 3%.

¹⁰⁷ Os cortes estavam previstos para um montante de R\$ 8,7 bilhões, além de um reforço de R\$ 6 bilhões oriundos da reforma da previdência.

¹⁰⁸ “*Se for feita uma desagregação da formação Bruta de Capital Fixo, atendo-se à importância do setor público, nota-se que quando cai a FBCF do setor público cai também a do País. Esse movimento é muito significativo, pois se percebe que quando o volume da FBCF do setor público volta a aumentar em termos correntes, o mesmo acontece com a FBCF total, comprovando a tese de que o ‘ajuste fiscal’ promovido a partir dos problemas cambiais de 1998 – e sistemático desde então – é um dos principais fatores que mantêm a economia crescendo a taxas medíocres (...)*” (Antunes, 2006: 154).

¹⁰⁹ Castro e Cardoso, 2005. O GSF também deixa de crescer, no período, por conta do arrefecimento na procura por antecipação das aposentadorias, já que a reforma da previdência do Governo FHC foi levada à cabo em 1998 por meio da Emenda Constitucional nº 20. A antecipação, motivada pelo medo da perda de direitos previdenciários, tinha sido um dos principais motivos para o crescimento do Gasto Social na primeira gestão de FHC. Nos anos entre 2000 e 2002, houve um modesto crescimento do GSF, porém insuficiente para alcançar os valores investidos no fim do primeiro mandato.

cortes orçamentários em função de sua importância para a proteção social da população mais vulnerável, formando uma Rede de Proteção Social (RPS)¹¹⁰. Segundo o autor, os programas que integram a RPS foram selecionados em função dos seguintes fatores:

- * Possuíam sustentabilidade garantida por dispositivos constitucionais ou legislação infra-constitucional, portadores de fontes de financiamento e estruturas operacionais de implementação claramente definidas¹¹¹;
- * Tinham como objetivo garantir a proteção social de populações em situação de risco ao longo do ciclo vital: infância, vida adulta e velhice;
- * Garantiam serviços básicos indispensáveis à proteção da população carente, em situação de extrema vulnerabilidade, aumentando suas condições sociais e culturais para o enfrentamento e superação dos determinantes da situação vivida;
- * Apresentavam maior impacto distributivo e alta precisão para o alcance do público-alvo (BARROS SILVA, 2006: 234).

Já no ano 2000, uma mudança na condução da política social ocorre. A constituição do Fundo de Combate à Pobreza, neste ano, é apontada como um marco para a política federal de transferências monetárias. “*Já no ano seguinte de sua aprovação [do Fundo de Combate à Pobreza] foram criados os programas Bolsa-Alimentação (na área da saúde [em 2001]), Agente Jovem (na Secretaria de Assistência Social [em 2001]) e, pouco mais tarde, Auxílio-Gás (2002)*”¹¹². Estes programas vieram se somar ao Bolsa-Escola (antigo Programa Nacional de Renda Mínima) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, implementado em 1996). Destes cinco programas, apenas o Auxílio Gás não era financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza — mas pelo CIDE, uma contribuição sobre o preço dos combustíveis. Todos os demais têm a mesma fonte de financiamento (o Fundo), podendo também contar com contrapartidas de estados e municípios¹¹³.

¹¹⁰ Barros e Silva, 2006.

¹¹¹ Neste caso, a negociação foi mais uma imposição, afinal não seria possível para o Governo desmontar ou parar de investir em ações, projetos e benefícios estipulados na Carta Magna, como o BPC.

¹¹² Draibe, 2003: 88. O Auxílio Gás era concedido pelo Ministério e Minas e Energia, como forma de compensar as famílias mais pobres pelo corte do subsídio à venda de gás de cozinha.

¹¹³ Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2004; Draibe, 2003.

Este movimento é importante, pois sinaliza que a transferência monetária condicionada, em diversas modalidades, passa a ser a principal ação para o combate da pobreza do Governo Federal. A constituição do Fundo de Combate à Pobreza e a criação de diversos programas de transferência de renda tiveram um impacto positivo no gasto federal para a área. Este gasto foi “reforçado” com a diminuição da idade mínima de habilitação ao BPC, que passou de 70 para 67 anos – o que levou ao aumento nos pedidos, e na concessão, deste benefício.

Segundo Jorge Abrahão de Castro e José Celso Cardoso Jr., o investimento federal em mecanismos de transferência de renda cresceu 29% entre 2000 e 2001, e mais 30,2% entre 2001 e 2002¹¹⁴. Apesar do crescimento dos benefícios constitucionais, como o BPC, da ordem de 16% no período, houve um grande aumento dos programas de transferência de renda não constitucionais. Em 2002, somente o Bolsa-Escola respondia por quase 20% do total de recursos destinados a transferências monetárias.

Fora a transferência de renda, a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) assumiu a coordenação do Projeto Alvorada, que procurava concentrar ações de saúde, educação e geração de renda em municípios selecionados em função do baixo IDH. Este projeto seguia as orientações básicas do Comunidade Solidária, que foi substituído – sem a mesma importância e destaque na estratégia de desenvolvimento social que havia no primeiro mandato – pelo programa Comunidade Ativa.

* * *

Portanto, os dois mandatos da gestão FHC foram momentos de recuo na política de assistência social. Independente da forma adotada – ênfase na benemerência privada via Comunidade Solidária na primeira gestão, ou na transferência direta de renda na segunda gestão – a política de assistência social preconizada pela Constituição, pela LOAS, pelas Normas Operacionais, pelos atores sociais que participam dos Conselhos ou das Conferências de Assistência Social não chegou a ser efetivada.

¹¹⁴ Castro e Cardoso, 2005.

Tal quadro nos leva a considerar que os direitos assistenciais no Brasil convivem numa dialética situação de originalidade e conservadorismo. Originalidade porque o campo jurídico instituiu legalmente princípios e diretrizes inéditos, que não estavam assegurados em lei. E conservadorismo porque por um lado, as inovações convivem com princípios seculares, como a inaptidão ao trabalho; e por outro lado, porque as ações políticas governamentais na Era FHC foram mais favoráveis à conservação da situação historicamente vigente, resistindo e mesmo opondo-se às necessárias reformas mais conseqüentes da área (BOSCHETTI, 2003: 116).

Se no plano federal, houve uma tendência à conservação de uma situação historicamente vigente, no âmbito municipal continuavam a ser adotadas mudanças nas práticas que apontavam para o futuro da política de assistência social. Portanto, como um contrapeso à falta de ação federal para estruturar a política de assistência social, os municípios continuaram – no início do século XXI – com a tarefa de propor idéias novas (e coloca-las em prática) para a política no âmbito local. Ao contrário do que se poderia esperar de uma ação fragmentada nos muitos municípios brasileiros, há alguns temas comuns que permeiam estas ações inovadoras, como o trabalho com família, a territorialização e a intersetorialidade.

1.7. Governo Lula (2003 – 2010)

O ano de 2002 foi marcado por turbulências na área econômica que tiveram motivações internas e externas. No plano internacional, a Argentina torna-se o alvo de ataques especulativos, abandonando a paridade fixa do câmbio e suspendendo o pagamento de sua dívida interna. Tal movimento teve impacto no fluxo de capitais que era fundamental para fechar a Balança de Pagamentos brasileira. No plano interno, foi um ano eleitoral marcado pelo temor dos investidores nacionais e internacionais com relação à eleição do candidato do PT, Luis Inácio Lula da Silva – vitória que se confirmou no pleito de outubro daquele ano.

Os temores eram ligados à posição histórica do partido contra a política econômica implantada por Fernando Collor de Mello e aprofundada nos oito anos do

Governo FHC. Entretanto, durante a campanha eleitoral de 2002, o próprio PT passou a indicar que não promoveria nenhum tipo de ruptura com a política econômica então vigente. Um sinal foi a indicação de Antonio Palocci – uma pessoa ligada às correntes moderadas do partido – para coordenar o programa de governo. As articulações de Palocci já indicavam uma mudança de postura do PT. Esta mudança foi explicitada em dois documentos apresentados pelo partido ao longo da campanha eleitoral. Em junho foi publicada a “Carta ao Povo Brasileiro” e em agosto a “Nota sobre o Acordo com o FMI”¹¹⁵. Em ambos documentos, foi afirmado o compromisso com alguns pilares da política econômica pós Real, a saber, o superávit primário, o respeito aos contratos, a manutenção da inflação em patamares baixos¹¹⁶.

Na prática, o início do Governo Lula deu continuidade à gestão macroeconômica praticada no governo anterior. Dentre suas primeiras ações neste campo, o novo Governo anunciou metas de inflação para 2003 e 2004, o que implicou na aceitação deste instrumento macroeconômico; elevou a taxa de juros básica para conter o crescimento inflacionário; definiu uma meta de superávit fiscal superior à acordada com o FMI; colocou na Lei de Diretrizes Orçamentárias o objetivo de manter esta mesma meta de superávit fiscal para todo o período de governo. Além disto, operacionalmente – e simbolicamente – foi mantida grande parte da equipe do Banco Central, cujo presidente indicado foi o ex-presidente mundial do *Bank Boston*, Henrique Meirelles¹¹⁷.

Apesar desta orientação pela manutenção do *status quo*, houve medidas que tentaram imprimir uma nova direção à economia brasileira. Cláudio Roberto Amitrano destaca uma ambigüidade da política econômica do período, já que “*ao mesmo tempo que a política macro se torna mais restritiva, a política de desenvolvimento ganha contornos mais ativos*”¹¹⁸. Dentro desta política de desenvolvimento ativa figuram a criação e ampliação do crédito consignado, do crédito dirigido – este realizado principalmente pelo

¹¹⁵ Com a eclosão da crise Argentina, o Governo FHC precisou estabelecer mais um acordo com o FMI para diminuir a vulnerabilidade externa brasileira.

¹¹⁶ Giambiagi, 2005.

¹¹⁷ Giambiagi, 2005.

¹¹⁸ Amitrano, 2006: 241.

BNDES, isenção de impostos para aquisição de máquinas e equipamentos, instauração de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior.

O desempenho do PIB em 2003 foi bastante baixo, condizente com a política econômica recessiva adotada no início do Governo Lula. Nos anos seguintes, entretanto, o indicador de crescimento econômico apresentou uma melhora. Em 2004, 2007, 2008 e 2010, o PIB cresceu mais de 5% ao ano, taxa não observada na economia brasileira desde o advento do Plano Cruzado. Em 2005 e 2006, o PIB cresceu menos, um pouco acima de 3%. No período, apenas em 2009, sob os efeitos da recessão global iniciada em 2008, o resultado foi negativo, com uma recessão de 0,19% do PIB. Mas no ano seguinte, um crescimento de 7,5% do PIB nacional mais do que compensou os resultado de 2009.

Neste contexto, a política de combate à pobreza do Governo Lula foi composta por três eixos que, ao longo do mandato, ganham maior ou menor destaque na agenda governamental. São eles a segurança alimentar, a transferência monetária condicionada (Bolsa Família) e o Sistema Único de Assistência Social.

Estes três eixos estavam institucionalmente separados, no início de 2003:

- O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) era responsável pelas políticas de segurança alimentar, com o destaque para o Fome Zero;
- O Bolsa Família era ligado diretamente à Presidência da República, sendo criado o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família com a *“finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do programa Bolsa Família (...)”*¹¹⁹;
- Já a política de assistência social ficou a cargo do Ministério da Assistência Social.

¹¹⁹ Artigo 4º da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que “Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências”.

No início do novo governo ficou indicado que o Fome Zero seria a principal ação social do Governo. Já na posse, o Presidente Lula afirmou:

O povo brasileiro, tanto em sua história mais antiga, quanto na mais recente, tem dado provas incontestáveis de sua grandeza e generosidade, provas de sua capacidade de mobilizar a energia nacional em grandes momentos cívicos; e eu desejo, antes de qualquer outra coisa, convocar o meu povo, justamente para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome.

(...)

Por isso, defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de ‘Fome Zero’. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida (LULA, 2003).

O Fome Zero começou a ser implantado com destaque nos meios de comunicação, inclusive por conta da prioridade dada ao tema pelo Presidente da República. Ao longo de pouco mais de 1 ano, o Fome Zero atendeu a 1.900.000 famílias moradoras de 2.369 municípios, prioritariamente localizados nas regiões semi-áridas do Nordeste. Foram construídas 22.040 cisternas, 205 obras hídricas dentro do Programa Nacional de Agricultura Familiar – Semi Árido; em 193 municípios foram desenvolvidas iniciativas para implantar programas de alfabetização de adultos; os acampamentos de assentados pela reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas receberam mais de 490 mil cestas básicas; mais de 2.500 produtores rurais passaram a vender leite e alimentos para o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA e PAA – Leite); a merenda escolar foi ampliada, tanto nas creches quanto nas escolas indígenas¹²⁰.

Estes resultados, porém, não foram suficientes para garantir a manutenção do Programa. Apesar de simbolicamente trazer a questão da fome para o centro da agenda pública, o Programa Fome Zero sofreu muitas críticas por sua dificuldade de articulação

¹²⁰ Yazbek, 2004.

técnica e política e foi transformado em uma marca que acompanha um conjunto de programas sociais de diversos Ministérios, sem que haja uma articulação entre eles¹²¹.

Com a perda de destaque do MESA, é realizada uma reforma administrativa que une os três eixos de ações contra a pobreza num órgão, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A unificação das estruturas administrativa ocorreu por meio da Lei 10.869, de 13 de maio de 2004. O MDS herdou as atribuições e as estruturas dos órgãos que o antecederam. No conjunto de ações do novo ministério, o Bolsa Família ganha, paulatinamente, relevância. O Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, chegou a afirmar que o programa teria se tornado o *“fio condutor, carro-chefe e ponto de referência dos programas sociais no Brasil”*¹²². Estudo conduzido por Ozanira Silva e Silva, Carmelita Yazbek e Geraldo Di Giovanni (2004) considera os programas de transferência de renda o *“eixo central da Política de Assistência Social no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social, nesse despontar do século XXI (...)”*¹²³.

1.7.1. O Sistema Único de Assistência Social

Concomitante à ascensão do Fome Zero e do Bolsa Família, a estruturação de um Sistema Único de Assistência Social, segundo os princípios e diretrizes da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social, começa a ser retomada.

Emergem novos compromissos a partir da posse do novo governo, sendo um deles o fortalecimento das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Com a importância dada às conferências de políticas públicas no governo Lula, a assistência social encontrou um terreno fértil para florescer de acordo com o ideário participativo que lhe é constitutivo desde que Fernando Collor vetou a primeira versão da LOAS, em 1990.

¹²¹ Takagi (2006) analisa as críticas recebidas pelo programa. Para ela, o bombardeio ao Fome Zero incluiu críticas conceituais, políticas, de paternidade e à gestão do programa. Yazbek (2004) reforça algumas destas críticas.

¹²² O Estado de São Paulo, 05/08/2005.

¹²³ Silva e Silva, Yazbek e Di Giovanni, 2004: 211.

Já em 2003, primeiro ano da gestão, a prática de Conferências de Assistência Social bienais volta a prevalecer. E a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada extraordinariamente no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, “*representou um significativo passo na direção da sedimentação dos novos termos da Política de Assistência Social no Brasil*”¹²⁴.

O tema da Conferência foi "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos". A Conferência contou com 817 delegados (quase 20% a mais do que o número de delegados da 1ª Conferência Nacional, de 1995) e 218 convidados. Os subtemas abordados no evento foram:

- Assistência Social – conceber a política para realizar o direito;
- Gestão e organização – planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito;
- Financiamento – assegurar recursos para garantir a política;
- Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social.

Ao fim do quarto dia de Conferência, uma nova etapa da política pública de assistência social se iniciou. O MDS e o CNAS passaram a coordenar a construção de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que foi aprovada no ano seguinte. Esta aprovação dá início ao processo de implantação do SUAS. A partir de então, todo amplo marco normativo foi erigido. De maneira sintética, as principais regulamentações do período estão no quadro a seguir¹²⁵:

¹²⁴ Relatório Final da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional>>. Acesso em 28 de setembro de 2009.

¹²⁵ Há uma série de outras leis, decretos, portarias e instruções normativas que constituem o arcabouço normativo do SUAS, tema este que não pretendemos esgotar. Aqui optamos por destacar os documentos que estabelecem diretrizes da política apenas para dar uma idéia do dinamismo que assolou a área de assistência social.

Quadro 1 – Principais marcos normativos da Política Pública de Assistência Social, Brasil, 2005-2010¹²⁶.

Ano	Norma / Legislação
2004	➤ Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
2005	➤ Norma Operacional Básica / SUAS: com o objetivo de adequar às diretrizes e objetivos estabelecidos no PNAS;
	➤ Neste ano ocorreu a V Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”, onde se pactuou metas decenais para o setor.
2006	➤ Guia de Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social;
	➤ Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS;
	➤ Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
	➤ Orientação para articular as ações do PAIF com o programa Bolsa Família;
	➤ Conferência Nacional dos Direitos do Idoso;
	➤ Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.
2007	➤ VI Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema geral “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”.
	➤ É criado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): O Sinase orientará as regras de implementação das medidas socioeducativas.
2008	➤ Orientações Transição da Rede de Educação Infantil financiada com Recursos da Assistência Social para Educação;
	➤ BPC na escola;
2009	➤ Orientações para serviços de acolhimento institucional;
	➤ Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
	➤ Guia de Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social;
	➤ Lei 12.010, a nova lei da adoção;
	➤ VII Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema geral

¹²⁶ Este processo de construção legislativa não se encerra em 2010. Por exemplo, em 2011 é aprovada a Lei 12.435, que modificou a LOAS e estabeleceu o SUAS em lei; no mesmo ano, é editada a Orientação Técnica para os Centros de Referência Especializado para população em situação de rua, entre outros exemplos.

	“Participação e controle social no SUAS”;
	➤ Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;
	➤ CRAS: A Melhoria da Estrutura Física para o Aprimoramento dos Serviços – Orientações para gestores e projetistas municipais;
2010	➤ Norma Operacional Básica / SUAS – revisão de 2010 para consulta pública;
	➤ Orientações Técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos (prioridade para crianças e adolescentes integrantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil);
	➤ Orientações Técnicas Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS;

Fonte: MDS.

Mas qual a estrutura pensada para o Sistema Único de Assistência Social? Basicamente, ele segue os mesmos cinco princípios já descritos na LOAS. Relembrando, estes princípios são: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; e V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Com relação às diretrizes, a nova PNAS avança em relação ao exposto na LOAS. Além das diretrizes de descentralização político-administrativa com comando único em cada esfera de governo, de participação da população na formulação e controle das ações e da primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social – já presentes na LOAS – o PNAS trouxe a diretriz de “*centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos*”¹²⁷.

¹²⁷ MDS, 2004.

Vale destacar que esta centralidade na família tem o impacto de uma revolução copérnica na assistência social, que, desde sua origem, é ligada ao atendimento individual de segmentos definidos a partir de tipos de vulnerabilidades (pessoas com deficiência, pobres) ou posição no ciclo vital (idosos, crianças).

No tocante aos objetivos, o PNAS diz que:

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

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

Segundo a PNAS, estes objetivos, princípios e diretrizes devem ser tratados dentro de uma perspectiva territorializada. Para isto, são estabelecidos cinco grupos territoriais, considerando o porte demográfico e outros indicadores socioterritoriais disponíveis. São eles:

- Municípios de pequeno porte 1: População menor do que 20 mil habitantes, ou cerca de 5 mil famílias.
- Municípios de pequeno porte 2: População entre 20 mil e 50 mil habitantes, tendo em média algo entre 5 mil e 10 mil famílias.
- Municípios de médio porte: População entre 50 mil e 100 mil habitantes.
- Municípios de grande porte: Municípios cuja população vai de mais de 100 mil habitantes até 900 mil. Ou algo entre 25 mil e 250 mil famílias, em média.

- Metr p les: Municípios com mais de 990 mil habitantes, atingindo a uma média superior a 250 mil famílias.

Além da classifica o por porte, os municípios passam a ser enquadrados em três níveis de gestão do sistema, com diferentes responsabilidades e benef cios¹²⁸: Gestão Inicial, Gestão Básica e Gestão Plena. Os municípios que não estejam em nenhuma destes três níveis de gestão ficam sob Gestão Estadual, cabendo ao Governo Estadual as responsabilidades pelo Sistema nestas cidades. Esta tipologia substitui o modelo Gestão Municipal-Gestão Estadual estabelecido pela NOB/98.

A Gestão Inicial é o nível mais simples para um município habilitado. As responsabilidades municipais não vão além de manter atualizados seus dados na Rede SUAS (de monitoramento da política em nível federal), realizar cadastro de famílias para o Bolsa Família, preencher um plano de a o no sistema SUAS-WEB e apresentar um relatório de gestão na forma de presta o de contas. O nível de Gestão Básica é aquele em que os gestores municipais assumem a gestão da prote o social básica no município. Já no nível de Gestão Plena, os gestores municipais se encarregam da

(...) gestão total das a es de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isen o de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS (MDS, 2005: 101).

Portanto, a PNAS inaugura um novo “léxico conceitual”¹²⁹ para a assistência social ao se balizar por idéias como centralidade na família, intersetorialidade, territorializa o e níveis de gestão. Se no nível federal, estes conceitos são novos, deve-se destacar que diversos municípios já desenvolviam políticas locais com base nestas idéias. Além destes conceitos, “Novas bases para a rela o entre sociedade civil e Estado”,

¹²⁸ Os níveis e tipos de gestão são definidos na NOB/SUAS de 2005.

¹²⁹ Castro, 2008.

“Financiamento”, “Política de recursos humanos” e “Informação, monitoramento e avaliação”, entre outros, são eixos estruturantes da política.

As ações públicas passam a ser hierarquizadas em duas modalidades, a saber, as ações de proteção social básica e as ações de proteção social especial, que ainda se divide em média complexidade e em alta complexidade. Segundo o PNAS, a definição da modalidade básica é:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (pág.19).

Os serviços de proteção básica previstos são: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas¹³⁰.

Já no caso da proteção especial, a definição é:

(...) modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras.

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada (pág. 22).

¹³⁰ CNAS, 2009. Na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009) há uma detalhada descrição de todos os serviços obrigatórios para a política. Esta descrição traz o conteúdo do serviço, o público alvo, os requisitos de infra-estrutura, entre outras informações.

A proteção social especial divide-se em média e alta complexidade¹³¹. Os serviços de média complexidade oferecem atendimento nas situações em que os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, apesar da violação dos direitos. Os serviços previstos são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua¹³².

Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade são os que garantem proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) para aqueles indivíduos ou famílias que não se encontram com referências familiares ou comunitárias – ou estão em tal situação de risco que necessitam ser afastados do convívio familiar ou comunitário. São eles: o Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva); o Serviço de Acolhimento em República; o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências¹³³.

Tanto a Proteção Social Básica quanto a Especial contam com equipamentos públicos específicos – outra inovação para a forma de operar da área. Na Básica, trata-se do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). O CRAS é um equipamento que deve servir de porta de entrada aos cidadãos que necessitem de assistência social. Cada município deve definir em seu Plano Municipal de Assistência Social o número ideal de CRAS para garantir atendimento a toda a população vulnerável de seu território. Os CRAS podem ter capacidades diferenciadas de atendimento de famílias (entre 2.500 e 5.000

¹³¹ Se a NOB/SUAS traz a diferenciação conceitual entre as modalidades de proteção social, na prática existe um conjunto de casos e de situações que se situam em uma “área de fronteira” pouco definida, cabendo dúvidas quanto à forma de proteção social a ser oferecida. Especificamente, são casos em que não se sabe com certeza de é de proteção básica ou especial de média complexidade. Uma maior precisão no entendimento de qual proteção social é devida para estes casos “fronteiriços”, pois se corre o risco de haver uma desresponsabilização do atendimento de determinados casos em função de dúvidas quanto ao tipo de proteção social que deve ser oferecida.

¹³² CNAS, 2009.

¹³³ CNAS, 2009.

famílias referenciadas e entre 500 e 1.000 famílias efetivamente atendidas durante o ano), o que se reflete no tamanho da equipe técnica mínima necessária para o seu funcionamento. O quadro a seguir estabelece a relação entre a capacidade de atendimento do CRAS e a sua equipe mínima necessária.

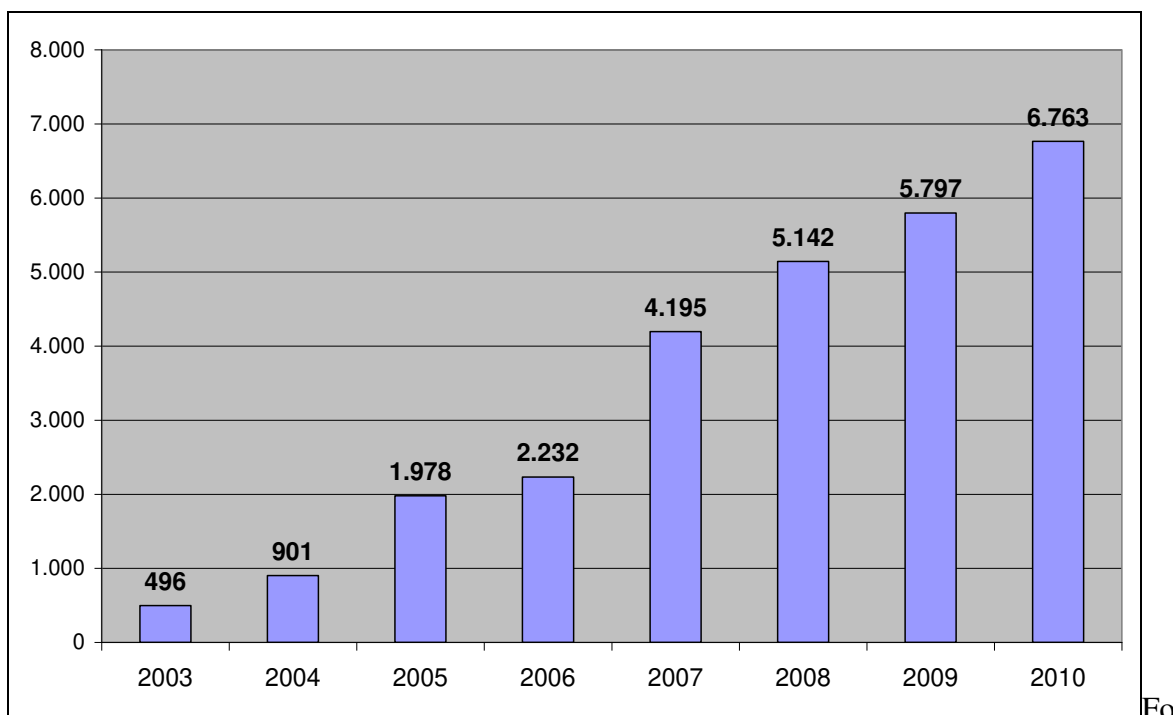
Quadro 2 – Composição da equipe de referência dos CRAS, segundo número de famílias referenciadas e capacidade de atendimento anual.

Famílias referenciadas	Capacidade de atendimento anual	Equipe de referência	
Até 2.500	500 famílias	Dois técnicos com nível médio e dois técnicos com nível superior, sendo um assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	As equipes de referência do CRAS devem contar sempre com um coordenador com nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais.
3.500	750 famílias	Três técnicos com nível médio e três técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	
5.000	1.000 famílias	Quatro técnicos com nível médio e quatro técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS*.	

Fonte: Guia de Orientações do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 2009. MDS, www.mds.gov.br

Os CRAS são uma versão dos Núcleos de Atendimento Familiar (NAFs) que estavam implantados em alguns municípios. Porém, é após 2004 que a disseminação deste equipamento se acelerou, como mostra o gráfico 1. Em 2007 já eram 4.182 CRAS em 3.151 municípios – em 2010, já eram 6.763 unidades de referência, número superior ao de municípios brasileiros.

Gráfico 3 – Evolução do número de CRAS implantados no Brasil, 2003-2010.



Fonte: SNAS/MDS, citado em Castro (2008) e MDS (2010).

* Em 2003, os equipamentos públicos ainda se chamavam NAF, e não CRAS.

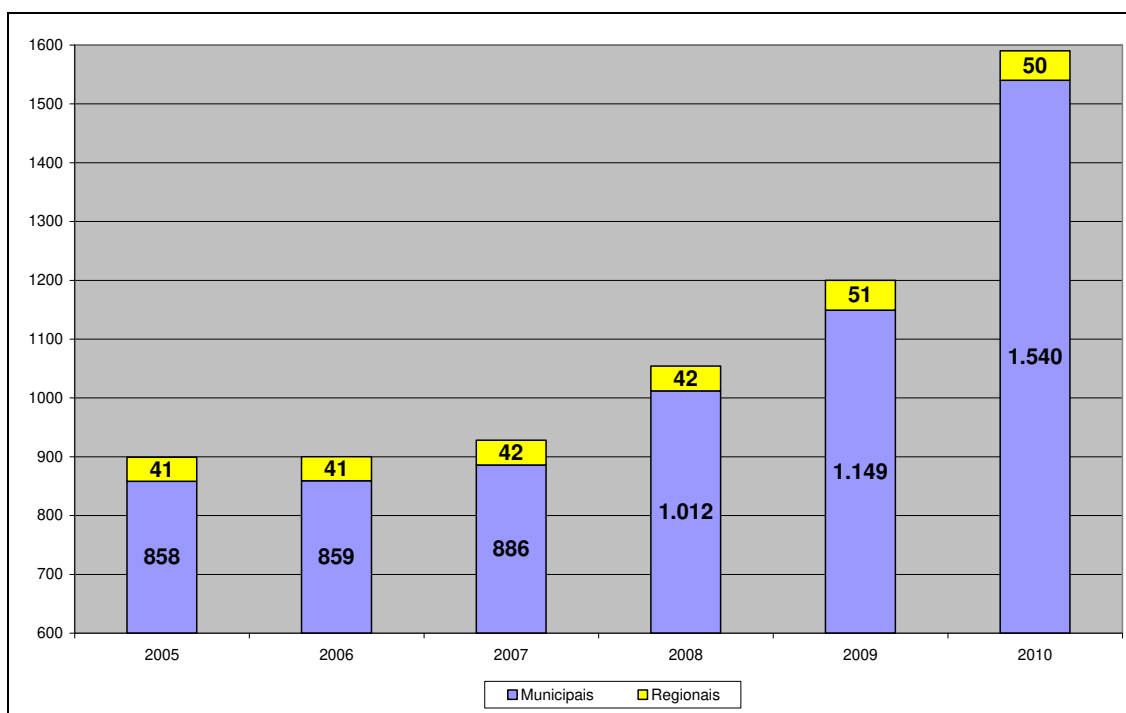
De maneira análoga, a Proteção Social Especial de Média Complexidade conta com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Segundo as Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, divulgado pelo SNAS/MDS em 2011¹³⁴, os CREAS podem ter abrangência local ou regional, de acordo com o porte populacional e a demanda dos municípios. O CREAS regional deve ser implantado em municípios de Pequeno Porte 1 (com até 20 mil habitantes) quando a demanda do município não justificar a existência de um equipamento exclusivo para a cidade. O CREAS regional poderá ser instalado por iniciativa do Governo Estadual ou por uma ação coordenada e conjunta de municípios próximos.

¹³⁴ Há uma versão preliminar editada, em 2006, para consulta pública. Na versão de 2011 muitos conceitos e definições do documento inicial foram alterados.

Já municípios de Pequeno Porte 2, Médio Porte, Grande Porte, Metrôpoles, Distrito Federal e os municípios de Pequeno Porte 1 cuja demanda justifique a existência do equipamento devem criar pelo menos um CREAS municipal – em municípios de grande porte e metrôpoles é indicado 1 CREAS a cada 200 mil habitantes.

Independente das características e peculiaridades locais, todos os CREAS devem ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Os demais serviços de média complexidade (são mais quatro) podem ser ofertados ou não, dependendo do diagnóstico e do planejamento local. Nos últimos anos vem se difundindo Centros de Referência Especializados voltados para a população em situação de rua (CREAS-POP).

Gráfico 4 – Evolução do número de CREAS municipais e regionais implantados no Brasil, 2005 – 2010.



Fonte: Dados de 2005 a 2007 – Matriz de Informação Social; Dados de 2008 – Revista CREAS, Ano 2, nº 1. MDS: 2008; Dados de 2009 e 2010, Censo SUAS 2010.

Como se pode ver no Gráfico acima, a evolução do número de CREAS implantados é bastante lenta, principalmente no caso dos CREAS regionais – foram implantados menos de dez novos CREAS regionais entre 2005 e 2010. Certamente, um dos fatores que inibem esta implantação é a necessidade de uma articulação entre municípios diversos que precisariam chegar a um acordo sobre como compartilhar a utilização dos serviços dos CREAS regionais.

Porém, mesmo os CREAS municipais são implementados a uma velocidade muito mais lenta do que a observada no caso dos CRAS. Um dos motivos para esta resistência é a necessidade de uma equipe mínima mais diversificada e de maior número e a impossibilidade de se realizar um atendimento em larga escala para situações de média complexidade.

A composição da equipe mínima do CREAS também consta nas Orientações Técnicas do MDS. Ela prevê uma equipe multidisciplinar, na qual o número de profissionais guarda relação com a capacidade de atendimento do equipamento e com o porte populacional do município. O Quadro 3 traz os parâmetros instituídos em 2011 pelo MDS.

Quadro 3 – Composição da equipe de referência dos CREAS, segundo porte populacional e capacidade de atendimento anual.

Municípios		Capacidade de Atendimento/ Acompanhamento	Equipe de Referência
Porte	Nível de gestão		
Pequeno Porte I e II e Médio Porte	Gestão inicial, básica ou plena	50 casos (famílias/ indivíduos)	1 Coordenador 1 Assistente Social 1 Psicólogo 1 Advogado 2 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) 1 Auxiliar administrativo
Grande Porte, Metrópole e DF	Gestão inicial, básica ou plena	80 casos (famílias/ indivíduos)	1 Coordenador 2 Assistentes Sociais 2 Psicólogos 1 Advogado 4 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) 2 Auxiliares Administrativos

Fonte: MDS (2011).

Em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), estabeleceu mais alguns parâmetros para equipes mínimas de outros serviços de assistência social. Para os serviços de proteção social especial de alta complexidade, sempre deverá haver uma equipe de referência de um assistente social e um psicólogo. Esta equipe de referência é indicada para os serviços de abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem, programa de Família Acolhedora.

No caso dos serviços de acolhimento institucional, também é importante haver um coordenador, cuidadores e auxiliares de cuidador – em proporção ao número de usuários. No caso de República para jovens, além de assistente social e psicólogo, deve compor a equipe um coordenador de nível superior para cada grupo de até 20 usuários.

A proteção social especial inclui, também, os serviços de apoio e proteção aos idosos. Segundo a NOB-RH/SUAS, as Instituições de Longa Permanência para Idosos exigem uma equipe composta por 1 coordenador (escolaridade de nível médio ou superior), cuidadores (escolaridade mínima de nível médio), assistente social, psicólogo, 1

profissional para desenvolvimento de atividades socioculturais (escolaridade mínima de nível superior). Além destes, faz parte da equipe de referência um conjunto de atividades com exigência de nível educacional fundamental apenas. São elas: profissionais de limpeza, profissionais de alimentação e profissionais de lavanderia¹³⁵.

Este conjunto de recursos humanos deve contar com um plano de capacitação e um plano de carreira, cargos e salários (PCCS). Tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal devem elaborar Planos Anuais de Capacitação, cabendo a estas instâncias coordenar e financiar esta capacitação. Em realidade, esta capacitação não deve ficar restrita aos trabalhadores da área, mas a todos os atores da política, tais como gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, dos setores governamentais e não governamentais integrantes da rede socioassistencial, e conselheiros. Aos municípios, cabe liberar seus técnicos e sua equipe para participar da capacitação – além disto, é importante que os municípios participem da formulação e execução da Política Nacional de Capacitação.

A Norma Operacional Básica que regula o SUAS definiu ainda um conjunto de instrumentos de gestão que devem ser utilizados nas três esferas de Governo. São eles:

- **Plano de Assistência Social:** Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor, porém o mesmo deve ser aprovado pelos Conselhos de Assistência Social;
- **Orçamento da Assistência Social:** Articuladamente, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual devem trazer o planejamento das ações governamentais de curto e médio prazo do SUAS;
- **Sistema de informação, monitoramento e avaliação:** As informações são a matéria prima para o planejamento, enquanto o monitoramento e a avaliação tem papel preponderante na reorientação ou reafirmação das ações que estão sendo executadas; e
- **Relatório Anual de Gestão:** É o documento que formalmente avalia o cumprimento das realizações e seus resultados.

¹³⁵ Não há, ainda, nenhum Guia de Orientações ou publicação para normatizar os serviços de atendimento ao idoso.

Conforme já se pôde observar, as instâncias de pactuação são as mesmas definidas pela NOB/98: no âmbito estadual é a Comissão Intergestores Bipartite e no âmbito federal é a Comissão Intergestores Tripartite. E as instâncias de deliberação continuam sendo os Conselhos de Assistência Social e as Conferências de Assistência Social, nas três esferas de Governo.

Também o financiamento da política segue a orientação de se dar por meio de transferências via Fundos de Assistência Social, novamente tal qual preconizado pela NOB/98. Segue a obrigatoriedade da política ser co-financiada pelas três esferas de governo, sendo que os recursos federais e estaduais devem ser transferidos automaticamente, desde que as condicionalidades previstas na NOB/SUAS sejam cumpridas¹³⁶.

As regras de partilha de recursos dos Fundos passam a ser guiada por indicadores objetivos.

(...) a partilha dos recursos dos fundos de Assistência Social nacional, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios siga critérios pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais que dêem conta de contemplar as demandas e prioridades apresentadas de forma específica, a partir das diversidades apresentadas pelas diferentes realidades que convivem no país, bem como em pactos nacionais e em critérios de equalização e correção de desigualdades (MDS, 2005: 130).

Estes indicadores contemplam porte populacional dos municípios, complexidade dos serviços oferecidos, taxa de vulnerabilidade social por estado e diversos indicadores socioterritoriais (como taxa de vulnerabilidade social municipal, receita corrente líquida municipal per capita, recursos transferidos pelo FNAS), além de “indicadores complementares”, que deve ser selecionado nas respectivas instâncias de pactuação.

¹³⁶ As condicionalidades são: constituição de unidade orçamentária para cada fundo de assistência social; comprovar a execução orçamentária e financeira de recursos próprios e dos recursos recebidos em co-financiamento; comprovar o acompanhamento da gestão pelos respectivos conselhos; no caso dos municípios, observar o nível de gestão em que se encontrem; alimentar as bases de dados do SUAS-Web; cumprir o disposto no artigo 30 da LOAS e corresponder aos critérios de partilha estabelecidos.

Os mecanismos de transferência automática, a crescente responsabilidade dos conselhos e conferências e o uso de indicadores objetivos para guiar a partilha de recursos são práticas que confrontam diretamente o modelo tradicional de financiamento da política, marcado pela centralização, segmentação e inconstância, muitas vezes operado “(...) *a partir de bases patrimonialistas e clientelistas e pautadas numa série histórica, perpetuada, engessada e alicerçada num modelo de repasses de recursos operado sob a lógica per capita (...)*”¹³⁷.

Estas novas regras foram acompanhadas pelo incremento nos valores investidos no financiamento da política de Assistência Social no nível federal. Analisando o Gasto Social Federal entre 2002 e 2009, Mesquita, Martins e Cruz (2012) constatam que o gasto da União com a assistência social cresceu de um dispêndio de R\$ 10,2 bilhões para R\$ 33,3 bilhões, um crescimento de 228% em três anos. Excluindo os valores pagos em benefícios monetários (como BPC, Bolsa Família, PETI e ProJovem), os gastos variaram de R\$ 1,46 bilhões, em 2002, para R\$ 2,75 bi em 2009 – uma variação de 88,4%¹³⁸.

Por fim, o SUAS tem entre seus eixos a constituição de um sistema de informações, monitoramento e avaliação. Desde 2005, a Rede SUAS busca cobrir este papel.

A Rede SUAS é um sistema de informação resultante da integração de vários instrumentos de produção, recebimento, armazenamento e entrega de dados e informação com escopos diferenciados no arcabouço da gestão, no controle social e financiamento da política (Tapajós, 2007: 73).

A Rede SUAS é composta pelos seguintes sistemas¹³⁹: SUASweb¹⁴⁰, GeoSUAS¹⁴¹, InfoSUAS¹⁴², CadSUAS¹⁴³, SigSUAS¹⁴⁴, SISFAF¹⁴⁵, SIAORC¹⁴⁶, SISCON¹⁴⁷, SICNASweb¹⁴⁸.

¹³⁷ Tavares, 2009: 230.

¹³⁸ Os dados estão atualizados para valores de dezembro de 2009, segundo o IPCA (Mesquita, Martins e Cruz, 2012: páginas 33-35).

¹³⁹ Coelho Jr. *et alli*, 2007.

* * *

Finalizando, o SUAS ainda não alcançou um grande destaque no debate sobre combate à pobreza ou sobre proteção social no Brasil, pelo menos não na intensidade experimentada pelo Bolsa Família ou, antes dele, pelo Fome Zero. Entretanto, passados dez anos da IV Conferência Nacional de Assistência Social, há claramente uma estrutura material do Estado voltada para erigir esta política nacional. As normas para a estruturação do sistema são abundantes e amplas, abrangendo desde Guias e Orientações até diversas peças legislativas. Os equipamentos públicos de proteção social crescem a cada ano, bem como o corpo de servidores voltados para a área. Um sistema de monitoramento articulado e detalhado foi criado e os mecanismos de financiamento da política foram aprimorados – e tudo isso, somado aos demais instrumentos de gestão permite um gerenciamento da política segundo critérios mais objetivos e menos impressionistas.

Toda esta ossatura da política acabou por criar um sistema único, conceitualmente integrado, descentralizado e de funções, serviços e programas definidos. A Lei 12.435 de 2011, conhecida como a Lei do SUAS, formalizou a organização do novo sistema. Apesar de ter sido promulgada já no Governo Dilma Rousseff, a lei segue a lógica

¹⁴⁰ Acessado por todos os municípios e estados, contém o Plano de Ação (planejamento de ações co-financiadas) e o Demonstrativo Sintético Físico Financeiro (com prestação de contas) e informações gerenciais.

¹⁴¹ Acessado por toda a população, permite o cruzamento de dados a respeito de ações do MDS e variáveis socioeconômicas territorialmente determinadas.

¹⁴² Sistema com acesso livre, traz informações sobre previsão de atendimento e valores transferidos para os municípios.

¹⁴³ Sistema com informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos de assistência social, rede de entidades e dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional.

¹⁴⁴ Sistema que também trata de informações sobre execução física e financeira de ações de estados e municípios.

¹⁴⁵ Sistema que operacionaliza o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais.

¹⁴⁶ Sistema específico para acompanhamento da execução orçamentária.

¹⁴⁷ Sistema de gerenciamento de convênios.

¹⁴⁸ Permite o acompanhamento de ações do Conselho Nacional de Assistência Social no tocante à certificação de entidades e concessão de certidões.

de aprimoramento do Sistema Único discutida nos documentos do MDS e nas Conferências Nacionais de Assistência Social.

A lei permite, também, maior estabilidade e segurança à esta forma de organização da política – ao se tornar lei e abandonar sua forma de Normas Operacionais e Instruções Normativas, o SUAS institucionalizou-se.

Isto não deve ser entendido como uma panacéia para esta política. A construção do SUAS ainda está longe de se completar. Desafios quanto à eficácia e efetividade da política ainda persistem, especialmente num contexto sócio-econômico adverso. Estes desafios são compreensíveis. Em primeiro lugar, pela radical inovação que significa o SUAS em relação a práticas há muito consolidadas para a área de assistência social. Até agora houve muito pouco tempo para reorientar as estruturas burocráticas municipais. Com o agravante de haver necessidade de uma nova postura política e técnica por parte de todos os envolvidos com a área: os usuários e a sociedade civil precisam participar ativamente do controle social da política, os gestores precisam superar as formas de atuação clientelistas e pontuais, os técnicos precisam trabalhar com base no território, investindo na matricialidade sócio-familiar e garantindo aos usuários da assistência social o *status* de sujeitos de direitos. Trata-se de transformar uma mentalidade consolidada, que encontra dificuldade de ser superada – especialmente, mas não apenas, em regiões mais conservadoras.

A bem da verdade, as diretrizes e princípios do SUAS ainda não são claros para boa parte deste público. Não é pequena a possibilidade que os novos conceitos sejam, na prática, adotados como jargões ou slogans vazios, ou que a mudança nos serviços e equipamentos da assistência social seja rapidamente feita, de maneira a se alcançar uma aparência adequada ao SUAS, mas uma essência ainda tradicional e conservadora. O plantão social vira CRAS por decreto ou por uma mera troca de placas; o trabalho com família torna-se mais disseminado, mas ainda segue o padrão autoritário de “correção ou orientação” quanto a condutas “erradas ou irregulares”; o Conselho de Assistência Social somente assume a função de carimbar as deliberações do Poder Executivo; o monitoramento e avaliação das ações transformam-se em mais uma tarefa de registro de ações sem nenhuma repercussão no planejamento ou reorientação das ações – ou pior, um

instrumento para impor penalidades à rede socioassistencial –, entre diversas outras possibilidades.

Portanto, os desafios ainda colocados são de ordem prática e de ordem conceitual. De ordem prática, é necessário constituir equipamentos públicos, criar serviços, programas e projetos, garantir orçamento adequado e regular, montar um sistema de planejamento e avaliação e garantir a equipe mínima dentro dos padrões estabelecidos. Apesar dos avanços da última década, há uma ossatura material ainda a ser construída e consolidada.

De ordem conceitual, é necessário aprofundar os princípios, as diretrizes e os eixos estruturantes do SUAS, de forma a se buscar a concretização prática destes conceitos. Igualmente desafiador será construir uma nova concepção de trabalho e atendimento para a área, evitando reforçar a subalternidade dos usuários, a ineficácia das ações, o assistencialismo, o clientelismo e demais deformações que ainda são muito associadas à política de assistência social.

Mesmo com esses desafios (enormes, diga-se logo), as perspectivas para o futuro da política de assistência social são bastante positivas. Há avanços normativos e concretos a serem mostrados. Alguns atores sociais que defendem a política estão sendo fortalecidos, como os trabalhadores do SUAS, que crescem em número e em diversidade profissional. Os Conselhos de Assistência Social estão cada vez mais solidificados, apesar de ainda carregarem inúmeros problemas. E os municípios são, atualmente, os grandes fiadores da política. A estrutura burocrática local que está sendo montada depende, em parte, de financiamento e de normas federais – o que pressiona as esferas estaduais e federal pela manutenção do financiamento e apoio necessário para que os municípios não retrocedam em suas redes de proteção socioassistencial.

Desta forma, o reflexo de um retrocesso na política de assistência social em âmbito federal seria sentido imediatamente nos municípios, obrigando ao fechamento de serviços e equipamentos públicos. Logicamente, não se trata de uma medida sem custo político. E há uma rede com bastante capilaridade para vocalizar uma resistência e pressionar por novos avanços.

Porém, que fique bem claro: é difícil haver um retrocesso, mas não é impossível. Nossa história recente mostra bem isso: após a grande mobilização progressista da Assembléia Nacional Constituinte seguiu-se um período de desmonte e desmoralização do aparato estatal. Em seguida, uma nova mudança de rota: um período frutífero (Governo Itamar Franco), mas que veio seguido por uma política que fortaleceu apenas os aspectos filantrópicos e de caridade da assistência social (Comunidade Solidária). Quem pode garantir que após o atual período positivo no sentido de estruturação da política nacional não haja uma regressão? Portanto, os desafios a serem enfrentados são inadiáveis, inclusive como forma de consolidar a assistência social como uma política pública, na forma preconizada na Constituição Federal.

CAPÍTULO 2

MUDANÇA DE COMPORTAMENTO: As novas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social

TONY

We need to be clear. Need to say “killed” or “died.”
What we don’t say is “the body”, or “the deceased”.
We call each casualty by name. We honor them. (...)

WILL

(...) So... that’s it.

TONY

No. These are the rules. But that’s not the job. The job
is about... something else. You gotta do it before you
can understand.

(Alessandro Camon e Oren Moverman, roteiro do
filme “The Messenger”, cena 9, 2009).

2.1. Introdução

O Sistema Único de Assistência Social, atualmente, se baseia em três diretrizes, que devem dar a orientação à sua construção. São elas:

- I – Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo.

Estas diretrizes vêm sendo aperfeiçoadas desde a Constituição de 1988, que apresentava apenas as duas primeiras. A Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, é que determinou o Comando Único em cada esfera de Governo na diretriz I. E inseriu a terceira diretriz, a que estabelece a “*primazia da responsabilidade do Estado*”. Uma quarta diretriz (“*centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos*”) foi inserida em 2004, na PNAS. Entretanto, a Lei 12.435/2011, que atualizou a LOAS, não considerou esta quarta diretriz, mantendo apenas as três primeiras que constam na lei original de 1993.

Cada uma destas diretrizes tem um fundamento teórico que precisa ser aprofundado para se ter um entendimento do sentido no qual se espera que a política avance. O objetivo deste capítulo é discutir cada uma destas diretrizes no tocante a seus aspectos teóricos e como elas vêm se desenvolvendo no âmbito do SUAS.

2.2. Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo.

2.2.1. Alguns aspectos teóricos sobre o tema descentralização.

A descentralização político-administrativa é uma idéia que desde o final dos anos 70 vem ganhando destaque na agenda pública brasileira. Entretanto, este fato não se trata de uma particularidade nacional. Pelo contrário, é um processo observado em diversos países do mundo, sendo que, obviamente, *“sua implementação diferencia-se, de país a país, de acordo com especificidades históricas, coalizões sociais e arranjos institucionais”*¹⁴⁹.

A idéia de descentralização é um desdobramento do conceito de federalismo, que organiza a convivência entre entes federativos heterogêneos, sem estabelecer, a priori, uma relação de hierarquia entre eles. Como diz Jonathan Rodden, *“(…) o contrato federal original é um acordo sobre a composição e os poderes do governo central, bem como as ‘regras do jogo’ que estruturarão as futuras interações entre esse governo e as unidades que o compõem”*¹⁵⁰.

O federalismo busca um equilíbrio politicamente aceitável entre autonomia de cada nível de governo e a dependência entre as unidades que compõem a federação para a execução bem sucedida de políticas públicas.

Em outras palavras, a questão central do federalismo é a distribuição de poder entre os entes federativos e as regras que estabelecem o que é legítimo e o que não é neste jogo. Este poder pode ficar mais concentrado na autoridade central ou mais descentralizado em unidades subnacionais. Logo, o processo de descentralização implica em transferência de tarefas, recursos e poder da União para estados e municípios. A intensidade destas

¹⁴⁹Abrúcio, 2005: 42. As experiências francesa, espanhola e italiana são os casos mais citados (Sato, 1993; Arretche, 1996).

¹⁵⁰Rodden, 2005: 17.

transferências é decisiva para se avaliar o grau de descentralização. Cada um dos componentes a serem transferidos pode ser visto em separado:

Tarefas: A transferência para estados e municípios da responsabilidade pela implementação e gerência de políticas públicas é a face mais explícita do processo de descentralização. Entretanto, esta transferência não aponta inequivocamente para uma descentralização – é possível que haja uma mera administração local de políticas definidas centralizadamente no nível federal;

Recursos: O grau de descentralização fiscal pode ser medido pela distribuição das despesas e receitas entre os diferentes níveis de governo. Qual a porcentagem da carga tributária que cabe a cada esfera de governo e qual a participação de cada esfera de governo no financiamento das políticas são indicadores muito utilizados nestas análises. Jonathan Rodden considera igualmente importante avaliar a estrutura regulatória das finanças subnacionais, considerando a capacidade de arrecadação de receitas próprias (fixação de alíquotas e definição de fontes de arrecadação), de endividamento, de financiamento do déficit (inclusive por meio de unidades bancárias de propriedade subnacional)¹⁵¹;

Poder: Por fim, há a descentralização ou centralização de poder, entendido como a possibilidade de definir autonomamente políticas e programas prioritários, ou ainda de estabelecer localmente diretrizes e os mecanismos de gestão a serem adotados para as políticas nacionais. Para exercer esta autonomia, porém, não basta vontade, mas é necessário uma capacidade técnica das equipes dos governos municipais e estaduais e que *“haja condições mais globais que dão suporte à transformação do papel do governo no nível municipal”*¹⁵².

Marta Arretche mostra que há três tipos de determinantes que facilitam (ou dificultam) a descentralização¹⁵³.

¹⁵¹Rodden, 2005.

¹⁵²Abrúcio e Couto, 1996: 41. Os autores referem-se mais especificamente a transferência de recursos financeiros e, principalmente, de mecanismos que estimulem a cooperação entre as unidades federativas.

¹⁵³Arretche, 1998.

- Determinantes estruturais: capacidade financeira dos níveis subnacionais para financiar as políticas; e capacidade técnico-administrativa nos níveis subnacionais para gerir e operar as políticas;
- Determinantes institucionais: natureza das políticas a serem descentralizadas; o legado prévio destas políticas; e as regras constitucionais que regulam a oferta dos serviços;
- Determinantes ligados à ação política: as relações entre os níveis de governo e as relações entre Estado e Sociedade.

Fernando Luiz Abrúcio também aponta outras questões que colocam obstáculos ao bom desempenho das ações descentralizadas¹⁵⁴. São elas as grandes desigualdades econômicas entre as unidades da federação, o foco exclusivo na ação restrita ao município – sem considerar os problemas existentes em níveis regionais (esta questão é agravada pela acelerada metropolização do país) e a sobrevivência de “*resquícios culturais e políticos anti-republicanos no plano municipal*”¹⁵⁵. Além destas questões, Abrúcio (2005) reforça a afirmação de Arretche (1998) referente à necessidade de uma capacidade técnica-administrativa das entidades subnacionais para levar adiante a descentralização.

Sabendo que há diversos fatores a serem cumpridos para que a descentralização seja bem sucedida, fica a questão: por que esta seria uma forma federativa desejável? Dois motivos, não excludentes, são mais comumente apontados como respostas a esta questão.

O primeiro motivo parte da suposição de que “*formas descentralizadas de prestação de serviços seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia*”¹⁵⁶. A idéia básica deste argumento é que o poder local é “mais próximo” dos cidadãos, sendo, assim, mais facilmente controlado pela comunidade e estando mais vulnerável às aspirações e demandas da população local.

¹⁵⁴Abrúcio, 2005.

¹⁵⁵Abrúcio, 2005: 49.

¹⁵⁶Arretche, 1996: ‘1.

Nesta primeira formulação, há duas questões que precisam ser mais bem esclarecidas. Primeiramente, poder local não é mais próximo dos cidadãos do que o poder central – ele apenas cuida, geralmente, de questões mais concretas, como a limpeza urbana ou o asfaltamento de ruas. Porém, tanto a política macroeconômica como a ambiental, por exemplo, também têm impactos diretos na vida cotidiana dos cidadãos (isto é, são igualmente “próximas” ao cidadão comum)¹⁵⁷. Em segundo lugar, a possibilidade de participação direta dos cidadãos apresenta maiores dificuldades operacionais quando pensada para uma grande escala, tanto em termos de tamanho da população quanto na variedade de escopos de questões a serem discutidas¹⁵⁸. Ou seja, nos municípios – por sua menor dimensão se comparado ao estado ou país – há maior facilidade para a participação popular na implementação e controle das políticas. Porém, esta participação somente é viável dentro de um escopo mais limitado (“concreto”) de questões.

Assim, é certo que a descentralização político-administrativa pode facilitar a emergência de atores que busquem influenciar o andamento das políticas no nível local. Entretanto, a descentralização não garante absolutamente esta emergência. Vale lembrar com relação a esta questão que, na experiência latino-americana, o controle político local tradicionalmente ficava nas mãos de oligarquias fundadas na posse de terras. Portanto, para que esta identidade (mais descentralização = mais democracia) seja efetivada, é necessária a criação de mecanismos de participação e controle social, conforme preconizado na segunda diretriz do Sistema Único de Assistência Social.

Há ainda, um segundo motivo que ajuda a explicar porque a descentralização é apontada como uma forma federativa desejável. Ele é relativo à redução do tamanho do Estado central com ganhos de eficiência. O fundamento para tal resposta é que as formas descentralizadas de prestação de serviços seriam mais eficientes do que as formas centralizadas. Os motivos para estes ganhos de eficiência são vários, como por exemplo, a competição entre unidades federativas que seriam potencialmente geradoras de inovações nos desenhos das políticas, e haveria maior variabilidade na provisão de serviços, sendo possível para cada localidade adotar a forma mais adequada para sua realidade.

¹⁵⁷ Nunes, 1996; Brandão, 2007.

¹⁵⁸ Arretche, 1996.

Além disso, dentro de um contexto de crise do Estado desenvolvimentista (na América Latina) e do *Welfare State* (na Europa), a transferência de encargos e tarefas do governo central para níveis subnacionais ajudaria no esforço de ajuste fiscal da União.

Em maior ou menor nível, estas duas justificativas (aprofundamento da democratização e aumento na eficiência alocativa do Estado) podem ser observadas nas experiências descentralizadoras observadas em diversos países.

Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por estes dois vetores depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas. Coalizões com predomínio de forças políticas liberais/conservadoras enfatizam aspectos relativos a ganhos de eficiência e redução do setor público. Coalizões social-democratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local (MELO, 1996: 13).

Assim também vem ocorrendo no caso brasileiro, que será discutido sucintamente a seguir.

2.2.2. A descentralização brasileira após os anos 1980.

No Brasil, os anos 1980 são marcados por uma mobilização em prol da descentralização. Este é um período de transição de uma ditadura (que centralizou políticas, tributos e poder) para uma democracia. O ponto culminante desta transição – a Assembléia Nacional Constituinte – se deu com intensa participação de atores ligados a níveis subnacionais de governo. Portanto, um forte motor do pensamento descentralizador foi a sua associação com o processo de democratização vivenciado na época pela sociedade.

Não se pode, porém, ignorar que a União enfrentava uma crise financeira que inviabilizou a continuidade do modelo econômico nacional-desenvolvimentista e dava passagem ao ideário liberal que chegou ao poder com Collor de Mello. Portanto, no Brasil, a descentralização se deu tanto por fatores ligados a um pensamento mais progressista

(aprofundamento da democracia) quanto por fatores mais liberais (esvaziamento do papel do Estado no nível federal)¹⁵⁹.

Independente da importância de cada fator no resultado final, a Constituição Federal redesenhou os papéis de cada ente federativo, cabendo aos municípios (indicados como entes federativos em igual condição que estados e União) o papel de grandes beneficiários da descentralização fiscal promovida. Foram aumentados os repasses obrigatórios da União para os municípios, foram aumentados os percentuais de receitas próprias, foram mantidos instrumentos financeiros e administrativos que fortaleciam as instâncias subnacionais (como os bancos ou empresas estatais estratégicas).

Segundo cálculos de Rui Affonso e N. C. Senra (1994) e de José Roberto Afonso (2006), o percentual de receitas disponíveis para a União caiu de 69% dos recursos fiscais, em 1980, para 58% em 1994, e chegou a 57% em 2004. A participação dos estados cresceu de 22% no início da década de 80 para 27% em 1994 – retraindo-se para 25,3% em 2004. Já os municípios tiveram sua participação no total de receitas fiscais aumentada de 9%, em 1980, para 15%, em 1994 e chegou a 17,3% uma década depois¹⁶⁰.

Entretanto, a Constituição Federal não apenas alterou a repartição fiscal entre os entes da federação. Ela também estabeleceu diretrizes para novas atribuições e novos poderes às instâncias subnacionais. Porém, a Constituição não avançou muito na explicitação dos mecanismos de coordenação por meio dos quais se daria este processo.

(...) nesta leitura do texto constitucional constata-se a presença de termos como autonomia, competência comum, cooperação, participação da comunidade, plebiscito, referendo e iniciativa popular. Pode-se afirmar que o sentido da descentralização está difundido ao longo do texto constitucional – está explícito só no caso da saúde –, mas não existe uma diretriz uniforme. Ao contrário, são preceitos setorialmente heterogêneos, comprovando a atuação, durante a Constituinte, de grupos diferenciados de pressão e interesse (SATO, 1993: 9).

¹⁵⁹ Affonso (1996; 2000); Arretche (1996).

¹⁶⁰ Dados de 1980 e 1994, ver Affonso e Senra, 1994; Dados de 2004, ver Afonso, 2006.

Como o período foi marcado por uma crise financeira do Estado, observou-se uma tentativa de repassar às instâncias subnacionais a operação de políticas públicas. Assim, a União transferiu funções abruptamente para estados e municípios, ancorada no argumento da necessidade de descentralizar as ações, num movimento que acabou por desarticular serviços importantes¹⁶¹. Os estados, por sua vez, participavam da operação de políticas financiadas pelo Governo Federal, mas não se sentiam obrigados a colaborar no financiamento das mesmas. A linha final da descentralização foi os municípios.

Nesse contexto, o resultado do jogo de empurra, ou do *pass the buck*, foi que grande parcela dos encargos acabou sendo assumida pelos municípios. Na década de 1990, as administrações municipais passaram a promover políticas nas mais variadas áreas (...) (FRANZESE e ABRÚCIO, 2009: 13).

O artigo 23 da Constituição estabelece competências a serem descentralizadas nas áreas de saúde, cultura, educação, proteção ao meio ambiente, abastecimento alimentar, habitação, saneamento básico, combate à pobreza, entre outros. Como relação a estas áreas – o que serve de agravante para a situação fiscal dos municípios – Rui Affonso destaca que a área social é bastante intensiva em mão-de-obra e, portanto, “*a reforma constitucional propiciou grandes ganhos fiscais a estados e municípios, os quais foram absorvidos pelo aumento das despesas com pessoal*”¹⁶².

No período que vai do início dos anos 80 até 1994, Luiz F. Abrúcio classifica as relações entre as esferas de governo como um federalismo estadualista, não cooperativo e muitas vezes predatório¹⁶³. Estadualista porque o pêndulo federativo esteve a favor dos estados – e não do governo central; não cooperativo e predatório por conta de movimentos como guerra fiscal, repasse de gastos dos estados para o Governo Federal por meio dos bancos estaduais, entre outros.

¹⁶¹ Eduardo Fagnani (2005) chama estes movimentos de Operação Desmonte e Operação Rescaldo. Um grande problema, como notou Affonso (1996), foi que a descentralização brasileira não foi coordenada pelo Governo Federal – pelo contrário, a Operação Desmonte foi uma clara tentativa de inviabilizar o processo.

¹⁶² Affonso, 1996: 9.

¹⁶³ Abrúcio, 2005.

Ainda segundo Abrúcio, o federalismo estadualista entra em crise com o lançamento do Plano Real, em 1994. Em primeiro lugar, há a retomada da capacidade fiscal da União. As contribuições sociais foram as saídas fiscais para que o Governo Federal conseguisse recursos sem a necessidade de repartição com outros entes federados. Segundo Almeida, as contribuições passaram a responder por 20% das receitas da União em 2000¹⁶⁴. Também houve a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), que “liberou” recursos para o Governo Federal – “a primeira grande vitória federativa da União desde a aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, quando se iniciou o aprofundamento da descentralização”¹⁶⁵.

Concomitante ao fortalecimento fiscal federal, o Plano Real marcou a explicitação de uma crise das finanças estaduais. Três motivos principais podem ser destacados: com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de se beneficiar do imposto inflacionário. Outro aspecto relevante foi a elevação da taxa de juros – uma das âncoras do plano de estabilização – que impactou negativamente sobre as dívidas estaduais. Por fim, houve também uma série de medidas tributárias centralizadoras¹⁶⁶.

A renegociação das dívidas estaduais impôs aos Governos Estaduais condições muito restritivas, com metas de endividamento, superávit primário, gastos com salários e privatização de empresas estaduais. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio a somar nos limites impostos às instâncias subnacionais.

Em outras palavras, o Governo Federal alterou a estrutura regulatória das finanças subnacionais, importante aspecto destacado por Jonathan Rodden¹⁶⁷. A capacidade de endividamento e de financiamento do déficit (inclusive por meio de unidades bancárias de propriedade subnacional) foi sendo limitada a partir de 1995.

É neste contexto fiscal que o Governo FHC começa a organizar a descentralização de políticas sociais. Na área da saúde, este movimento já vinha desde

¹⁶⁴ Almeida, 2005b.

¹⁶⁵ Abrúcio, 2005: 50. O FSE passou, posteriormente, a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, Desvinculação de Recursos da União (DRU).

¹⁶⁶ Afonso, 2000; Almeida, 2005b; Abrucio, 2005.

¹⁶⁷ Rodden, 2005.

antes de 1995, mas é com a Norma Operativa Básica (NOB), de 1996, que se procurou estruturar as competências e responsabilidades de cada ente federado, estabelecendo formas de estímulo baseado na transferência de recursos correspondentes às atribuições assumidas pelas instâncias subnacionais¹⁶⁸. No caso da saúde, uma grande inovação foi a criação de espaços institucionais de pactuação de gestores bipartite (municípios e estado) e tripartite (municípios, estados e União). Avaliando a importância destes espaços, Cibele Franzese e L. Fernando Abrúcio dizem:

Esses novos espaços de negociação intergovernamental não fazem parte do desenho federativo da Constituição de 1988. São resultados da evolução de um modelo criado no âmbito da política de saúde e constituem um legado institucional dessa política para o funcionamento da federação brasileira. Nesse sentido, a inovação do SUS, criada no âmbito da política da saúde, colabora para a redefinição do modelo federativo brasileiro, trazendo uma nova forma de negociação intergovernamental que traz consequências para além do âmbito setorial. Prova disso é que seu formato institucional foi destacado do contexto da saúde e replicado para o setor de assistência social (...) (FRANZESE e ABRÚCIO, 2009: 17).

Já a educação optou por adotar um mecanismo distinto para a descentralização. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) não buscou estimular a descentralização por meio apenas de transferências federais, mas também por uma redistribuição de recursos municipais e estaduais no setor¹⁶⁹. Outra diferença entre as áreas sociais é que a educação não instituiu formalmente espaços de negociação federativa. Porém, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes

¹⁶⁸ A saúde é uma área onde o movimento social em prol da estruturação do setor foi mais bem sucedido. Assim, a regulamentação do setor começou ainda nos anos 80 com o SUDS – Sistema Único e Descentralizado da Saúde. A Lei Orgânica da Saúde foi editada em 1990; a Comissão Intergestores Tripartite foi criada em 1991; a NOB/93 consolidou suas atribuições, além de criar Comissões Intergestores Bipartite e definir as modalidades de habilitação de municípios e estados.

¹⁶⁹ “A diferença na educação é que a política não contou com aporte significativo de recursos federais como indutor da descentralização – a exemplo do que ocorreu na saúde e na assistência social. A fonte dos recursos que sustentou a política foi, principalmente, a redistribuição do orçamento dos estados e municípios baseada em seu desempenho na questão do acesso” (Franzese e Abrúcio, 2009: 21)

Municipais de Educação (UNDIME) constituem fóruns de articulação federativa que acabaram por conquistar um lugar na definição nacional da política para a área.

A assistência social teve seu sistema único fortemente influenciado pela experiência da área de saúde. Por se tratar da área focalizada nesta tese, detalharei com maior minúcia a evolução da descentralização desta política no próximo item.

2.2.3. A descentralização da política de assistência social

Na Constituição Federal de 1988 constou como uma diretriz da área de assistência social a “*descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social*”¹⁷⁰. Porém, como a distribuição de recursos e responsabilidades entre os entes da federação não ficou definida na Carta Magna, os impactos práticos desta diretriz foram nulos.

Um avanço ligeiramente mais concreto ocorre somente em 1993, com a promulgação da LOAS. Entre os artigos 11 e 15 desta lei, foi feita uma primeira tentativa de delimitar as competências das três esferas de governo. Pela proposta de então, cabe aos municípios executar os projetos de enfrentamento da pobreza incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; prestar os serviços assistenciais; e atender às ações assistenciais de caráter de emergência. A atualização da LOAS, em 2011, incluiu as atribuições de destinar recursos para o pagamento de benefícios eventuais estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, efetuar o pagamento de auxílio natalidade e funeral, cofinanciar o aprimoramento da gestão no nível local e realizar o monitoramento e avaliação da política municipal.

Já a União e os estados devem, desde 1993, apoiar técnica e financeiramente os municípios. Aos estados, ainda, cabe organizar serviços e programas que necessitem de uma escala regional. A partir de 2011, a nova LOAS prevê que a União também acompanhe os resultados da gestão descentralizada do SUAS, incluindo estímulos para a

¹⁷⁰ Brasil, 1988: artigo 204.

melhoria do desempenho gerencial das instâncias subnacionais. Os estados devem também destinar recursos para benefícios eventuais estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social, cofinanciar o aprimoramento da gestão municipal e regional e realizar o monitoramento e acompanhamento das ações do SUAS no seu território.

Além disto, a LOAS de 1993 legislou sobre a transferência de recursos entre os diferentes níveis de governo, exigindo que instâncias subnacionais contassem com um Conselho de Assistência Social, um Plano de Assistência Social e um Fundo de Assistência Social. A Lei de 2011 manteve estas exigências.

No sentido de aumentar o grau de previsibilidade da continuidade do financiamento das ações, a NOB-SUAS (2005) estabeleceu um modelo de repasses de verbas de forma automática e regular, chamada de fundo (federal) a fundo (municipal), superando o modelo de convênios específicos relacionados ao número de atendimentos realizados.

O modelo convencional adotado anteriormente à publicação da NOB-SUAS havia se mostrado inadequado em decorrência da elevada complexidade processual envolvida, que consumia elevada quantidade de recursos humanos e materiais sem garantir a continuidade do fluxo financeiro (DUTRA *et alli*, 2009: 19).

Ou seja, com o modelo fundo-a-fundo, o município ficou mais confortável para assumir responsabilidades com a política de assistência social, pois tinha maior certeza com relação à regularidade dos repasses de recursos financeiros por parte da União – situação que não era tão garantida anteriormente.

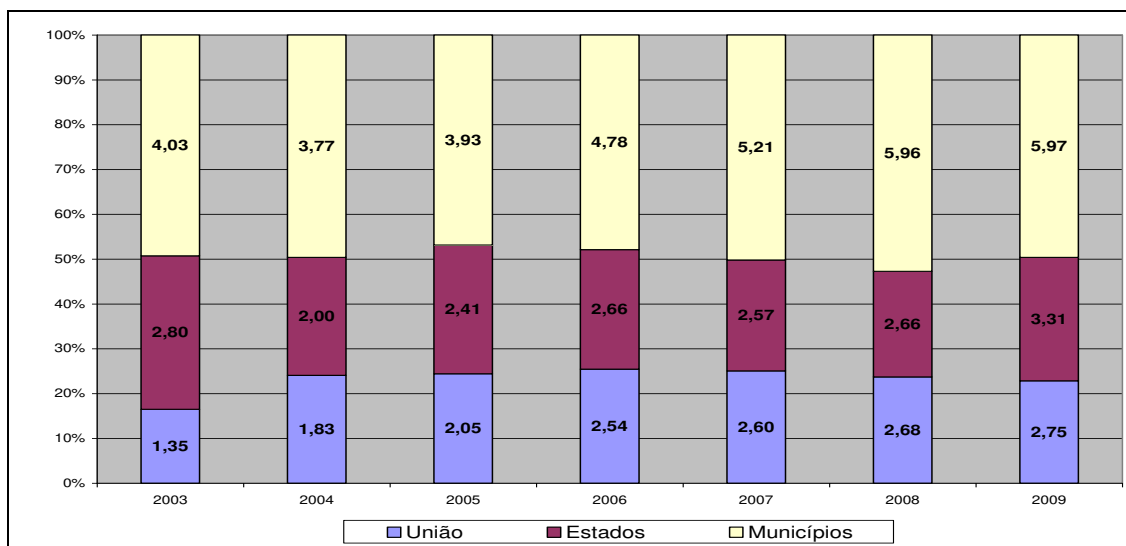
Além de diminuir os riscos das instâncias subnacionais, houve um incremento nos estímulos para que estados e municípios estruturem suas políticas e assumam maiores responsabilidades na área de assistência social. O primeiro aspecto a ser considerado é o crescimento real dos recursos federais alocados na área da assistência social. Em 2003, no início do Governo Lula, o investimento federal na assistência social (excluindo os

benefícios de transferência de renda) era de R\$ 1,46 bilhões. Em 2009, o Governo Federal investiu de R\$ 2,75 bilhões – um crescimento real de 88% no período¹⁷¹.

A taxa de crescimento de 88% entre 2003 e 2009 foi a maior observada entre as instâncias de governo. Os estados aumentaram seus recursos em 18% no período e os municípios em 48%. Apesar deste crescimento mais expressivo do gasto federal, a União é a esfera de governo que menos investe na assistência social. Em 2009, o Governo Federal respondia por 22,9% do total investido na assistência social, os estados respondiam por 27,5% e os municípios por 49,6% do total¹⁷².

O gráfico a seguir apresenta os dados de investimentos na assistência social (excluindo os benefícios de transferência de renda) para o período.

Gráfico 3 – Gastos na assistência social, por esfera de governo, em R\$ bilhões, 2003 – 2009.



Fonte: Mesquita, Martins e Cruz, 2012. Dados em R\$ bilhões de dezembro de 2009, corrigidos pelo IPCA.

¹⁷¹ Os dados são atualizados para dezembro de 2009 pelo IPCA. Para uma detalhada discussão sobre o financiamento da política de assistência social, ver Mesquita, Martins e Cruz (2012).

¹⁷² Estes valores não incluem os gastos com benefícios de transferência de renda, como o BPC, o Bolsa Família, o PETI e o Projoovem. Caso estes valores fossem computados a União se tornaria o maior financiador da política, com mais de 33,3 bilhões em 2009, o que corresponde a 78,2% dos valores totais investidos. Os municípios viriam em seguida, com R\$ 5,95 bi (14% do total) e, por fim, os estados com R\$ 3,31 bi (os 7,8% restantes). Todos estes dados referem-se ao ano de 2009 e foram atualizados pelo IPCA para dezembro deste ano (Mesquita, Martins e Cruz, 2012).

O aumento de recursos federais, entretanto, foi repartido entre os municípios de acordo com a complexidade da gestão local. O uso de indicadores objetivos para definir os valores a serem transferidos dá uma boa mostra desta decisão. O Índice SUAS foi estabelecido para organizar e priorizar a partilha dos recursos.

Este índice foi construído de modo a priorizar municípios: a) com maior proporção de população vulnerável (indicado pela taxa de pobreza); b) menor capacidade de investimento (indicado pela receita corrente líquida municipal per capita) e; c) menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (identificado pelos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para a Proteção Social Básica per capita). Esses três indicadores foram definidos pela NOB-SUAS, que estabeleceu ainda que a proporção de população vulnerável teria peso 2 enquanto os demais indicadores teriam peso 1 (DUTRA *et alli*, 2009: 20).

Posteriormente, a Portaria MDS/GM nº 225 definiu as despesas per capita da assistência social pelos três entes federados como um indicador complementar. Segundo Dutra *et alli*, “*esse quarto indicador visa claramente criar incentivos ao co-financiamento por parte dos municípios*”¹⁷³.

Outro indicador objetivo de repasse de verbas vinculado à estruturação local da política é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), do programa Bolsa Família, que vincula o repasse financeiro ao desempenho gerencial do município¹⁷⁴. Este repasse estimula o aperfeiçoamento e atualização do cadastro, medido pelo Índice de Cadastro (ICadastro). A articulação intersetorial com educação e saúde também é avaliada, por meio do Índice de Condicionais (ICondicionais). Além da melhora do cadastro e da qualidade da ação intersetorial, os recursos repassados aos municípios facilitam a estruturação do programa no nível local.

O financiamento dos equipamentos públicos da assistência social, os CRAS e CREAS, também se constituem em importantes incentivos para conseguir a adesão dos municípios ao SUAS. No caso do CRAS, o crescimento entre 2003 e 2010 foi de mais de

¹⁷³ Dutra *et alli*, 2009: 20.

¹⁷⁴ Entre janeiro e agosto de 2010, foram repassados aos municípios R\$ 124, 59 milhões referentes ao IGD.

1.300% (eram 496 Centros em 2003, e são 6.763 CRAS em agosto de 2010). Certamente, o apoio financeiro do Governo Federal potencializou este crescimento.

O co-financiamento do Governo Federal iniciou-se com o custeio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) em 2004, que era executado no interior dos Núcleos de Assistência às Famílias (NAF), os quais foram posteriormente transformados em CRAS. (...) Por estar inserida no bojo das ações continuadas da Assistência Social (...), o PAIF não deixará de ser transferido aos municípios que integrem sua rede de co-financiamento, a menos que sejam desabilitados do SUAS. Todo isso confere um alto grau de certeza e confiabilidade às ações indutoras empreendidas pelo governo federal mediante co-financiamento, consubstanciadas em regulamentações formais da política (COSTA e PALOTTI, 2009: 20).

Em relação aos CREAS, a expansão também se dá por meio da definição de um Piso Fixo voltado para financiar este equipamento. Um primeiro esforço foi feito em 2005, seguindo por outro em 2008. Os CREAS, porém, não cresceram na mesma proporção dos CRAS. Eram 858 CREAS em 2005; contra 2.036 CREAS em 2010 – um crescimento de 237% em seis anos.

Além de CREAS municipais, a NOB-SUAS também prevê CREAS regionais, para municípios com menor capacidade de gestão. Os CREAS regionais, porém, não cresceram em número desde 2005 – o que mostra que uma visão regionalizada ainda passa por muitas dificuldades para ser adotada.

Em outubro de 2007, o Governo Federal lançou o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O pacto exige uma série de providências por parte dos estados que queiram celebrá-lo. São elas:

- I - criação e funcionamento do respectivo Conselho de Assistência Social;
- II - criação e funcionamento do respectivo Fundo de Assistência Social;
- III - alocação de recursos financeiros próprios no respectivo Fundo de Assistência Social;

IV - criação e funcionamento da Comissão Intergestores Bipartite - CIB, exceto para o Distrito Federal;

V - demonstração da capacidade de gestão;

VI - apresentação do relatório anual do cumprimento do respectivo Plano de Assistência Social; e

VIII - celebração do Pacto de Aprimoramento de Gestão (Portaria 351, art. 2º).

Por meio do Pacto de Aprimoramento de Gestão, o Governo Federal repassa aos estados o Incentivo Financeiro ao Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal. Os recursos recebidos devem ser investidos, necessariamente, na gestão do Sistema Único de Assistência Social. Trata-se de um esforço no sentido de estimular os estados e o Distrito Federal a organizar sua ação de apoio aos municípios.

Além deste esforço do Governo Federal em aumentar o envolvimento de todas as esferas de governo na estruturação do SUAS, deve-se frisar o papel das Comissões de Gestão Intergovernamentais (Comissões Intergestoras Bipartite [CIB] e Tripartite [CIT]). Franzese e Abrúcio acreditam que estes ajudam a consolidar um padrão mais cooperativo de federalismo.

O funcionamento das CIBs e CIT do setor, bem como das instâncias de articulação horizontal dos estados e municípios – o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) – favorece, tal qual na saúde, a consolidação de um padrão de negociação intergovernamental inovador, não previsto no modelo federativo da Constituição de 1988 (FRANZESE e ABRÚCIO, 2009: 19).

2.3. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

2.3.1. Alguns aspectos teóricos sobre o tema participação popular.

Os novos espaços participativos se consolidam como uma reação ao fato da democracia representativa tradicional começar a perder a capacidade de fazer a

intermediação entre as instâncias decisórias e as demandas da população. Dentre alguns aspectos que marcam o enfraquecimento da democracia representativa, temos a crescente burocratização da atividade política, a incapacidade da representação política atender a todos os anseios de todos os seus representados e o crescente poder e mobilidade do capital, que impõe limites à ação do estado.

Explico melhor: a crescente burocratização da atividade política, que ocorre sob um manto de neutralidade técnica, passa a tratar cidadãos como clientes das políticas desenvolvidas de forma centralizada. Isto acaba por afastar a “máquina partidária” da população. Claus Offe chega a mencionar que esta tendência já era prevista, no início do século XX, por pensadores tão díspares como Rosa de Luxemburgo, Max Weber e Robert Michels:

(...) logo que a participação política de massa é organizada através da organização burocrática em larga escala – conforme pressupõe e é exigido pelo modelo de participação partidária eleitoral e a barganha coletiva institucionalizada – a própria dinâmica dessa forma organizacional contém, perverte e obstrui o interesse de classe e a política de classe nas formas que são descritas como ‘levando ao oportunismo’ (Luxemburgo), ‘à oligarquia’ (Michels) e ‘à submissão plebiscitária inescapável das massas aos impulsos irracionais do líder carismático e sua utilização demagógica da máquina partidária burocrática’ (Weber) (OFFE 1984, 362-3).

Além disto, o escopo de temas debatidos pela representação política vem se ampliando bastante, na medida em que novos temas são incorporados à agenda pública – e nem sempre é possível que os representantes falem, sobre todos os temas, de acordo com as preferências de seus eleitores. Assim, por exemplo, o representante é eleito por suas posições econômicas, mas é chamado a legislar também sobre a área ambiental, sobre patentes industriais ou sobre política social.

A estes dois fatores, devemos somar a crescente mobilidade do capital e o poder das empresas transnacionais que restringem o poder dos Estados nacionais de definir um conjunto de políticas sociais e econômicas que imponham limites à acumulação de

capital. Há, portanto, uma perda de capacidade de controle da política por parte do Estado¹⁷⁵.

Somada a estas dificuldades da democracia representativa, há uma série de questões que permitem idealizar a ampliação da participação social como um instrumento que qualifica e fortalece a democracia. Um primeiro aspecto é vinculado à descentralização das políticas públicas, discutidas no item anterior deste trabalho. A descentralização pretende, pela “aproximação com o cidadão”¹⁷⁶, aumentar o grau de democratização da formulação e execução das políticas públicas. Entretanto, dada a tradição latino-americana, um perigo real seria o fortalecimento do coronelismo regional. Portanto, o pretendido aumento do grau de democratização somente seria factível se houvesse instâncias que estimulem e permitam a participação social – o que não é algo que tende a acontecer de forma espontânea. Em outras palavras, a descentralização das políticas públicas precisa ser combinada a estímulos à participação social para, efetivamente, aprofundar os mecanismos democráticos da sociedade.

Com estes estímulos, a sociedade pode “controlar” o governo, controle este entendido como acompanhamento de ações, gastos, resultados. E pode, também, definir diretrizes, prioridades, planos para a ação estatal. Ou seja, diversas ações públicas não seriam decididas e controladas apenas pelos atores políticos tradicionais (parlamentares, Poder Judiciário, imprensa), mas também pela “sociedade civil organizada”.

Outro argumento em favor da participação da população na formulação e controle da política é o fato dos debates sobre temas públicos na sociedade serem sempre regidos pelo bem comum, não havendo acolhida para os motivos particulares em um debate amplo. Com isso, é possível criar consensos que permitam à minoria, mesmo derrotada em suas propostas, ter uma identificação com a maioria – o que acaba por fortalecer o tecido social. Segundo Cícero Araújo,

¹⁷⁵ Ohmae (1999) e Chesnais (1996) apresentam perspectivas distintas para este fenômeno.

¹⁷⁶ Novamente afirmamos que o poder local não é mais próximo do cidadão. Ele apenas trata de questões mais concretas. Mas o impacto de políticas nacionais e estaduais sobre a vida cotidiana dos cidadãos é igualmente “próximo”.

A deliberação não é simplesmente uma prévia discussão das questões a serem decididas. Trata-se, isso sim, de uma discussão que almeja justificar as decisões coletivas com ‘razões’. Porém, não quaisquer razões, mas aquelas que fundamentariam a decisão numa concepção de ‘bem comum’. Pois, ao se disporem a comunicar-se uns com os outros, os cidadãos não visam apenas deixar públicos quais interesses gostariam de ver promovidos: visam também a um ‘entendimento mútuo’ – uma busca apoiada na convicção de que os membros daquela comunidade política compartilham objetivos comuns (ARAÚJO, 2004: 160).

Um outro argumento em favor da participação social relaciona-se com sua função educativa. Carlos Augusto Guimarães chega a firmar que “*a principal função da participação na teoria participativa é educativa*”¹⁷⁷. As discussões sobre políticas públicas podem assumir um caráter técnico altamente específico, o que pode – a princípio – trazer dificuldades para aqueles que não conhecem a fundo os aspectos técnicos e burocráticos das discussões em pauta, especialmente os representantes de usuários. Porém, a superação deste desnível somente será superada com mais e melhor participação da sociedade civil e com a disseminação de informações para toda a sociedade.

Num contexto de grande importância da função educativa da participação, a transparência e a prestação de contas tornam-se decisivas no fortalecimento de uma cultura participativa. A circulação de informações – qualificadas e acessíveis ao entendimento – é um componente central para o desenvolvimento desta cultura.

Em suma, a defesa de novas formas de participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas sociais parte do princípio de que a democracia representativa apresenta sérios limites; que a participação social tem vínculos com a proposta de democratização da política via descentralização; que a sociedade deve controlar o governo; que a participação tem um caráter educativo importante; e a coesão social é fortalecida a partir do estabelecimento de um campo comum onde podem se dar as divergências.

Nem tudo, porém, são flores. Existem sérios desafios para a implantação de uma exitosa cultura de participação civil.

¹⁷⁷ Guimarães, 2007: 159.

Uma grave questão é o peso excessivo da ação do poder público na formulação da agenda, da pauta de discussões e nas deliberações aprovadas. Muitas vezes o governo dificulta o andamento das discussões – ou acelera – para ver aprovadas matérias de seus interesses. As estratégias governamentais podem ser conduzidas para uma discussão focada em aspectos técnicos (caso os representantes governamentais sejam especialistas), o que dificulta o envolvimento dos atores com menor conhecimento destes aspectos. O domínio dos temas tratados, especialmente quando se referem a processos administrativos, é fundamental para uma participação qualificada nos debates. Quando há uma grande discrepância entre o nível de informações, é possível que a discussão torne-se muito especializada – e inacessível àqueles com menor conhecimento. O desnível de informações entre os técnicos do poder local e os representantes da sociedade civil nos conselhos de políticas setoriais, por exemplo, é patente¹⁷⁸.

Ou então, em sentido contrário, os indicados governamentais não contam com poder e autonomia para conduzir as discussões e deliberações. Nestes casos:

(...) quando não há uma condição orgânica na representação, aparentemente há um espaço possível no qual o representante pode mover-se com alguma independência, mas que é restringido quando se trata de uma matéria política de interesse do Executivo. Aí, passam a funcionar os mecanismos de enquadramento com base na hierarquia de posições e de poder (RAICHELIS, 2005: 216)¹⁷⁹.

Estas estratégias de influência governamental (seja decidindo a pauta ou qualificando a sua representação) demonstram a dificuldade de se tratar o debate com a sociedade civil.

Outras dificuldades dos conselhos setoriais também são bem conhecidas: por exemplo, o desafio de evitar a burocratização do conselho. Muitas vezes, os conselhos

¹⁷⁸ Guimarães (2007) realizou pesquisa com sete Conselhos Municipais de Educação e constatou que 67,1% destes conselheiros são professores (e outros 7,1% são pedagogos); Abramovay (2001) estudou os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Nos vinte casos estudados no Paraná, em 50% dos conselhos o presidente era o secretário municipal de agricultura; e em 15 casos, o secretário do conselho é o técnico da Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Paese e Paese (2010) tratam desta mesma discussão com foco no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo.

¹⁷⁹ Raichelis se refere, especificamente, ao caso do Conselho Nacional de Assistência Social.

assumem funções administrativas que poderiam ser desempenhadas pelos órgãos do poder executivo. Carlos Augusto Guimarães observou que os Conselhos Municipais de Educação exercem muitas atividades como: aprovar estatutos e regimentos, promover sindicâncias, credenciar escolas, elaborar normas educacionais complementares, autorizar cursos, séries ou ciclos¹⁸⁰. Falando da constituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Raquel Raichelis constata que o CNAS “*recebeu pesada herança cartorial do antigo CNSS (...). Eram cerca de três mil processos a serem avaliados*”¹⁸¹.

Outra questão, ligada ao acentuado crescimento no número de conselhos setoriais ou de políticas, é a dificuldade de se conseguir indivíduos dispostos a preencher as vagas disponíveis para conselheiros. Sergio Schneider, que participou de capacitações de conselheiros, afirmou:

Em muitos casos, um mesmo representante, em geral funcionário indicado pelo prefeito, participa de vários Conselhos Municipais. Quando há regras impeditivas do acúmulo da representação, o problema passa a ser o de localizar interessados em ocupar as vagas disponíveis (SCHENIDER, 2001).

Há, claramente, um custo em participar das reuniões: é tempo dedicado a esta atividade, além de atividades preparatórias e de avaliações, que se somam às reuniões propriamente ditas. E nem todas as pessoas colocam como decisivo a participação nestes canais institucionais. Como disse Cícero Araújo, “*desde que a participação política é uma entre tantas diferentes opções ou modos de vida, não há porque exigir moralmente que todos os cidadãos a abracem com a mesma prioridade e intensidade*”¹⁸².

¹⁸⁰ Guimarães, 2007: 165.

¹⁸¹ Raichelis, 2005: 138. O CNSS era o Conselho Nacional de Serviço Social, instaurado em 1938, que funcionou até a sua substituição pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 4 de fevereiro de 1994.

¹⁸² Araújo, 2004: 158.

2.3.2. Participação popular e controle social no Brasil

A estrutura de proteção social pensada durante a Constituinte de 1987-88 teve particular preocupação com a participação da sociedade civil na deliberação e controle das políticas públicas. Condizente com o processo de luta contra a ditadura e com o fortalecimento dos movimentos sociais observados nos anos 1970-80, a Constituinte foi marcada por um alto grau de participação popular¹⁸³ e manteve em seus artigos o cuidado de explicitar novas formas de participação democrática que avancem para além dos períodos eleitorais.

Já no parágrafo único do artigo 1º está escrito: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição*”. O termo “diretamente” na frase acima é a “*novidade radical*” que permite a combinação de formas de democracia representativa e de democracia direta¹⁸⁴. Há mais: no capítulo sobre os direitos políticos, o artigo 14 estabelece que plebiscitos, referendos e iniciativas populares são formas de exercício da soberania popular, ao lado do sufrágio universal. No título referente à seguridade social, consta como um dos seus objetivos “*o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade em especial de trabalhadores, empresários e aposentados*”. Este conceito é reafirmado no artigo 198 (referente à saúde) e no artigo 204 (referente à assistência social). Na educação, o artigo 206 afirma que um dos princípios da política é a “*gestão democrática do ensino público, na forma da lei*”.

Ou seja, a Constituição não se limitou a tratar das macroestruturas do quadro institucional (eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais), mas avançou no sentido de criar novos espaços de participação e deliberação. Os novos espaços criados chegam a desafiar estas macroestruturas “*tanto no sentido de desafiar sua capacidade de dar guarida a essas novas*

¹⁸³ Couto (2008) afirma que a estrutura regimental da Assembléia Nacional Constituinte previa a possibilidade de apresentação de sugestões às subcomissões específicas por parte de qualquer entidade associativa; a realização de audiências públicas para discussão de tópicos específicos abertas a apresentações da sociedade civil; e a apresentação de emendas populares, mediante a assinatura de 30 mil eleitores e com representatividade de entidades associativas (foram 122 propostas, das quais 83 foram admitidas).

¹⁸⁴ Benevides, 1990.

formas de participação como no sentido de, em determinados momentos, colocar em xeque a lógica mesma do arranjo macroestrutural em vigor”¹⁸⁵.

A pesquisa Munic 2009, realizada pelo IBGE, indicou a existência de um diversificado conjunto de Conselhos Municipais no Brasil. Os conselhos mais disseminados nos municípios são o de Assistência Social (presente em 99,3% dos municípios), Saúde (97,3% dos municípios contam com um) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (91,4%). Ainda merecem destaque os Conselhos Municipais de Educação e o de Meio Ambiente – ambos presentes em mais de 50% dos municípios brasileiros.

Por outro lado, Conselhos como o de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais, o de Direitos Humanos e o de Igualdade Racial ainda são muito pouco disseminados, presentes em menos de 5% dos municípios do país.

¹⁸⁵ Nobre, 2004: 22.

Tabela 2 – Cobertura dos Conselhos Municipais, Brasil, 2009.

<i>Conselhos</i>	<i>Cobertura Municipal</i>
Conselho Municipal de Assistência Social	99,3%
Conselho Municipal de Saúde	97,3%
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	91,4%
Conselho Municipal de Educação	79,1%
Conselho Municipal de Meio Ambiente	56,1%
Conselho Municipal de Habitação	42,6%
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	35,5%
Conselho Municipal de Cultura	24,7%
Conselho Municipal de Política Urbana	17,6%
Conselho Municipal de Esporte	11,2%
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	10,7%
Conselho Municipal de Segurança	10,4%
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	8,8%
Conselho Municipal de Transporte	5,9%
Conselho Municipal de Direitos da Juventude	5,4%
Conselho Municipal de Igualdade Racial	2,7%
Conselho Municipal de Direitos Humanos	1,4%
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais	0,1%

Fonte: IBGE (2009).

Deve-se marcar que, entre 2003 e agosto de 2005, foram criados sete novos Conselhos Nacionais, a saber, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Conselho Nacional da Juventude, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho das Cidades, Comitê Gestor da Internet no Brasil, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca.

Além dos conselhos, outra forma importante de participação social são as conferências temáticas. Segundo Souza (2012), as conferências podem apresentar os seguintes objetivos:

- 1) Agendamento – quando se referiam à difusão de idéias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências;
- 2) Avaliação – quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências;
- 3) Participação – quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; e
- 4) Proposição – quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas (página 20).

No tocante às conferências, durante o Governo Lula houve um grande impulso na multiplicação destes canais de participação social. Enid Silva diz que:

Sob o marco do projeto ‘democrático-participativo’ do atual governo, as conferências nacionais se tornaram um ícone do período de 2003 a 2006 em função da frequência em que foram realizadas, do expressivo contingente de pessoas e movimentos sociais envolvidas nas esferas municipais, estaduais e nacional e dos novos temas que foram introduzidos ao debate da esfera pública federal (SILVA, 2009: 7).

Foram 74 Conferências realizadas entre 2003 e 2010 – abrangendo 40 temas diferentes, dos quais 28 eram inéditos e 12 já haviam sido objeto de conferências anteriormente (um destes temas é a assistência social). Como estas conferências foram, muitas vezes, resultado de um processo de discussão que se inicia com Conferências Municipais e passa por Conferências Estaduais, estima-se que mais de 4 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público tenham participado de alguma etapa do processo¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Petinelli, Lins e Faria, 2011

Obviamente, sob esta perspectiva, o Governo Lula é marcado por uma ampliação do espaço político, pela incorporação de novos temas e aumento da participação e do controle social. José Antonio Moroni e Alexandre Ciconello, entretanto, não compartilham com esta visão otimista. Para estes autores, apesar da profusão de Conferências, o espaço para o debate político ainda é escasso, com excesso de conselhos de interlocução (ou seja, não são espaços de deliberação ou controle social) em que, muitas vezes, os representantes da sociedade civil são escolhidos pessoalmente pelo governo. Os autores afirmam:

Na verdade, ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos. A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz-de-conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas (MORONI e CICONELLO, 2005: 37).

As posições opostas presentes nos textos de Silva (2009)¹⁸⁷ e de Moroni e Ciconello (2005) ressaltam a escassez de trabalhos acadêmicos que reflitam sobre as diversas Conferências, sejam Nacionais, Estaduais ou Municipais.

2.3.3. Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil

Com relação aos Conselhos Municipais de Assistência Social, há duas pesquisas do IBGE que levantaram informações sobre a situação de 2005 e de 2009. Em 2005, 98,8% dos municípios brasileiros contavam com o CMAS. Quatro anos depois, o percentual é de 99,3% - um crescimento de 0,5% p.p.. Com este resultado, observa-se que o CMAS é o conselho setorial mais disseminado entre os diversos municípios brasileiros.

Importante destacar que, segundo outra pesquisa, a maioria (87,8%) dos conselhos foi criada antes da edição da NOB/97 – a norma operacional que condicionou o repasse de verbas federais à existência de conselhos. Outros 12% de conselhos foram

¹⁸⁷ Avritzer (2012) concorda com a visão positiva apresentada por Silva (2009).

criados entre a edição da NOB/97 e a PNAS (2004)¹⁸⁸. Ou seja, a constituição de conselhos municipais de assistência social não se deve apenas às condições para repasse de verbas federais, mas têm um aspecto (pelo menos retórico) de aprofundamento da democratização.

Também quase totalidade dos conselhos é paritário (98,4%). Entretanto, somente em 53,3% dos casos a representação da sociedade civil é eleita em fóruns apropriados. Em 20,2% dos Conselhos, a representação da sociedade civil é indicada pelo governo local – proporção que se acentua quanto menor o porte do município. Esta informação vai ao encontro de diversos resultados de estudos sobre o tema, que apontam para uma forte influência do governo, inclusive sobre a pauta de discussões¹⁸⁹. Claro que o fato do Poder Executivo indicar os conselheiros representantes da sociedade civil só aumenta esta influência. Um estudo de Vini Rabassa da Silva *et alli* chega a afirmar que:

(...) pode-se perceber que há, também, gestores que exercem o controle sobre os conselhos, o que produz uma atuação conselhistas atrelada e pautada por uma participação passiva e não propositiva, ficando limitada apenas a discussões e opiniões sobre projetos apresentados pelo executivo. Neste sentido, pode-se questionar a conformidade anteriormente referida com a concepção de controle social do SUAS, uma vez que esta pressupõe uma participação com conhecimento e autonomia (SILVA *et alli*, 2008: 265).

Dentro da representação da sociedade civil, nos conselhos municipais de assistência social (em 2009) há representantes de entidades de assistência social (em 78,8% dos municípios), dos trabalhadores da área (em 66,7%) e de representantes de usuários (67,6%). Com relação a estes últimos, é necessário ressaltar a possibilidade de assimetria de informações e de condições de participação entre os representantes de usuários e os representantes governamentais, de trabalhadores do setor e de entidades sociais. Leonel Mazzali e Eliane Cara apontam a dificuldade de conciliação entre sua rotina de trabalho e a participação no CMAS – além da falta de entendimento da importância da representação

¹⁸⁸ Boschetti, 2003. A autora coordenou pesquisa com 1.461 conselhos municipais durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, de 2003.

¹⁸⁹ Rodrigues e Azzi, 2007.

para o segmento¹⁹⁰. Rabassa da Silva *et alli*, destacam que a não incorporação da representação de usuários no processo deliberativo pode acabar por reforçar “*a idéia de incapacidade dos usuários de se auto-representarem em mecanismos deliberativos da política, e de o SUAS se constituir como um novo sistema que conserva a velha marca da subalternidade dos usuários dos serviços sócio-assistenciais*”¹⁹¹.

Um aspecto para entender a força do executivo local e a debilidade da representação dos usuários é a forma como as informações são apresentadas e discutidas. Márcia Pastor chega a apontar a socialização do conhecimento como um pressuposto para o exercício da participação¹⁹². Uma discussão que se prende apenas a detalhes técnicos acaba por dificultar a integração dos setores com menos informação sobre o processo.

Também relacionada com a questão da informação, pesquisa coordenada por Ivanetti Boschetti mostrou que apenas 26% dos Conselhos Municipais divulgam adequadamente suas ações e deliberações¹⁹³.

Em suma, a presença de Conselhos Municipais de Assistência Social em quase 100% dos municípios evidencia a existência de uma estrutura formal propícia à democratização da política. A efetiva democratização, porém, ainda precisa superar obstáculos como o grande peso do Poder Executivo (que chega a indicar a representação da sociedade civil em 20% dos municípios) e a debilidade da representação da sociedade civil (menos de 70% dos Conselhos contam com representação de trabalhadores do setor e de usuários – por outro lado, quase 80% dos conselhos têm representação de entidades sociais). Há ainda um déficit de transparência das ações dos conselhos, na medida em que apenas 26% deles admitem divulgar adequadamente suas deliberações.

¹⁹⁰ Mazzali e Cara, 2007.

¹⁹¹ Rabassa da Silva et alli, 2008: 267.

¹⁹² Pastor, 2007.

¹⁹³ Boschetti, 2004.

2.3.4. Conferências Municipais de Assistência Social¹⁹⁴

Os temas a serem discutidos nas Conferências Municipais são determinados no nível federal, pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Além do tema, o CNAS também propõe o roteiro para a discussão. Em conjunto com o MDS, é editado um caderno com textos-guias para as discussões.

As conferências municipais ocorrem, a cada biênio, por volta do meio do ano. Além de deliberações sobre a política municipal, a conferência tem a missão de eleger os delegados para as conferências estaduais. Nas conferências estaduais, além de deliberações sobre a política estadual, são eleitos os delegados para a conferência nacional. Por conta disto, muitas vezes, as conferências subnacionais são consideradas apenas “encontros preparatórios”. A divulgação da VII Conferência Nacional pelo Governo de Santa Catarina dá bem esta idéia:

Para a preparação da VII Conferência, os Estados, Municípios e o Distrito Federal **realizarão encontros preparatórios** com o objetivo de discutir as questões locais. O cronograma de atividades, elaborado pela comissão organizadora instituída pelo Conselho Nacional de Assistência Social, prevê que as conferências municipais começam no mês de maio e serão realizadas nas cidades que aderiram ao Sistema Único de Assistência Social, cerca de 98% dos municípios do País. Em outubro de 2009, acontecem as conferências estaduais, quando os participantes terão a oportunidade de discutir e identificar os entraves que dificultam sua participação na garantia dos direitos e do exercício da cidadania (SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO / GOVERNO DE SANTA CATARINA, disponível em <http://www.sst.sc.gov.br/modules/news/article.php?storyid=1673>, grifos meus).

Nos últimos anos, as Conferências Nacionais têm estimulado todos os estados da federação e mais de 4.600 municípios a realizarem suas próprias conferências, o que demonstra – mais uma vez – a existência de um arcabouço formal que permite a participação da população. A efetivação desta participação, entretanto, depende da

¹⁹⁴ Se a produção bibliográfica sobre Conferências em geral já é escassa, no caso de textos a respeito de Conferências Municipais de Assistência Social somente um texto foi encontrado: Martins, Schibelsky, Paulilo e Rizzotti (2008). Disponível em [http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf]

possibilidade real de participação de representantes da sociedade civil, da abertura ao diálogo por parte do governo, da transparência das informações (abertas e acessíveis), entre outros fatores.

2.4. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo.

A literatura especializada sobre a natureza e o papel do Estado é bastante extensa e retomar esta discussão, mesmo que sucintamente, está fora do escopo desta tese¹⁹⁵. Entretanto, há um aspecto que creio que tenham bastante influência na determinação da terceira diretriz da Política Nacional de Assistência Social: a influência das análises referentes ao Welfare State, que colocava os diversos regimes de proteção social da Europa como um ideal a ser perseguido. Liana Aureliano e Sonia Draibe, ao levantarem uma revisão sobre o tema, apontam que o Welfare State é visto, por acadêmicos como um ideal que se opõe às características “imperfeitas” da proteção social brasileira.

Em tais circunstâncias, não é de se estranhar que os estudos e debates sobre as políticas sociais no Brasil tenham adquirido forte tonalidade negativa, referidos a um oposto – o Welfare State – tomado, supostamente, como um monopólio da realidade nórdica e inglesa, como um filho dileto da social-democracia européia e, no plano da literatura, como especialidade anglo-saxã no campo da *social policy*. O ‘caso brasileiro’ e as rarefeitas referências a países da região latino-americana assumem, então, as características de casos de um não-desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social ou, na melhor das hipóteses, de casos particulares, ‘anômalos’, dotados de tal especificidade, que dificilmente poderiam ser tomados como variantes de tendências gerais (...) (AURELIANO e DRAIBE, 1989: 7).

Tendo por base esta visão, o esforço dos atores sociais comprometidos com a justiça social deveria ser desenvolver um Estado que garantisse proteção social à população

¹⁹⁵ Três exemplos de livros que procuram condensar alguns ramos teóricos sobre esta discussão são os de Adam Przeworski (1995), Luciano Gruppi (2000) e Martin Carnoy (2005).

nos moldes europeus. Neste tópico, vou tentar enfatizar o processo de desenvolvimento dos *Welfare States* no mundo ocidental e a importância do Estado na garantia de uma ampliada proteção social aos cidadãos – o que considero ser o fundamento para a diretriz estudada neste tópico.

2.4.1. Welfare State e proteção social

Segundo Asa Briggs,

Welfare State é um Estado onde o poder organizado é deliberadamente usado (por meio da política ou da burocracia) em um esforço para modificar o jogo das forças de mercado em pelo menos três direções – primeiro, garantindo a indivíduos e famílias uma renda mínima independente do valor de mercado de seu trabalho ou de suas propriedades; em segundo lugar, pela diminuição do rol de insegurança ao se permitir que os indivíduos e as famílias enfrentem algumas contingências sociais (por exemplo, doença, velhice e desemprego) que, de outra forma, levariam a crises familiares ou individuais; e, em terceiro lugar, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, seja oferecido o melhor padrão possível em relação a determinados serviços sociais (BRIGGS, 2000: 18).

Sendo assim, é esperado que o equilíbrio entre mercado e Estado possa ser alterado mediante as mudanças na correlação de forças entre os diversos atores sociais de um país. Ou seja, deve-se destacar que Welfare State é uma instituição historicamente datada. Na citação de Asa Briggs acima, alguns aspectos marcadamente históricos podem ser assinalados. Em primeiro lugar, o conceito de “forças de mercado” enquadra o Welfare State em uma economia de mercado, ou seja, uma economia capitalista. O conceito de “contingência social” também contextualiza a questão – principalmente no tocante ao desemprego, que é um fruto da sociedade industrial. Mais ainda, o impacto do desemprego na sociedade varia de tempos em tempos. Por fim, a idéia de usar o “poder organizado” também pressupõe uma sociedade onde valem direitos políticos. Com relação a este último

aspecto, Thomas H. Marshall registrou o progresso da cidadania na Inglaterra como uma evolução “natural” de três dimensões – a civil, a política e a social¹⁹⁶.

Apesar da definição de Briggs dar uma idéia geral, o Welfare State está longe de se constituir num conjunto uniforme de políticas e programas de proteção social. Há particularidades que variam de país para país: as diferenças são marcadas pela diferente capacidade dos movimentos de trabalhadores de construir alianças com a classe média em âmbito nacional; marcadas pela diferença de recursos direcionados para o financiamento do Estado; marcadas pela convicção da sociedade quanto ao peso ideal da interferência do Estado na economia e na sociedade¹⁹⁷.

Estas diferenças levaram Gosta Esping-Andersen a caracterizar três diferentes regimes de Welfare State: o social-democrata, o liberal e o corporativista¹⁹⁸. O regime social-democrata busca promover a igualdade dentro dos melhores padrões de qualidade (e não apenas suprir as necessidades mínimas) com forte presença estatal. Os países escandinavos são os exemplos deste regime de proteção social.

No extremo oposto, há o regime onde o mercado é a fonte principal de proteção social: o regime liberal, observado em países como EUA, Canadá ou Austrália. Neste regime, cabe ao Estado apenas a assistência aos comprovadamente pobres, sempre em padrões modestos para não inibir a “disposição ao trabalho”. Como enfatiza o autor,

Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho: aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1991: 108).

Por fim, numa posição intermediária entre os dois regimes, Esping-Andersen identifica o regime corporativista, no qual os tipos e qualidades dos benefícios concedidos

¹⁹⁶ Marshall, 1967b.

¹⁹⁷ Briggs, 2000; Esping-Andersen, 1991.

¹⁹⁸ Esping-Andersen, 1991.

são relacionados com as contribuições prévias dos cidadãos. Este regime é observado, segundo o autor, em países como Áustria, França e Alemanha.

Posteriormente, diversos autores vêm procurando complexificar esta tipologia, com a particularização das experiências do sul da Europa (que Maurizio Ferreira, na Itália, e Luis Moreno, na Espanha, classificam como um regime mediterrâneo) e da Ásia (onde Ian Gough defende que, nos países da região, a tipologia de Esping-Andersen não se aplica). De maneira resumida, estes trabalhos apontam para o papel da Família como um dos pilares responsáveis pela proteção social de seus membros – assim como o Estado e o mercado¹⁹⁹.

Porém, o importante a se destacar da análise de Esping-Andersen é a variedade de regimes de proteção social, onde cada Nação ergue suas políticas a partir de uma progressão histórica e de uma correlação de forças entre os diferentes atores sociais que acaba por determinar, em cada Nação, qual a importância do Estado e do mercado na provisão de segurança social para todos.

Fica sem resposta, ainda, uma pergunta: por que deveria caber ao Estado planejar, financiar e executar estas ações? O motivo é que o Estado era a instituição capaz de domar o “moinho satânico” do mercado. Segundo Karl Polanyi, as livres forças do mercado tendem a desorganizar a sociedade. E este processo de desorganização se dá concomitante ao esforço da sociedade para se defender – o que ela faz por meio do Estado²⁰⁰.

E como o Estado pode defender a sociedade? Segundo Francisco de Oliveira, no capitalismo existe um fundo público que o Estado tem a possibilidade de manejar sem as amarras impostas pela necessidade de cuidar exclusivamente da valorização do capital. Assim, o financiamento estatal da reprodução da força de trabalho, fruto das pressões de uma sociedade democrática, tem a possibilidade de ser aceito (com maior ou menor

¹⁹⁹ Moreno, 2001; Gough, 2000. Em virtude destas críticas, em 1999, Esping-Andersen publica “*Social Foundations of Postindustrial Economies*”, livro no qual revê sua tipologia à luz das críticas recebidas desde a publicação de seu livro mais famoso. Neste trabalho, o autor reafirmou sua tipologia baseada em apenas três regimes – o socialdemocrata, o conservador e o liberal – porém reconhece que subestimou a família como um pilar importante na provisão de proteção social.

²⁰⁰ Polanyi, 2000.

intensidade) da mesma forma que o financiamento da acumulação de capital²⁰¹. E a reprodução da força de trabalho não precisa ficar restrita ao mínimo exigido pelas necessidades de acumulação do capital. Oliveira diz:

(...) não se trata agora de prover educação apenas para transformar a população em força de trabalho; são necessidades que são definidas *a priori* como relevantes em si mesmas; que elas terminem servindo, direta ou indiretamente, para o aumento da produtividade não dissolve o fato principal, que é o de que, agora, aquele aumento da produtividade que pode ser seu resultado não é mais seu pressuposto (OLIVEIRA, 1988: 23).

Os bons resultados alcançados pelo Welfare State entre o fim da 2ª Guerra Mundial e os anos 1970 o tornaram um modelo a ser seguido²⁰². O Welfare State ajudou a diminuir a pobreza, diminuir a desigualdade social, dinamizar a economia, aumentar a produtividade, aumentar o consumo das classes trabalhadoras, entre outros efeitos benéficos. Por conta disto, o Estado de Bem Estar Social tornou-se o parâmetro almejado pelos movimentos sociais e pelos políticos progressistas que trataram do tema políticas sociais na Assembléia Constituinte, em 1987-88. E certamente houve influência destas experiências no resultado final da Constituinte²⁰³.

²⁰¹ Como exemplo da apropriação do fundo público para a acumulação de capital, Francisco de Oliveira cita “*desde recursos para a ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (a indústria e os gastos em armamentos) sustenta a agricultura (o financiamento dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a chamada “Europa Verde” da CEE) e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como blue chips, intervém na circulação monetária de excedentes pelo open market mantém a valorização de capitais pela via da dívida pública etc*” (Oliveira, 1988: 9).

²⁰² Este consenso durou até os anos 70, quando os ventos ideológicos mudaram e a diminuição do tamanho do Estado passou a dominar o *mainstream* do pensamento econômico e se alastrou para o pensamento político.

²⁰³ Noronha (1999) também aponta uma influência do Plano Beveridge sobre os constituintes brasileiros que escreveram a Carta Constitucional em 1988. Esta influência é explicitada na entrevista que o ex-deputado Eduardo Jorge deu a Ivanete Boschetti em 1996: “*O modelo de seguridade foi construído no debate na comissão [Comissão de Ordem Social da Constituinte]. Para isso, a referência a outros países, principalmente a países europeus onde o modelo do Estado de Bem Estar já tinha uma tradição (...)*” (Boschetti, 2006: 161-2).

2.4.2. O Estado e as políticas sociais brasileiras

O Brasil vem constituindo, desde o final do século XIX, leis que objetivam garantir segurança social a parcela de sua sociedade. Como se trata de um caso concreto – e não de um tipo ideal – não cabe aqui enquadrar o sistema de proteção social construído nas rígidas amarras da tipologia de Esping-Andersen. E nem de descrever o processo de constituição das políticas sociais do país²⁰⁴.

Porém, gostaria de levantar dois conceitos que se tornaram importantes no debate brasileiro pré-1988. O primeiro é o conceito de Cidadania Regulada, estabelecido em 1979 por Wanderley Guilherme dos Santos. O autor levantou a evolução das leis trabalhistas e previdenciárias no país e percebeu uma associação entre direitos sociais e categorias profissionais. Diz, então Santos,

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros de comunidades que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (SANTOS, 1979: 75, grifos do autor).

Por sua vez, Sonia Fleury Teixeira destaca o caso das ações de assistência social e entende que, devido a suas características compensatórias e punitivas, estas ações se inscrevem numa relação de Cidadania Invertida. Segundo a autora, a cidadania invertida ocorre quando

²⁰⁴ Os trabalhos de Santos (1979) e Fagnani (2005) tratam deste histórico.

(...) o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão. Nesta condição política de cidadania invertida, o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão. Os seus atributos jurídicos e institucionais são, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas sociais nesta área, e uma base institucional inspirada em um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando são instituições estatais (por exemplo, o exercício da presidência da LBA foi tradicionalmente reservado às primeiras-damas do país) (TEIXEIRA, 1989: 44).

Ou seja, antes de 1988 havia uma parcela da sociedade excluída da proteção social brasileira: os pré-cidadãos (de W. Guilherme dos Santos) ou os não-cidadãos (de Sonia Fleury). A estes cabia uma assistência social pontual, descontínua e baseada na benemerência e caridade. Aos demais, a amplitude da proteção social era ligado à inserção profissional conseguida pelo indivíduo.

Esta dicotomia é superada em 1988, com a promulgação de uma nova Constituição Federal. A inscrição dos direitos sociais na Constituição visou acabar com os pré-cidadãos ou não-cidadãos. O direito social passou a ser derivado de um código de valores, e não de características pessoais ou profissionais de cada indivíduo. O viés universalista explícito em relação a diversas políticas sociais – e apontado pelos conservadores como perdulário – tem como base evitar que os direitos sociais sejam estendidos a apenas parte da população, ou que a cidadania seja uma variável dependente da capacidade de inserção profissional.

Obviamente, este avanço não se deu sem resistências, mas seu impacto – particularmente (para o nosso objetivo²⁰⁵) na assistência social – foi revolucionário.

2.4.3. A primazia estatal na Política Nacional de Assistência Social.

A primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social não foi estabelecida na Constituição de 1988. Durante o trabalho das

²⁰⁵ O mesmo poderia ser dito em relação ao conceito de Seguridade Social, no SUS, entre outros.

comissões na Constituinte, a Comissão da Ordem Social apresentou uma proposta nas quais as associações filantrópicas e assistenciais privadas que fossem financiadas com dinheiro público ficariam subordinadas às diretrizes governamentais.

Com o estabelecimento do Centrão e a ofensiva conservadora contra os avanços propostos pelo projeto da Comissão de Sistematização, esta proposição teve que ser negociada. O Centrão propôs uma emenda em que reescrevia o capítulo da Ordem Social argumentando que “*deve ser descartado o Estado provedor. Não pode o sistema de seguridade social tornar-se sorvedouro de recursos, que não são infindáveis, do Tesouro e do contribuinte*”²⁰⁶.

O projeto do Centrão procurava restringir, para a assistência social, saúde e previdência social, o público alvo e os serviços ofertados por estas políticas, além de abrir maior espaço para a operação da iniciativa privada nestes setores. Com a falta de votos para aprovar esta proposta ou a proposta inicial da Comissão de Sistematização, os líderes dos partidos negociaram uma “fusão” entre ambos os projetos.

O projeto resultante do acordo [de compatibilização do projeto apresentado pelo Centrão e do projeto da Comissão de Sistematização] apresentou uma novidade em relação aos anteriores. Ele assegurava que a coordenação e execução das ações de assistência social caberiam tanto aos Estados e municípios quanto às associações filantrópicas. (...) Essa inovação obscureceu a distinção entre ações públicas e filantrópicas e fortaleceu uma perspectiva de assistência social como ‘caridade’ privada. Tal novidade foi resultado do lobby das associações filantrópicas, sobretudo da Federação das Apaes (BOSCHETTI, 2006: 175-6).

E a diretriz finalmente aprovada no artigo 204 era de “*descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social*”²⁰⁷. Ou seja, deveria continuar havendo uma coordenação e execução compartilhada entre o Poder Público e as entidades privadas beneficentes e de assistência social.

²⁰⁶ Assembléia Nacional Constituinte, Projeto de Constituição [A], *apud* Boschetti, 2006.

²⁰⁷ Constituição Federal, 1988, art. 204. Grifos meus.

Cinco anos mais tarde, por ocasião da promulgação da LOAS, a responsabilidade estatal ficou mais explícita. Já no seu artigo 1º, a LOAS define a assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado. E as diretrizes foram modificadas, excluindo a co-responsabilidade das entidades privadas assistenciais e explicitando a primazia da responsabilidade do Estado. O artigo 5º ficou assim:

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

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

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (Lei Nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, LOAS, grifos meus).

Além disto, havia vários artigos onde eram destacadas as competências da União²⁰⁸, estados²⁰⁹, Distrito Federal²¹⁰, municípios²¹¹ e do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social²¹² (no caso, o Ministério do Bem-Estar Social).

Entretanto, a LOAS também tem uma posição ambígua quanto a garantir que o estado deve ser o responsável pela condução da política. A lei estabelece como instâncias deliberativas os Conselhos de Assistência Social nos três níveis de Governo. Os conselhos municipais, estaduais, do Distrito federal e nacional de assistência social devem ter caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Trata-se, portanto, de instâncias compartilhadas entre o Estado e a sociedade civil.

²⁰⁸ LOAS, art.12.

²⁰⁹ LOAS, art. 13.

²¹⁰ LOAS, art. 14.

²¹¹ LOAS, art. 15.

²¹² LOAS, art. 19.

Além de compartilhar uma série de importantes aspectos da formulação da política de assistência social, a LOAS também abre espaço para um financiamento da política pública que não seja apenas estatal. No seu artigo 28, está escrito:

O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do DF e dos municípios, das demais contribuições previstas no art 195 da Constituição Federal, além daquelas que compõem o FNAS (Lei N.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, LOAS).

O artigo 3º do Decreto n.º 1.605, que regulamentou o Fundo Nacional de Assistência Social, prevê que, além de receitas governamentais, o FNAS pode contar com *“doações, contribuições em dinheiro, valeres, bens móveis e imóveis, que venha receber de organismos e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras”*. Ou seja, a assistência social é a única política de seguridade social que é financiada, também, por doações de pessoas físicas ou privadas – certamente um desdobramento de sua ligação histórica com a filantropia, a benemerência e a caridade.

Resumindo, a LOAS por um lado explicita a responsabilidade estatal na condução da Política de Assistência Social; mas, por outro lado, aceita que importantes aspectos do planejamento (definição de planos e orçamentos) e do financiamento sejam compartilhados com a sociedade civil.

Outra mudança neste aspecto vem apenas em 2004 com a PNAS, ainda mantendo muita ambigüidade sobre o tema²¹³. A primeira diretriz da política nacional foi alterada de modo a atribuir às entidades beneficentes e de assistência social um papel na coordenação e execução dos respectivos programas nas esferas estadual e municipal²¹⁴. Assim, a redação desta diretriz se aproximou da redação da Constituição de 88. Porém, ao instituir um comando único das ações em cada esfera de governo e reafirmar a primazia da

²¹³ A Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/98) não acrescentou nem alterou nada sobre esta questão

²¹⁴ “Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais” (MDS, 2004: 26-7).

responsabilidade estatal, a Política faz entender que as entidades assistenciais devem apenas complementar a oferta de serviços sociais.

Entretanto, quando a PNAS discute novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil, esta interpretação pode ser revista:

Assim, a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e os custos dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, **não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social** (MDS, 2004: 4, grifos meus).

Ou seja, a primazia da responsabilidade estatal na política de assistência social não é totalmente clara na legislação e na Política setorial. As entidades privadas socioassistenciais mantêm papel de co-gestão e co-responsabilidade, além de pessoas físicas e jurídicas poderem fazer doações para o financiamento das ações.

Três outras normas editadas em 2006 e 2011 trazem alguns aspectos para se refletir a respeito do que seria inapelavelmente papel do Estado. Os Guias de Orientações Técnicas do MDS para o CRAS²¹⁵ e para o CREAS²¹⁶ estabelecem categoricamente que estes equipamentos são unidades públicas estatais. Ou seja, os equipamentos responsáveis pela coordenação da ação de assistência social no território devem ser estatais.

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, por meio da resolução nº. 109, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Nesta tipificação são descritos três serviços de proteção social básica; cinco serviços de proteção social especial de média complexidade; e quatro serviços de proteção social especial de alta complexidade. Além de descrever o serviço, os recursos mínimos necessários e os resultados esperado, a Tipificação aponta qual o equipamento recomendado para a realização do serviço assistencial.

²¹⁵ O documento teve uma versão preliminar de 2006 e sua versão final é de 2009.

²¹⁶ Este documento também teve uma versão preliminar de 2006, mas sua versão final é de 2011.

Dois serviços importantes (dado a sua abrangência) são recomendados para funcionar exclusivamente nos CRAS e CREAS, ou seja, em unidades públicas estatais. São eles o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), destinado a ser realizado nos CRAS, e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) previsto para ser executado nos CREAS.

Além destes dois serviços, outros dois – de proteção social especial de média complexidade – também fora pensados para serem executados em unidades estatais. O serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade também deve ser realizado no CREAS. E para o serviço especializado para população de rua, o equipamento recomendado é um Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)²¹⁷.

No mais, todos os demais serviços de proteção básica e de proteção especial de média complexidade podem ser executados tanto por unidades estatais quanto por entidades privadas de assistência social. Entretanto, em todos os casos, os executores devem ser referenciados aos equipamentos estatais (CRAS e CREAS). Ou seja, no seu território de abrangência, estes equipamentos são responsáveis por coordenar todos os demais serviços destes tipos de proteção social.

Já no caso dos serviços de proteção social especial de alta complexidade, não existe nenhuma recomendação explícita para que eles sejam executados por unidades públicas estatais – ou seja, poderiam ser executados por entidades privadas de assistência social.

²¹⁷ As orientações técnicas para o Centro POP são de 2011.

CAPÍTULO 3

ALÉM DO HORIZONTE:

A construção da Política de Assistência Social na Região Metropolitana de Campinas

Quanto mais eu ando

Mais vejo estrada

Mas se não caminho

Não sou é nada

(Geraldo Vandré e Hilton Accioly, O plantador, 1968)

3.1. Introdução

A territorialização é um dos eixos estruturantes da política de assistência social estabelecidos na Norma Operacional Básica do SUAS. Na revisão da LOAS, em 2011, fica claro que as ações do SUAS devem ter como base de organização o território²¹⁸. Qual a idéia por trás desta ênfase dada à questão da territorialização das ações? Basicamente, defende-se que tendo o conhecimento de um território, sabendo seus problemas e potencialidades, pode-se orientar de maneira mais adequada as ações desenvolvidas.

Portanto, espera-se que a política – ao ser formulada de forma territorializada – seja capaz de compreender as dinâmicas territoriais das demandas a serem enfrentadas para, assim, aumentar suas chances de êxito (COELHO, 2009: 5).

Conforme já visto, a política de assistência social deve ser executada pelas três esferas de governo, ou seja há responsabilidades municipais, estaduais e federais, o que deixa subentendido que deve haver uma abordagem territorial do município que oriente as ações dos Executivos Municipais; deve haver uma abordagem territorial do estado que oriente as ações dos Executivos Estaduais; e deve haver uma abordagem territorial do país que oriente as ações do Executivo Federal.

Porém, como a divisão de tarefas e encargos presente na LOAS deixa a maior parte das operações a cargo das municipalidades²¹⁹, os municípios são as escalas territoriais mais estudadas na área da assistência social no tocante a avaliar a execução desta política pública. Em importante trabalho de referência sobre o assunto, Dirce Koga aponta para a dificuldade de se trabalhar no nível municipal apenas com indicadores médios, que escondem as diferenças intra-urbanas.

²¹⁸ “As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território” (Parágrafo 1º do artigo 6º).

²¹⁹ O artigo 15 da LOAS traz as competências dos municípios.

É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2003: 33).

Seguindo esta lógica, diversos estudos intra-urbanos foram elaborados a partir da metade dos anos 1990: os mapas de exclusão social ou mapas de vulnerabilidade social²²⁰.

A opção desta tese, porém, vai no sentido contrário a esta idéia. Ao iniciar os estudos sobre Campinas ficou evidente que a conurbação entre as cidades que formam a RMC não pode ser desprezada. Diversas questões que afetam a política de assistência social não podem ser entendidas com um olhar que fique restrito apenas a uma cidade. São questões como a migração de empregos, a disposição de equipamentos públicos em áreas limites, algumas problemáticas que extrapolam a competência municipal (como a questão da população em situação de rua) e a divisão funcional entre trabalho e moradia entre os municípios da RMC, que acabaram por determinar a decisão de se trabalhar com o conjunto dos 19 municípios que formam a Região Metropolitana de Campinas (RMC).

A RMC de Campinas é uma região altamente industrializada, rica, com grandes desigualdades. Este capítulo vai abordar as raízes desta riqueza e desigualdade, o perfil atual da região e a forma como a política de assistência social vem se estruturando nestes municípios, com ênfase na estruturação de uma ossatura material que dê sustentação à política e ao entendimento sobre as diretrizes propostas para a ação.

3.2. Um pouco de história

²²⁰ São exemplos Mapa da Inclusão/Exclusão Social da Cidade de São Paulo (produzido pela PUC-SP em 1996), os Mapas de Risco de Violência de São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Salvador (elaborados pelo Cedec entre 1996 e 1997), o Mapa da Pobreza de Curitiba (realizado em 1997 pelo IPARDES, UFPR e IPPUC), o Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte (produzido pela PUC-MG e o governo municipal em 1999), o Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Região de Piracicaba (elaborado pela PUC-SP, Instituto Pólis e DRADS Piracicaba em 2000) e o Mapa da Exclusão Social de Osasco (realizado em 2005 pela própria Prefeitura Municipal).

As origens da RMC remontam a um pouso de bandeirantes que, no século XVIII, seguiam no Caminho das Minas dos Goyazes – aberto por Fernão Dias “*em uma de suas diversas investidas pelo sertão, para descobrir metais e pedras preciosas*”²²¹. O Caminho tinha origem em São Paulo, passava por Jundiaí, Campinas, Mogi-Mirim, Casa Branca, Franca. Daí entrava pelo Triângulo Mineiro rumo a Goiás. Tratava-se, portanto, de uma região de passagem de riquezas, que começou a atrair cada vez mais moradores. Além de uma agricultura de subsistência, o comércio voltado para os tropeiros e bandeirantes era uma atividade muito disseminada ao longo do Caminho.

Em 1774, a **Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiaí** – que à época correspondia a grande parte da área da atual RMC – é emancipada do município de Jundiaí²²². Neste ano, segundo as Listas Nominativas de Habitantes de Campinas, havia 475 habitantes distribuídos por 57 domicílios. Destes, 81,7% era composto de população livre ou de agregados. Os escravos consistiam em apenas 18,3% da população²²³. Ainda sobre as características desta população, Teixeira escreveu:

Assim, o que notamos desde o princípio da ocupação de Campinas, quando a mesma ainda era um bairro rural de Jundiaí, foi **a forte presença de casais, caracterizadas por domicílios nucleares, isto é, aqueles composto pelo casal, ou o casal com filhos**. A vida em um meio eminentemente rural parece ter dificultado a sobrevivência de pessoas que residiam sozinhas no bairro do Mato Groço; por isso, em 1774 havia apenas uma pessoa nesta condição (TEIXEIRA, 2002: 86, grifos meus).

Na segunda metade do século XVIII, há um crescimento da produção açucareira na capitania de São Paulo e Minas em função de dois principais aspectos. No âmbito do mercado mundial de açúcar, as guerras da independência das colônias americanas (1776-1782) e a da independência de São Domingos (1791-1804)

²²¹ Bruno, Ziggiatti e Pimenta, 2007: 31.

²²² A emancipação ocorreu no bojo de uma estratégia para assegurar a fronteira da capitania de São Paulo e Minas e os domínios do Caminho das Minas de Goiazes. A estratégia consistiu em criar um arco de cinco vilas e freguesias que garantissem a ocupação e defesa do território (Costa Santos, 2002).

²²³ Dados obtidos em Teixeira (2002).

desorganizaram este mercado e elevaram o preço deste produto por anos, estimulando a produção voltada para a exportação. Já no âmbito do Oeste paulista, esta produção foi viabilizada pela construção de “*pequenos engenhos, chamados ‘engenhocas’, capazes de ser movimentados por poucos escravos e equipamentos simplificados, definindo, assim, um quadro de produção totalmente oposto aos grandes empreendimentos rivais [nordestinos e fluminense]’*”²²⁴.

A abundância de terra fértil disponível e o baixo investimento necessário acabaram por dinamizar a economia do Oeste paulista e por promover uma grande migração que levou a um forte crescimento populacional. Entre 1778 e 1798 o crescimento demográfico médio anual foi de 8,9%. O período seguinte, entre 1798 e 1829, apresentou crescimento médio de 4,1% a.a. da população.

Neste movimento, o perfil da região mudou, deixando de ser uma sociedade rural de auto-consumo para ser uma região de agricultura voltada para comercialização. Com isso, a população escrava tornou-se preponderante, correspondendo a 56,2% do total da população de 1829 – os demais se dividiam em 38,4% de homens livres e 4,6% de agregados. Além do crescimento proporcional da população escrava, pode-se observar no período um aumento na concentração de escravos nas mãos de grandes senhores. Segundo Teixeira (2002), em 1814 a maioria dos senhores de escravos era composta por pequenos proprietários (de um a cinco escravos). Já em 1829, o número destes pequenos proprietários caiu 10% e a participação destes no total de escravos caiu pela metade.

Além dos escravos, aumentou o número de migrantes que foram construir a vida na região. Apesar de haver registros de pessoas oriundas de diversos municípios brasileiros e europeus, o peso maior era de migrantes vindos de cidades próximas, como Atibaia, Itú, Jundiaí, Nazaré, Bragança, Mogi-Mirim e São Paulo. Estas famílias migrantes se organizavam de modo a financiar e assistir a vinda de outros parentes ou conterrâneos. Com isso, era visível a origem familiar comum de moradores de um mesmo bairro²²⁵.

A partir de 1829, o acesso a terras disponíveis ficou mais difícil, em virtude do crescimento das fazendas açucareiras e, com isso, a migração começa a arrefecer. E com

²²⁴ Costa Santos, 2002: 33.

²²⁵ Teixeira, 2002.

isso, o crescimento da população livre não acompanha o ritmo de incremento da população escrava.

Durante este período, a Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá tornou-se, em 1797, a **Vila de São Carlos**; e em 1842, o nome de origem da região foi resgatado, na elevação da vila à **Cidade de Campinas**.

Pouco tempo depois, uma nova mudança na economia da região é observada, com o *boom* da economia cafeeira. Nas palavras de Celso Furtado,

O café, se bem que fora introduzido no Brasil desde começos do século XVIII e se cultivasse por todas as partes para fins de consumo local, assume importância comercial no fim deste século, quando ocorre a alta de preços causada pela desorganização do grande produtor que era a colônia francesa do Haiti. No primeiro decênio da independência o café já contribuía com 18 por cento do valor das exportações do Brasil, colocando-se em terceiro lugar depois do açúcar e do algodão. E nos dois decênios seguintes já passa para primeiro lugar, representando mais de quarenta por cento do valor das exportações (FURTADO, 2000: 63).

A região de Campinas constituía a zona central de produção cafeeira na Província de São Paulo. O café gerou um complexo cafeeiro, composto por um conjunto de atividades relacionadas à produção e exportação do produto. Além da atividade produtora de café, propriamente dita, o complexo cafeeiro compreendia: agricultura produtora de alimentos (para a população livre e para os escravos) e de matéria prima, atividades industriais (nas áreas de beneficiamento de café, sacaria para embalagem do produto e demais compartimentos da indústria manufatureira, onde se destaca o setor têxtil), um extenso sistema ferroviário, sistema bancário, atividades de comércio de exportação e importação, desenvolvimento de atividades de infra-estrutura e ligadas à urbanização e, por fim, a atividade do Estado (tanto federal quanto estadual)²²⁶.

Dentre todos estes componentes, dois serão destacados aqui: a atividade industrial e o sistema ferroviário.

²²⁶ Cano, 1981. Ver especialmente o capítulo I.

A atividade industrial iniciou como decorrência da expansão da rentabilidade da exportação cafeeira. Houve um “vazamento” dos lucros dos cafeicultores para a indústria, atraídos pelas possibilidades de rentabilidade de atividades ligadas ao beneficiamento do café ou a outro componente do complexo cafeeiro (financiamento indireto de atividades industriais pela via bancária, por exemplo). O crescimento da vida urbana também ajudou, criando demanda para produtos de consumo não duráveis que, até então, precisavam ser importados²²⁷.

Com relação às estradas de ferro, o escoamento do café do interior paulista passou a se dar pela via ferroviária a partir da década de 70 do século XIX. O prolongamento da linha da São Paulo Railway de Jundiaí a Campinas (1872), acabou por ligar a região à cidade (e ao porto) de Santos. Com isso, outras linhas que avançaram na interiorização do escoamento da cafeicultura fizeram de Campinas o seu ponto de referência. Assim aconteceu com as linhas da Cia. Mogiana de Estradas de Ferro, que seguia de Campinas para Mogi-Mirim (1875), continuando para Ribeirão Preto (1883) e entrando no Triângulo Mineiro – num traçado semelhante ao do Caminho das Minas dos Goyazes; também com a Cia. Paulista de Estradas de Ferro, que saía de Campinas, via Americana, Bauru e Marília rumo ao Mato Grosso. Esta ampla malha de transporte de passageiros e cargas conectou a Região de Campinas com outras áreas produtoras da riqueza nacional.

A expansão da cultura cafeeira deu um novo alento ao crescimento populacional. O número de escravos cresceu bastante; a migração internacional passou a ser estimulada ainda antes da abolição da escravatura; e a migração nacional ganhou destaque após a década de 20. Para se ter uma idéia do impacto deste fluxo populacional basta saber que, em 1872, Campinas abrigava 8,7% da população escrava²²⁸ e 10,7% da população estrangeira²²⁹ da Província de São Paulo.

²²⁷ O tema do surgimento da indústria na região é desenvolvido nos trabalhos de Cano (1981) e Aureliano (1999), dentre outros.

²²⁸ O município de São Paulo respondia, no mesmo ano, por 2,8% da população escrava. O segundo município com maior proporção de população escrava na Província era Piracicaba, com 3,5% do total. Os dados são de Bassanezi (1998), citado por Siqueira (2009).

²²⁹ O município de São Paulo era o segundo da Província em proporção de população estrangeira, respondendo por 8,8% do total. Ver Siqueira (2009).

Este crescimento populacional teve por destino os latifúndios produtores de café. No caso dos estrangeiros, após o cumprimento de um período de trabalho para o pagamento de sua viagem de imigração, muitos rumam à cidade para se estabelecer de forma autônoma. Os imigrantes procuraram regiões onde predominam pequenas e médias propriedades – provavelmente devido a um valor de compra mais baixo. Com isso, a região marcada por terrenos irregulares e ruins para a agricultura extensiva tendeu a abrigar grande número de imigrantes italianos que se voltaram para a produção de frutas²³⁰. Diz Claudia Gomes de Siqueira que as áreas da região sul da RMC “(...) tornaram-se mais acessíveis tanto para o estabelecimento particular dos italianos, como para a aquisição pelo poder público de terras para posterior estabelecimento de núcleos de colonização oficiais”²³¹.

Entre os núcleos de colonização oficiais, destacam-se o núcleo de Nova Odessa (em 1905), formado por imigrantes russos; o núcleo Nova Veneza (1910), com grande presença de italianos e russos; o núcleo Campos Sales, voltado para colonos suíços; e o Helvetia, que também uniu imigrantes suíços, neste caso em Indaiatuba – sendo este um núcleo de colonização não-oficial.

Outra forma de dispersão da população em núcleos distantes da área urbana de Campinas foi decorrência da expansão das ferrovias. Os trilhos atravessavam grandes fazendas e, muitas vezes, os fazendeiros aproveitavam a instalação de uma estação de trem para lotear parte da propriedade e ganhar com especulação imobiliária. O primeiro passo era ceder um terreno para a Igreja, que uma vez instalada propiciava possibilidade de registros civis de casamentos, nascimentos e enterros. A igreja facilitava, pois, a aglomeração de trabalhadores, abrindo caminho para a constituição de vilarejos. Foi esta

²³⁰ A área compreendida pela RMC assenta-se sobre dois compartimentos geomorfológicos: o Planalto Atlântico (principalmente no sudeste da região – Valinhos, Vinhedo e Itatiba), caracterizado por uma topografia mais acidentada, e a Depressão Periférica, que se caracteriza por um relevo suavizado com declividades favoráveis à urbanização e à agricultura extensiva e/ou mecanizadas. A área de Planalto Atlântico foi a que atraiu os pequenos agricultores (Secretaria de Economia e Planejamento, 2009).

²³¹ Siqueira, 2009: 241.

estratégia que deu origem à Vila Bueno²³², posteriormente elevada a Distrito de Jaguari e a Município de Jaguariúna, à Vila Americana²³³, e ao município de Pedreira²³⁴.

Em suma, a riqueza do café deu grande impulso econômico e populacional para a cidade de Campinas, e esta riqueza foi acompanhada do crescimento do número de escravos e de imigrantes pobres. Ao mesmo tempo, propiciou o estabelecimento de povoados agrícolas no seu entorno, fruto de um forte movimento de especulação imobiliária.

Todo este contexto implicou numa grande concentração de riqueza nas mãos da elite campineira. Esta riqueza estimulou um estilo de vida que emulava uma *Belle Epoque* caipira. A elite circulava pela rua Barão de Jaguara, onde tinha seus livros impressos na Casa do Livro Azul ou na Casa Mascotte; os discos eram encomendados na Casa Edison ou na Casa Neubern, a revistaria Salão Mousinho era ponto de encontro obrigatório, assim como a Brasserie Campineira, o Café Guarani, o Café Americano e a Charutaria Santo Onofre. O vestuário elegante era garantido na Casa de Lucca (masculino) e no Ao Espartilho Luis XV e Casa Americana (ambas de moda feminina). Porém, como lembrou um cronista da cidade, “a Campinas do café tinha um pé na Europa, mas nas ruas da cidade o passado então ainda recente da escravidão deixava suas marcas”²³⁵.

²³² “Na década de 1880, impulsionado pela prosperidade da agricultura cafeeira da região e pela presença da ferrovia, um fazendeiro – o coronel Amâncio Bueno – resolve lotear uma de suas quatro fazendas (Fazenda Florianópolis), construindo inicialmente 11 casas, doando um terreno central para erguer uma igreja (atual Matriz de Santa Maria, localizada hoje no centro de Jaguariúna) e estabelecendo um reticulado de ruas orientado pela estação ferroviária” (Bruno, Ziggatti e Pimenta, 2007: 100). Vale destacar que esta prática não era restrita à cidade de Campinas. A Vila Bueno era integrante da cidade de Mogi-Mirim.

²³³ “Ainda em 1875, é inaugurado um ramal da ferrovia, instalada pela Cia. Paulista de Vias Férreas e Fluviais, que ligaria a Vila de São Carlos (hoje Campinas) a Rio Claro. Neste percurso, além de outras, foi construída a estação Santa Bárbara, localizada em terras da Fazenda Machadinho, no município de Santa Bárbara. A vinda de trabalhadores para estas obras originou a formação de um povoado, que se expandiu com a chegada e instalação dos imigrantes sulistas norte-americanos, iniciada em 1886, derivando daí a denominação dada ao povoado de Vila dos Americanos ou Vila Americana” (Cardoso, 2004: 123-4).

²³⁴ “Nos anos de 1.887, o coronel João Pedro de Godoy Moreira possuía a denominada ‘Fazenda Grande’, que integrava o Município de Amparo. Naquele mesmo ano adquiriu ele, de José Pedro Arruda, um sítio cafeeiro, que fazia parte da Fazenda Santa Ana. O local era servido por um ramal ferroviário da então Companhia Mogiana de Estradas de Ferro. (...) Resolvendo ele lotear parte de suas propriedades, com o que propiciou o surgimento de um povoado, o local, em vista dos Pedros, passou a ser conhecido como Terra dos Pedros, bairro do Pedros, depois, por derivativo, bairro dos Pedreiras, e por fim Pedreira”. Disponível em <http://www.pedreira.sp.gov.br/>.

²³⁵ Martins, 2000: 19.

Conforme vimos, desde 1829 a população escrava ultrapassou mais da metade da população da região e em 1872 a região era a que abrigava maior contingente de escravos na Província. Obviamente, este contingente encontrava-se em uma situação degradante de tal intensidade que os conceitos de vulnerabilidade e exclusão não são capazes de traduzir. Porém, não era este, antes de 1888, o público da assistência social.

Segundo José Roberto do Amaral Lapa, a “caridade pública” era exercida desde meados do século XIX em favor da pobreza envergonhada (cidadãos “de bem” que tinham perdido sua capacidade de auto-sustento), dos migrantes-trecheiros (viajantes que chegavam à cidade em busca de um abrigo para, algum tempo depois, seguir rumo a outra), de mendigos (estes tolerados, mas com forte vigilância para evitar a “falsa mendicância”), dos imigrantes estrangeiros (enquanto estes não conseguiam um contrato de trabalho) e o homem pobre livre, descrito por Lapa como aquele que “(...) *trabalha, mantendo-se e aos seus, com parcimônia. Não lhe sobra para aforro.*”²³⁶. A estes se junta, a partir de 1888, todo um contingente de ex-escravos libertos²³⁷.

A Grande Depressão de 1929 teve o impacto de explicitar a dinâmica de superacumulação que a economia cafeeira tinha desenvolvido. A crise marca a mudança na dinâmica econômica nacional, com a industrialização assumindo a responsabilidade pela dinâmica da acumulação que antes cabia ao setor cafeeiro. Segundo Cardoso de Mello, esta mudança tem um ponto de inflexão em 1933, quando o país entra na fase de industrialização restringida²³⁸.

A nova dinâmica econômica inaugurada pós 1929 teve impactos na região de Campinas. Com relação à agricultura, a área plantada de café diminuiu, com crescimento da plantação de algodão e de cana. O algodão era beneficiado na região, especialmente em

²³⁶ Lapa, 2008: 31.

²³⁷ Para uma descrição das políticas de caridade da época, consultar Lapa (2008) e Souza (2005).

²³⁸ “Penso que em 1933 se inicia uma nova fase do período de transição, porque a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida. Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industrial; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitira à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial” (Mello, 1998: 116-7).

Campinas, Santa Bárbara D'Oeste e Americana (que incluía a área do atual município de Nova Odessa). O plantio da cana tinha expressão no núcleo Campos Sales, onde se localizava “*uma das mais antigas usinas do estado, a Usina Esther*”²³⁹. Semeghini complementa:

A resposta agrícola à crise, no município, passou, assim pela substituição do café, principalmente pelo algodão (e pela cana), mas foi também fortemente estimulada pela recuperação econômica, acompanhada pela urbanização. Isso se reflete no crescimento da produção de leite, ovos, além de frutas e verduras (SEMEGHINI, 1991: 130).

Na esteira desta crescente industrialização e urbanização da região, o setor terciário torna-se mais relevante, tanto na garantia de serviços voltados para as necessidades da vida urbana quanto para atender ao cada vez maior setor industrial da região. O sistema rodoviário começa a substituir as ferrovias na integração entre as cidades. A inauguração da rodovia Anhanguera, em 1948, é um marco neste processo. Também um conjunto de estradas estimula a integração urbana entre a RMC.

A indústria local, como seria de se esperar, cresce. Inicialmente em indústrias leves: de processamento de alimentos, têxtil, de transformação de produtos agrícolas, de insumos e equipamentos agrícolas. A partir da década de 40, há um surto de grandes investimentos industriais na região. Além do volume, estes investimentos foram significativos por começar a imprimir um caráter mais internacional ao capital industrial. Segundo Semeghini, neste período se instalam na região a “*Singer, Bosch, GE, Pirelli, Papelões Andrade, Rações Anhanguera e IBRAS/CBO, em Campinas; Chicago Bridge (indústria mecânica) em Paulínia; Rigesa e Clark, em Valinhos; Tema Terra (indústria mecânica), Wabco, 3M e IBM, em Sumaré*”²⁴⁰.

²³⁹ Semeghini, 1991: 130. O núcleo de colonização Campos Sales tornou-se, posteriormente, o município de Cosmópolis.

²⁴⁰ Semeghini, 1991: 141.

A partir de 1955, com o Plano de Metas, a industrialização brasileira entra numa nova fase: a industrialização pesada²⁴¹. Entre meados dos anos 50 e a década de 70, um esforço de investimento na indústria pesada é feito no estado de São Paulo, com foco na região do ABC. Apesar desta prioridade, a região de Campinas recebeu investimentos dos setores de base da economia, especialmente na área de máquinas e insumos agrícolas. No saldo do período, porém, a Região Metropolitana de São Paulo aumentou sua participação relativa no total da produção industrial do estado²⁴².

Desde o fim do período do milagre econômico (1973), o crescimento industrial mudou sua rota, priorizando o interior do estado. Por interior devemos entender as regiões com infra-estrutura urbana e de logística consolidada, próxima à capital e ao porto de Santos, tais como Campinas, Sorocaba e São José dos Campos.

Nesta fase, Campinas recebeu vultosos investimentos governamentais. É o caso da Replan em Paulínia; dos incentivos do Proálcool que ajudou a cultura canavieira da região; dos investimentos em estatais, centros de pesquisas e universidades ligados à questão da tecnologia; e uma malha rodoviária que garantiu a continuidade do papel de “nó” do sistema de transporte de riquezas do estado.

A diversificação produtiva associada a uma concentração de poder político no distrito levou a diversos processos emancipatórios de seus emergentes distritos rurais²⁴³. Campinas perdeu os territórios de Americana (1924, do qual o núcleo de Nova Odessa se emancipou em 1959), Distrito Campos Sales (que em 1934 deu origem à cidade de Cosmópolis), Distrito de Rebouças (que originou Sumaré em 1953, do qual Hortolândia se emancipou em 1991), Valinhos (1954), Paulínia (1964). Da cidade de Mogi Mirim, ao norte de Campinas, houve o desmembramento da cidade em Santo Antonio da Posse e Jaguariúna (ambos em 1953) e Artur Nogueira (1948), de onde posteriormente (1991) se emancipou Engenheiro Coelho. Por fim, de uma união de territórios de Cosmópolis, Santo Antonio da Posse, Jaguariúna e Artur Nogueira surgiu o município de Holambra (1991). A

²⁴¹ “Há, portanto, um novo padrão de acumulação, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados” (Mello, 1998: 124).

²⁴² Negri, Gonçalves e Cano, 1988.

²⁴³ Siqueira, 2009.

estas localidades se uniram outras já emancipadas desde o final do século XIX ou início do século XX. De Itu, ao sul de Campinas, houve a emancipação de Indaiatuba (1906) e de Monte Mor (1871); do município de Amparo, saiu a cidade de Pedreira (1896). Santa Bárbara D'Oeste é um município desde 1869, quando se separou de Piracicaba.

As figuras a seguir mostram a evolução deste processo de consolidação municipal.

Mapa 1 – Divisão político-administrativa das atuais regiões metropolitanas do estado de São Paulo no ano 1800.



Mapa 2 – Divisão político-administrativa das atuais regiões metropolitanas do estado de São Paulo no ano 1900.



Mapa 3 – Divisão político-administrativa das atuais regiões metropolitanas do estado de São Paulo no ano 1950.



Fonte: Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos.

Disponível em http://www.stm.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1904&Itemid=179

3.3. Caracterização sócio-econômica atual da Região Metropolitana de Campinas

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) é um agrupamento de 19 municípios instituído pela Lei Complementar n°. 870, de 2000. A RMC ocupa uma área de 3.647 km² e tem 2.827.120 habitantes. Os 19 municípios que compõem a RMC são:

Tabela 3 – Municípios que compõem a RMC, segundo área e população total, 2010.

Município	Área (km²)	População
Americana ⁽¹⁾	134	212.791
Artur Nogueira ⁽²⁾	178	45.847
Campinas ⁽²⁾	796	1.098.630
Cosmópolis ⁽²⁾	155	61.013
Engenheiro Coelho	110	15.719
Holambra	64	11.292
Hortolândia ⁽¹⁾	62	195.775
Indaiatuba ⁽²⁾	311	209.859
Itatiba	323	101.471
Jaguariúna	142	44.331
Monte Mor	241	42.971
Nova Odessa	73	51.278
Paulínia ⁽²⁾	139	86.800
Pedreira	110	41.549
Santa Bárbara d'Oeste	271	180.148
Santo Antônio de Posse	154	20.635
Sumaré	153	236.358
Valinhos	149	106.968
Vinhedo	82	63.685
Total	3.647	2.827.120

Fonte: IBGE.

⁽¹⁾ Dados referentes a 2011.

⁽²⁾ Dados referentes a 2012.

Apesar das diferenças entre os municípios, existem algumas características comuns que são decorrência de sua formação histórica. Dentre estas, destaco três principais: ampla infra-estrutura para transporte, economia pujante e forte desigualdade social.

Em primeiro lugar, um importante sistema de rodovias veio se somar à malha ferroviária e ao aeroporto de Viracopos na tarefa de facilitar o escoamento da produção local e o trânsito de pessoas. Este sistema viário é composto por cinco rodovias que ligam a região a outras regiões do estado e do país – e por mais cinco rodovias que aprofundam a interligação dos municípios da RMC. As principais rodovias de ligação da região com o estado de São Paulo e com demais regiões do Brasil são:

- **Rodovia Anhanguera (SP-330):** parte de São Paulo, e passa por diversos municípios da RMC, como Vinhedo, Valinhos, Campinas, Sumaré, Nova Odessa e Americana. Daí vai em direção a Ribeirão Preto e ao Triângulo Mineiro. A Rodovia também se liga à Rodovia Washington Luís, que leva a importantes pólos regionais do estado como São Carlos, Araraquara e São José do Rio Preto.
- **Rodovia dos Bandeirantes (SP-348):** Também liga Campinas a São Paulo. A partir de Campinas segue rumo a Hortolândia, Sumaré e Santa Bárbara D'Oeste até chegar a Cordeirópolis.
- **Rodovia Dom Pedro I (SP-065):** Tem início próximo ao município de Jacareí e termina na rodovia Anhanguera. É a ligação com as rodovias Fernão Dias (para quem segue rumo a Minas Gerais), Dutra (para seguir ao Rio de Janeiro) e Carvalho Pinto (que liga o litoral norte paulista ou serve de caminho alternativo para Campos do Jordão);
- **Rodovia Santos Dumont (SP-075):** Também se inicia na Rodovia Anhanguera – na altura de Campinas – e segue no sentido norte-sul, rumo a Sorocaba. É por ela que se faz o acesso ao Aeroporto de Viracopos e ao município de Indaiatuba.
- **Rodovia Adhemar de Barros (SP-340):** Tem seu início na rodovia Dom Pedro, na altura de Campinas, e segue na direção norte, rumo a Jaguariúna e Mogi-Mirim. Passa pelas cidades de Casa Branca e Mococa, chegando ao estado de Minas Gerais.

Já as rodovias que acentuam a integração municipal da RMC são:

- **Rodovia General Milton Tavares de Souza (SP-332):** segue rumo a Paulínia e a Cosmópolis e Engenheiro Coelho.
- **Rodovia Jornalista Francisco Aguirre Proença (SP-101):** segue na direção de Hortolândia, Monte Mor e chega em Capivari.
- **Rodovia Adalberto Panzan:** principal ligação entre as rodovias Anhanguera e Bandeirantes;
- **Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira (SP-083):** serve de ligação entre a Rodovia Dom Pedro I e a Rodovia Anhanguera, na altura do município de Valinhos.
- **Rodovia Miguel Melhado Campos (SP-324):** Conecta o centro do município de Vinhedo ao Aeroporto de Viracopos sem passar pela região central de Campinas.

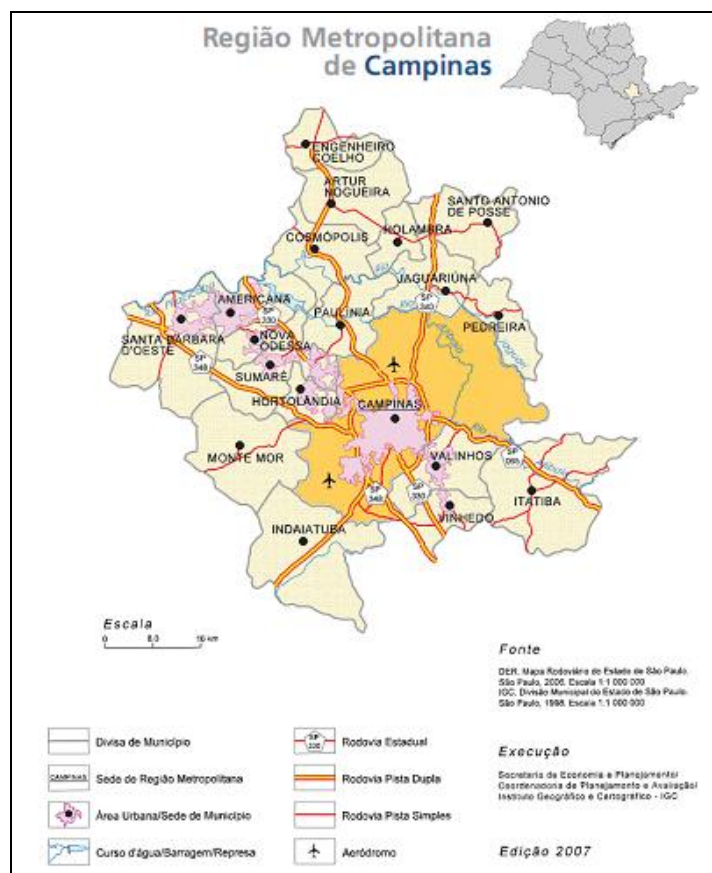
Este sistema viário facilita um novo padrão de ocupação de moradias de alto padrão, os chamados “novos subúrbios”, isto é, condomínios fechados com grandes áreas verdes localizados em áreas mais distantes, mas com acessibilidade garantida pela proximidade com alguma rodovia. Notadamente, os municípios de Vinhedo, Valinhos e Itatiba vêm recebendo esta população de maior poder aquisitivo²⁴⁴. Como resultado, observa-se um intenso movimento pendular entre os municípios da região e entre a RMC e a Região Metropolitana de São Paulo. Esta facilidade de deslocamento também implica numa distribuição dos locais de moradia entre os municípios da RMC. A cidade de Campinas perdeu peso relativo no total da população, que caiu de 55%, em 1970, para cerca de 40% do total da população metropolitana, em 2000.

Outro meio de transporte importante para a região é o avião. O Aeroporto Internacional de Viracopos, localizado por volta do km 65 da Rodovia Santos Dumont, tem uma trajetória recente muito voltada para o transporte de carga e, mais recentemente, vem

²⁴⁴ Cunha *et alli*, 2006.

novamente ganhando expressão no transporte de passageiros²⁴⁵. Segundo estudo da Emplasa, “os equipamentos, máquinas e aparelhos de telecomunicações são as principais cargas de Viracopos na exportação”²⁴⁶. Por conta do aeroporto, a RMC atrai muitas empresas de tecnologia, além das que mantêm um expressivo volume de compras ou vendas com o exterior²⁴⁷.

Mapa 4 – Mapa político e rodoviário da Região Metropolitana de Campinas, 2007.



Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento do estado de São Paulo (2007).

²⁴⁵ Nos anos 60, o aeroporto de Viracopos foi elevado à categoria de aeroporto internacional para poder servir de alternativa ao aeroporto do Galeão (RJ), até então o único com pistas adequadas para a operação de aeronaves de grande porte, portanto, apto a receber vôos transcontinentais. Viracopos se tornou, então, o maior centro de vôos internacionais do Estado de São Paulo, posição que manteve até o início das operações do aeroporto de Guarulhos, em 1985. A partir de então, Viracopos vai se convertendo em um aeroporto cargueiro – situação revertida a partir de 2008, com o esgotamento dos dois aeroportos da RMSP (Guarulhos e Congonhas).

²⁴⁶ Emplasa, 2007: 114.

²⁴⁷ Emplasa, 2007.

No tocante à economia, a pujança da região continua importante no cenário nacional. O PIB municipal das 19 cidades é da ordem de R\$ 85,3 bilhões – maior do que o PIB de países como Paraguai ou Bolívia²⁴⁸. Além do seu tamanho, a economia da região é forte por conta de uma grande diversificação de atividades, dispersas ao longo de seu território.

A agricultura da região responde por 0,7% do PIB total e por 1,7% dos vínculos empregatícios da região²⁴⁹. Esse segmento apresenta duas áreas de atuação distintas. Por um lado, há uma importante produção frutífera. Segundo análise do Instituto de Economia Agrícola,

Valinhos é o maior produtor brasileiro de figo (variedade roxo de Valinhos). Já Vinhedo, Valinhos e Indaiatuba sobressaem-se como produtores de uva Niágara Rosada, enquanto Campinas se destaca como produtor de goiaba branca. Nas olerícolas, Monte Mor não apenas produz tomate como também é sede de empresas classificadoras e atacadistas (FRANCISCO e ROCHA, 2006: 2).

Para o desenvolvimento destas culturas, é relevante a existência de uma estrutura viária que permite um bom escoamento da produção, além da proximidade em relação a grandes centros consumidores brasileiros: a própria RMC e a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Já na parte norte da RMC, predominam culturas de cana de açúcar e dos citros. Importante para este perfil é a proximidade com indústrias sucro-alcooleiras e citrícola. Também no norte da RMC, destaca-se o município de Holambra, o maior produtor e exportador brasileiro de flores²⁵⁰.

Já com relação à indústria, a RMC correspondia, em 2003, a 26,8% do valor agregado da indústria de transformação do Estado de São Paulo. A região de Campinas foi a que mais ganhou durante o processo de desconcentração industrial da RMSP observado a

²⁴⁸ IBGE. Dados de 2008, exceto para Americana, Hortolândia e Santa Bárbara D'Oeste (2009) e Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Itatiba e Paulínia (2010).

²⁴⁹ Secretaria de Economia e Planejamento, 2007.

²⁵⁰ Francisco e Rocha, 2006.

partir da década de 70 – na região, a indústria é responsável por 38,8% do PIB e 35,9% dos vínculos empregatícios. Novamente, observa-se uma grande variedade de atividades e uma dispersão territorial.

Alguns municípios apresentam elevada dependência com apenas uma grande empresa, como o município de Paulínia, que ganhou destaque desde a instalação da Refinaria do Planalto Paulista da Petrobrás (Replan)²⁵¹, ou como Jaguariúna, que concentra indústria de material eletrônico e equipamentos de comunicação, mas depende bastante da Motorola²⁵², ou ainda como Monte Mor, que acolhe a empresa Tetra Park de embalagens (que responde por quase 75% do valor fiscal adicionado do município)²⁵³. Em outros municípios, alguns Arranjos Produtivos Locais ganharam importância local. É o caso de Pedreira (cerâmica)²⁵⁴, Itatiba (móveis)²⁵⁵.

Há, ainda, cidades onde, apesar de alguma especialização, não há uma dependência tão elevada, como Campinas e Indaiatuba, que têm papel destacado na produção de materiais de transporte²⁵⁶; Americana, que apresenta uma importante indústria têxtil – com reflexos sobre as cidades de Santa Bárbara D'Oeste e de Nova Odessa²⁵⁷ ou Sumaré e Hortolândia, com peso importante da indústria farmacêutica e de equipamentos de informática.

Importante observar que o peso da estrutura industrial vem se modificando ao longo dos anos 90. Os municípios que tiveram grande impulso de industrialização nos anos

²⁵¹ “Segundo a Agência Nacional do petróleo, em 2006, a produção foi de aproximadamente 128 mil barris, volume de petróleo processado que representou aproximadamente 20% de toda produção nacional” (Secretaria de Economia e Planejamento, 2007: 8).

²⁵² Diegues e Roselino, 2006.

²⁵³ Silva Neto, 2008.

²⁵⁴ “Na área de cerâmicas, a RA [região administrativa] de Campinas também sedia a aglomeração de produtores de artefatos cerâmicos refratários e não-refratários de Pedreira, com 191 estabelecimentos de pequeno porte na sua quase totalidade e cerca de 2.000 empregos formais. Apesar da heterogeneidade em termos da atualização dos processos produtivos, o aglomerado tem enfrentado bem a concorrência de outros pólos cerâmicos e dos produtos substitutos (plástico e vidro), com boa participação no mercado nacional (utilitários de cerâmica branca) e alguma penetração de exportações no caso de isolantes térmicos” (Cano et alli, 2007: 219).

²⁵⁵ Lourenço e Jordão, 2008.

²⁵⁶ Cano et alli, 2007.

²⁵⁷ Cardoso, 2004.

70 perderam força relativa. Campinas, Paulínia, Americana, Sumaré, Valinhos e Santa Bárbara respondiam por 91% do valor adicional fiscal industrial nos anos 80; esta proporção caiu para 70% em 2000. Já municípios com industrialização mais recente (Jaguariúna, Indaiatuba, Nova Odessa, Vinhedo, Itatiba, Monte Mor) viram sua participação subir de 9% para 24% no mesmo período²⁵⁸.

Por fim, o setor terciário responde por 60,5% do valor adicionado ao PIB da região e por 62,4% dos vínculos empregatícios. Alguns fatores potencializam o setor terciário, a começar pelo grande contingente populacional e sua elevada renda média que conforma um mercado consumidor que abre espaço para centros de compras (hipermercados, shopping centers), serviços pessoais sofisticados, serviços domésticos e serviços de saúde e de educação. A posição estratégica da RMC e sua infra-estrutura de escoamento ajudam a caracterizar a região como centro de distribuição de mercadorias e de comércio exterior. A proximidade com a RMSP e a boa malha viária faz com que um contingente de trabalhadores do município de São Paulo venha se mudando para os municípios da região – o que impulsiona o mercado imobiliário, como atesta a proliferação de condomínios de classe média e alta nas cidades de Valinhos, Vinhedo e Itatiba. Há ainda um expressivo setor de turismo, especialmente de negócios e convenções.

Toda esta riqueza e dinamismo econômico, entretanto, não tem sido suficiente para minimizar a pobreza²⁵⁹. Pelas estimativas do MDS, com base em dados do Censo de 2010, a proporção da população com renda per capita menor do que R\$ 120,00 (portanto trata-se de pessoas pertencentes a famílias aptas a receber o benefício do Bolsa Família) era de 8,6%. Quando se estabelece como linha de corte a renda per capita que habilita a família a ser inscrita no Cadastro Único (ou seja renda per capita inferior a meio salário mínimo), o percentual pula para exatos 15% da população.

²⁵⁸ Caiado e Pires, 2006.

²⁵⁹ “No entanto, o que se investe não atinge, no sentido do progresso social, todo o território. A RMC crescentemente rica, rápida e super-estruturada, possui também uma periferia crescente. Entre 1991 e 2000, a população campineira cresce 1,5% ao ano, o PIB per capita aumenta continuamente, mas as favelas crescem 8% ao ano (NEPO/UNICAMP, 2004, apud AZEVEDO, 2005, p.64). Municípios inteiros se tornam periferia dessa região, como Hortolândia, sem reduzi-la a esse dado, mas um município de 200 mil habitantes que todo ano recebe 10 mil novos moradores, migrantes que usam a situação geográfica desse município (moradia, proximidade, transporte...) para se aproveitar dos interstícios das redes que compõem a RMC, das migalhas das estruturas que compõem o miolo da metrópole” (Tozi, 2008: 108).

Tabela 4 – Estimativa da população com renda per capita inferior a R\$ 120 e inferior a ½ salário mínimo, por município, 2010.

Município	Estimativa da população com Renda Per Capita Familiar inferior a R\$120,00 (*)	Estimativa da população com Renda Per Capita Familiar inferior a 1/2 salário mínimo (*)
Americana	4,9%	9,8%
Arthur Nogueira	7,5%	15,9%
Campinas	10,6%	16,4%
Cosmópolis	10,6%	16,9%
Engenheiro Coelho	10,2%	21,4%
Holambra	3,3%	7,1%
Hortolândia	10,9%	20,2%
Indaiatuba	5,3%	10,8%
Itatiba	6,9%	12,4%
Jaguariúna	7,0%	14,0%
Monte Mor	14,5%	26,0%
Nova Odessa	7,4%	14,3%
Paulínia	5,7%	11,2%
Pedreira	4,8%	10,3%
Santa Bárbara D'Oeste	5,6%	11,4%
Sto Antonio da Posse	12,1%	21,9%
Sumaré	10,7%	19,4%
Valinhos	4,3%	8,3%
Vinhedo	5,6%	9,8%
RMC	8,6%	15,0%

Fonte: Censo 2010.

Elaboração: MDS/SAGI.

(*) Número de pessoas estimadas, a partir do número de famílias multiplicado pelo tamanho médio de 2,9 membros por família observado no Censo 2010 para a região Sudeste.

A tabela acima mostra que, também no tocante à pobreza, há grande disparidade entre os municípios, variando de uma situação mais confortável em Holambra e uma situação mais grave em Monte Mor.

Outro indicador de vulnerabilidade que pode ajudar na caracterização da região é o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)²⁶⁰. O IPRS classifica os municípios

²⁶⁰ No ano de 2000, a Fundação SEADE recebeu, da Assembléia Legislativa estadual, a incumbência de elaborar um índice sintético capaz de mensurar o desenvolvimento humano dos municípios. “Com o IPRS, a Fundação Seade procurou criar para o Estado de São Paulo um indicador que, preservando as três dimensões componentes do IDH – renda, escolaridade e longevidade (...). (...) compôs-se o IPRS de quatro indicadores: três setoriais, que mensuram as condições atuais do município em termos de renda,

em cinco grupos, de 1 (os melhores) a 5 (os mais vulneráveis), conforme o desempenho nas dimensões de riqueza, longevidade e escolaridade. Pelos dados de 2010, a predominância na RMC é de municípios no grupo 1 do IPRS, que abarca mais da metade dos municípios. Dentre o conjunto da região, se destacam os indicadores de riqueza e de longevidade. O indicador de escolaridade, porém, é inferior à média estadual.

Quadro 4 – Distribuição dos municípios da RMC, segundo os grupos do IPRS, 2010.

Grupo 1	Americana, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Nova Odessa, Paulínia, Santa Barbara D'Oeste, Santo Antonio da Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.
Grupo 2	Campinas, Engenheiro Coelho e Monte Mor.
Grupo 3	Artur Nogueira, Cosmópolis, Pedreira.
Grupo 4	== Não há municípios da RMC neste grupo ==
Grupo 5	== Não há municípios da RMC neste grupo ==

Fonte: Fundação SEADE.

Portanto, apesar de integrar a mesma região metropolitana, estes municípios estão longe de formar um todo sem diferenciação. Mas, mesmo considerando as diferenças populacionais, de riqueza e de perfil econômico, é evidente que a integração e complementaridade entre os municípios acabam por gerar maiores semelhanças do que diferenças.

3.4. Assistência Social na RMC

A assistência social, com conotações filantrópicas ligada à benemerência privada e à ação da igreja, é antiga na região²⁶¹. Porém, de forma mais estruturada, os

escolaridade e longevidade – permitindo, nesse caso, o ordenamento dos 645 municípios do Estado de São Paulo segundo cada uma dessas dimensões – e uma tipologia constituída de cinco grupos, denominada grupos do IPRS, que resume a situação dos municípios segundo os três eixos considerados” (SEADE, 2001: 1).

²⁶¹ Ver Lapa (2008) e Souza (2005).

órgãos gestores começam a ser constituídos a partir da metade dos anos 1960. O município de Campinas foi o primeiro a criar um órgão gestor voltado especificamente para a assistência social, em 1966. Segundo Martha Coelho de Souza,

A ação direta de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Campinas nos anos sessenta é realizada pelo Departamento de Bem Estar Social, da Secretaria de Saúde e Bem Estar Social (...); sua operacionalização, para além dos atendimentos de ‘casos’ no Gabinete do Prefeito, dá-se pelos Serviços de Desenvolvimento de Comunidade e de Serviços de Creches. O Serviço de Coordenação de Recursos Sociais mantinha a perspectiva de subsidiar e ‘controlar’ a Assistência Social privada realizada através da benemerência (SOUZA, 2005: 80)

Os municípios de Americana (em 1973), Nova Odessa (1980) Santo Antonio da Posse (1981) foram outros que criaram estruturas específicas de assistência social antes da Constituição de 1988. No ano da promulgação da Constituição Cidadã, Jaguariúna criou seu órgão gestor – sendo acompanhado no ano seguinte por Indaiatuba. Em 1993, Vinhedo também qualificou sua ação de assistência social com um órgão gestor próprio.

Ou seja, antes da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, apenas 7 dos 19 municípios da região contavam com uma estrutura de gestão da política municipal de assistência social²⁶².

A promulgação da LOAS não teve impacto na estruturação de novos órgãos gestores na região. Mas a constituição do Conselho Nacional de Assistência Social e do Fundo Nacional de Assistência Social, no fim de 1994, influíram decisivamente na estruturação destes espaços de gestão nos municípios. Em 1995, 6 municípios criaram seus Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), 5 municípios organizaram o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e 1 município estruturou seu órgão gestor. No ano seguinte, mais 7 municípios criaram o CMAS; outros 7 formalizaram o FMAS. Até os anos de 1997 e 1998, quase todos os municípios da região criaram seu CMAS (exceção de Paulínia [que o fez em 1999], Engenheiro Coelho [2001] e Arthur Nogueira [2003]) e seu FMAS (com a única exceção de Arthur Nogueira, que montou o Fundo em 2003).

²⁶² O órgão gestor de Vinhedo foi criado em 21 de outubro de 1993, sendo portanto anterior à LOAS de 7 de dezembro do mesmo ano.

Entre os anos de 1996 e 2002, mais 4 municípios criaram órgãos gestores da assistência social em nível local. E entre 2003 (ano da IV Conferência Nacional de Assistência Social que decidiu pela implantação do SUAS) e 2006 (um ano após a edição da NOB/SUAS), outras 7 cidades criaram órgãos gestores voltados para a assistência social.

Neste breve histórico, alguns aspectos devem ser ressaltados:

- Em 1995, apenas os municípios de Campinas e de Holambra contavam com órgão gestor, FMAS e CMAS;
- Os municípios de Pedreira, Itatiba, Cosmópolis, Sumaré, Hortolândia, Paulínia, Valinhos, Monte Mor e Santa Bárbara D'Oeste implantaram seus FMAS e CMAS antes de criarem um órgão gestor específico para a assistência social local;
- Paulínia e Engenheiro Coelho criaram primeiro o FMAS para, posteriormente, organizarem seus conselhos municipais;
- Ao contrário, Santo Antonio da Posse, Cosmópolis e Indaiatuba primeiro criaram o CMAS e, depois, o FMAS;
- Destaca-se que Valinhos, Monte Mor e Santa Bárbara D'Oeste somente criaram seus órgãos gestores após o início da estruturação do SUAS.

A figura a seguir mostra, no tempo, como se estruturaram parte da ossatura material da política de assistência social na região.

Figura 1 – Linha do tempo com a estruturação dos órgãos gestores, fundos e conselhos municipais de assistência social dos municípios da RMC.

1966	1973	1980	1981	1988	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Órgão Gestor	Órgão Gestor	Órgão Gestor	Órgão Gestor	Órgão Gestor	Órgão Gestor	Órgão Gestor		Órgão Gestor			Órgão Gestor	Órgão Gestor		Órgão Gestor		Órgão Gestor		Órgão Gestor	Órgão Gestor
Campinas	Americana	Nova Odessa	Santo Antonio da Posse	Jaguariúna	Indaiatuba	Vinhedo		Holambra			Pedreira	Itatiba		Artur Nogueira / Engenheiro Coelho		Cosmópolis / Sumaré / Hortolândia / Paulínia		Valinhos / Monte Mor	Santa Bárbara D'Oeste
								FMAS	FMAS	FMAS	FMAS					FMAS			
								Itatiba / Holambra / Pedreira / Monte Mor / Campinas	Sumaré / Hortolândia / Sta Bárbara / Americana / Paulínia / Sto Antonio da Posse / Valinhos	Engenheiro Coelho / Cosmópolis / Nova Odessa	Vinhedo / Indaiatuba / Jaguariúna					Artur Nogueira			
								CMAS	CMAS	CMAS	CMAS	CMAS		CMAS		CMAS			
								Itatiba / Holambra / Pedreira / Monte Mor / Campinas / Sto Antonio da Posse	Sumaré / Hortolândia / Sta Bárbara / Americana / Cosmópolis / Indaiatuba / Valinhos	Nova Odessa	Vinhedo / Jaguariúna	Paulínia		Engenheiro Coelho		Artur Nogueira			

Fonte: PMAS, 2010.
Elaboração Própria

Atualmente, segundo os critérios de porte e nível de gestão municipais, a Região Metropolitana de Campinas encontra-se conforme o Quadro 5.

Quadro 5 – Distribuição dos municípios da RMC, segundo porte e nível de gestão, 2011.

		Nível de Gestão		
		Inicial	Básica	Plena
Porte Populacional	Peq Porte I	Holambra	Engenheiro Coelho	
	Peq Porte II	Monte Mor	Artur Nogueira / Pedreira / Nova Odessa	Jaguariúna / Santo Antonio da Posse
	Médio Porte	Valinhos	Itatiba / Vinhedo / Cosmópolis / Paulínia	
	Grande Porte		Santa Bárbara D'Oeste / Hortolândia / Indaiatuba	Sumaré / Americana
	Metrópole			Campinas

Fonte: PMAS, 2010.
Elaboração Própria

Mais uma vez, há pontos a serem destacados:

- Dos cinco municípios em Gestão Plena, quatro estruturaram seu órgão gestor antes da promulgação da LOAS – apenas Sumaré é exceção;
- Dos três municípios em Gestão Inicial, dois estruturaram seu órgão gestor após o início da estruturação do SUAS – Holambra se diferencia por ter constituído seu órgão gestor em 1995 (dez anos antes dos demais municípios em Gestão Inicial);
- A maioria dos municípios da região (11) está em Gestão Básica;
- Os casos de Jaguariúna e Santo Antonio da Posse impedem que se estabeleça uma relação entre Porte do município e seu Nível de Gestão. Apesar disto, se constata que não há municípios de Pequeno Porte I e de Médio Porte que estejam em Gestão Plena; nem municípios de Grande Porte ou Metrópole que esteja em Gestão Inicial.

Além de Órgãos Gestores, Fundos e Conselhos Municipais, a estrutura da política de assistência social da RMC conta com 57 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Este número é superior ao mínimo estabelecido pelas normas federais. Apesar disto, em quatro cidades (Cosmópolis, Holambra, Paulínia e Santa Bárbara D'Oeste) o número de CRAS fica abaixo do mínimo preconizado pela esfera federal. Por outro lado, o destaque positivo fica com Sumaré, que conta com 9 CRAS a mais do mínimo estipulado²⁶³.

Tabela 5 – Quantidade de CRAS na Região Metropolitana de Campinas, por município, 2010.

	CRAS	Mínimo de CRAS, segundo porte do Município.	Déficit / Superávit de CRAS
Americana	4	4	0
Artur Nogueira	1	1	0
Campinas	11	8	3
Cosmópolis	1	2	-1
Engenheiro Coelho	1	1	0
Holambra	0	1	-1
Hortolândia	4	4	0
Indaiatuba	5	4	1
Itatiba	2	2	0
Jaguariúna	1	1	0
Monte Mor	2	1	1
Nova Odessa	1	1	0
Paulínia	1	2	-1
Pedreira	1	1	0
Santa Bárbara D'Oeste	2	4	-2
Santo Antonio da Posse	1	1	0
Sumaré	13	4	9
Valinhos	3	2	1
Vinhedo	3	2	1
RMC	57	46	11

Fonte: PMAS, 2010; PNAS, 2004.

Elaboração Própria

²⁶³ Em 2006, a primeira versão das Orientações Técnicas para os CRAS estabeleceu uma relação entre o porte populacional do município e um número mínimo de CRAS. A partir da revisão das Orientações para os CRAS, de 2009, o número de CRAS passou a ser estabelecido pelo diagnóstico local, sem indicações de patamares mínimos.

Com relação à equipe dos Centros de Referência, a tabela 6 mostra que em apenas 5 municípios da região todos os CRAS contam com a equipe mínima sugerida pelo MDS. São eles Sumaré, Engenheiro Coelho, Santa Bárbara D'Oeste, Pedreira e Jaguariúna. Nos demais municípios, as equipes dos Centros de Referência de Assistência Social não contam com todos os profissionais especificados nas Orientações Técnicas para os CRAS. De maneira geral, há falta de profissionais com escolaridade de nível médio. Em cinco municípios, pelo menos um CRAS tem falta de profissional com escolaridade de nível superior.

Ao mesmo tempo que ocorre a ausência de 48 profissionais com escolaridade de ensino médio e 7 profissionais com escolaridade de ensino superior, os CRAS contam, muitas vezes, com outros profissionais que suprem estas ausências – sejam profissionais cuja escolaridade não consta na equipe mínima, sejam profissionais em número superior ao mínimo estabelecido nas Orientações Técnicas.

Por exemplo, são 134 profissionais com ensino fundamental (escolaridade não prevista na equipe mínima do MDS). Na análise por município, pode-se inferir que os municípios trocaram, na equipe dos CRAS, os profissionais de ensino médio por profissionais de ensino fundamental. Também se observa que o emprego de profissionais com escolaridade de nível fundamental é disseminado por quase todos os municípios, mesmo naqueles em cujos CRAS há número suficiente de profissionais com ensino médio. Apenas Jaguariúna não conta com este tipo de profissional na equipe de seu Centro de Referência.

A Tabela 6 também destaca o caso de 3 municípios onde a equipe técnica ficou mal distribuída entre os CRAS da cidade. Em Americana, em 1 CRAS há falta de um profissional com escolaridade de nível superior, enquanto em outros CRAS há um profissional com esta escolaridade há mais do que o mínimo estipulado. Em Valinhos ocorre situação parecida. E Em Indaiatuba, há um CRAS onde falta um profissional com escolaridade de nível superior e outro em que falta um profissional com ensino médio completo, por outro lado, em outros CRAS há excesso de 2 profissionais com ensino médio e 3 com ensino superior. Em todos estes casos, a distribuição mais equilibrada da equipe acabaria por resolver a insuficiência da equipe com escolaridade de nível superior em todos

os CRAS locais e, no caso de Indaiatuba, também de equipe com escolaridade de nível média.

Por fim, se é possível observar uma falta de profissionais com ensino médio, também se deve destacar que em 11 municípios a equipe conta com mais profissionais com ensino superior do que o mínimo estabelecido nas Orientações Técnicas.

Tabela 6 – Equipe técnica dos CRAS, segundo o estabelecido no Guia de Orientações do MDS, 2010.

Município	CRAS	Equipe que falta para compor a equipe mínima sugerida	Equipe que supera a equipe mínima sugerida
Vinhedo	3	4 Profissionais de Nível Médio	3 Profissionais de Nível Fundamental 4 Profissionais de Nível Superior
Americana	4	9 Profissionais de Nível Médio 1 Profissionais de Nível Superior	4 Profissionais de Nível Fundamental 1 Profissionais de Nível Superior
Sumaré	13	As equipes preenchem o mínimo sugerido	69 Profissionais de Nível Fundamental 74 Profissionais de Nível Médio 54 Profissionais de Nível Superior
Arthur Nogueira	1	1 Profissionais de Nível Médio	1 Profissionais de Nível Fundamental 1 Profissionais de Nível Superior
Engenheiro Coelho	1	As equipes preenchem o mínimo sugerido	3 Profissionais de Nível Fundamental
Consmópolis	1	2 Profissionais de Nível Médio	1 Profissionais de Nível Fundamental 2 Profissionais de Nível Superior
Holambra	Não tem CRAS		
Hortolândia	4	4 Profissionais de Nível Médio	13 Profissionais de Nível Fundamental 9 Profissionais de Nível Superior
Santa Bárbara D'Oeste	2	As equipes preenchem o mínimo sugerido	7 Profissionais de Nível Fundamental 8 Profissionais de Nível Médio 8 Profissionais de Nível Superior
Valinhos	3	7 Profissionais de Nível Médio 1 Profissionais de Nível Superior	2 Profissionais de Nível Fundamental 2 Profissionais de Nível Superior
Santo Antonio da Posse	1	1 Profissionais de Nível Médio	1 Profissionais de Nível Fundamental
Indaiatuba	5	1 Profissionais de Nível Médio 1 Profissionais de Nível Superior	5 Profissionais de Nível Fundamental 2 Profissionais de Nível Médio 3 Profissionais de Nível Superior

Tabela 6 – Equipe técnica dos CRAS, segundo o estabelecido no Guia de Orientações do MDS, 2010 (cont.).

Nova Odessa	1	1 Profissionais de Nível Médio	1 Profissionais de Nível Fundamental
Paulínia	1	2 Profissionais de Nível Superior	1 Profissionais de Nível Fundamental
Pedreira	1	As equipes preenchem o mínimo sugerido	2 Profissionais de Nível Fundamental 2 Profissionais de Nível Médio
Jaguariúna	1	As equipes preenchem o mínimo sugerido	1 Profissionais de Nível Superior
Monte Mor	2	2 Profissionais de Nível Médio 2 Profissionais de Nível Superior	2 Profissionais de Nível Fundamental
Itatiba	2	4 Profissionais de Nível Médio	7 Profissionais de Nível Fundamental 5 Profissionais de Nível Superior
Campinas	11	12 Profissionais de Nível Médio	12 Profissionais de Nível Fundamental 19 Profissionais de Nível Superior
TOTAL	57	55 Profissionais	329 Profissionais
		48 Profissionais de Nível Médio 7 Profissionais de Nível Superior	134 Profissionais de Nível Fundamental 86 Profissionais de Nível Médio 109 Profissionais de Nível Superior

Fonte: PMAS, 2010; PNAS, 2004.
Elaboração Própria

O outro equipamento de referência da política de assistência social é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que atende a casos de proteção social especial de média complexidade. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, entre os serviços de média complexidade estão o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); o Serviço Especializado em Abordagem Social; o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Os dois primeiros (PAEFI e LA e PSC) devem ser ofertados exclusivamente pela equipe do CREAS.

Para dar conta destes serviços especializados, é preconizada uma equipe de referência mínima com mais profissionais do que a equipe do CRAS, e com maior diversidade de formações. Segundo a NOB-RH (2006) e as Orientações Técnicas para os CREAS (2009), as equipes de referência deveriam ter, no mínimo as seguintes composições:

Os municípios de pequeno e médio porte devem contar com, pelo menos 4 profissionais com nível superior, 2 com nível médio (ou superior) e 1 com ensino fundamental. No caso de municípios de grande porte e metrópoles, é preconizado que a equipe de referência tenha, pelo menos, 6 profissionais com ensino superior, 4 com ensino médio ou superior e 2 com ensino fundamental.

Por conta da maior necessidade de equipe técnica via-a-vis uma menor capacidade quantitativa de atendimentos, a disseminação dos CREAS é mais lenta do que a observada para os CRAS. Na Região Metropolitana de Campinas, apenas 09 municípios contavam com este equipamento em 2010.

Destes 09 municípios, Cosmópolis, Itatiba, Pedreira e Vinhedo implantaram o equipamento sem contar com a equipe de referência total preconizada pela norma federal. Por outro lado, destacam-se os municípios de Americana e Sumaré, que contam com equipes mais amplas do que o mínimo recomendado. Estes dois municípios entenderam que o serviço especializado não deve exigir que uma equipe seja multitarefa, no sentido de ter a

responsabilidade por executar serviços bastante diferentes. Nestes casos, as equipes não conseguiriam se especializar em nenhum serviço, tendo que improvisar em situações que exigem uma qualificação específica. Para evitar este imprevisto, estes municípios estabeleceram sub-equipes de seus CREAS com a atribuição de cada uma cuidar de um serviço apenas – há uma equipe específica para o PAEFI, outra específica para LA e PSC, e assim por diante. Por conta disto, as equipes destes municípios são bem maiores do que o mínimo estabelecido.

Tabela 7 – Municípios com CREAS em funcionamento e suas equipes, RMC, 2010.

Município	Porte Populacional e Nível de Gestão Municipal	Equipe do CREAS
Americana	Grande Porte em Gestão Plena	0 Profissionais de Nível Fundamental 10 Profissionais de Nível Médio 17 Profissionais de Nível Superior
Campinas	Metrópole em Gestão Plena	2 Profissionais de Nível Fundamental 2 Profissionais de Nível Médio 9 Profissionais de Nível Superior
Cosmópolis	Médio Porte em Gestão Básica	1 Profissionais de Nível Fundamental 1 Profissionais de Nível Médio 4 Profissionais de Nível Superior
Hortolândia	Grande Porte em Gestão Básica	1 Profissionais de Nível Fundamental 2 Profissionais de Nível Médio 8 Profissionais de Nível Superior
Indaiatuba	Grande Porte em Gestão Básica	3 Profissionais de Nível Fundamental 8 Profissionais de Nível Médio 7 Profissionais de Nível Superior
Itatiba	Médio Porte em Gestão Básica	2 Profissionais de Nível Fundamental
		1 Profissionais de Nível Médio 4 Profissionais de Nível Superior
Pedreira	Pequeno Porte II em Gestão Básica	0 Profissionais de Nível Fundamental 1 Profissionais de Nível Médio 2 Profissionais de Nível Superior
Sumaré	Grande Porte em Gestão Plena	2 Profissionais de Nível Fundamental 6 Profissionais de Nível Médio 19 Profissionais de Nível Superior
Vinhedo	Médio Porte em Gestão Básica	0 Profissionais de Nível Fundamental 0 Profissionais de Nível Médio 5 Profissionais de Nível Superior

Fonte: PMAS, 2010.
Elaboração Própria

Este tópico deixou claro que a estruturação do Sistema Único de Assistência Social na RMC foi bastante rápida. Até o ano 2000, pouco mais da metade dos municípios tinha um órgão gestor estabelecido. Uma década depois, todos os municípios já tinham criado esta estrutura. A maioria dos Conselhos Municipais e Fundos Municipais foram estabelecidos nos anos 1990, mas os municípios que ainda não os tinham criado foram

ágeis em estruturar estes órgãos logo após o SUAS. Os equipamentos básicos do SUAS são o CRAS e o CREAS, idealizados a partir de 2004. Seis anos depois, apenas Holambra ainda não tinha implantado um CRAS, e muitos municípios tinham superado as expectativas iniciais dos gestores nacionais quanto ao número de equipamentos em funcionamento. Da mesma forma, quase metade dos municípios tinha estruturado seu CREAS, um equipamento mais complexo, com uma equipe técnica mais numerosa e diversificada.

Em suma, num curto período de tempo, apesar de ainda restarem desafios importantes, a estruturação de uma rede de equipamentos, serviços, programas e projetos, assim como a ampliação dos recursos humanos, foi muito rápida. Sendo uma estruturação recente, seria de se esperar que esta ossatura material estivesse alinhada com o SUAS, tendo o efeito de enterrar concepções arcaicas sobre a assistência social onde elas ainda existissem. Cabe, portanto, agora refletir se o sentido dado ao uso dessa ossatura material é o mesmo pretendido para o SUAS pelos atores que o constroem desde 2004.

3.5. Descentralização político-administrativa da política de assistência social na RMC.

Conforme visto no capítulo 2, a descentralização político administrativa implica na transferência de tarefas, recursos e poder da União para estados e municípios e dos estados para os municípios. Neste tópico, vamos analisar como os gestores da política de assistência social da RMC entendem a descentralização na região. Para este item foram realizadas entrevistas com gestores (e em alguns casos suas equipes) da assistência social nos 19 municípios da região²⁶⁴. Também utilizo dados que constam nos Planos Municipais de Assistência Social (de 2010) da região.

3.5.1. A descentralização de recursos na RMC

²⁶⁴ Os entrevistados estão listados no Apêndice 3. As datas das entrevistas constam no Apêndice 2.

Segundo a LOAS, cabe à União cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional – e aos estados o mesmo em âmbito regional ou local²⁶⁵. Os municípios são os principais responsáveis pela operação das ações da política, e acabam financiando grande parte delas.

Os dados da tabela 8 apresentam como se distribui, entre as três esferas de governo, o financiamento das ações de assistência social nos 19 municípios da RMC²⁶⁶. No agregado, os municípios da RMC respondem por 89% do financiamento total dos programas, projetos e serviços da região. Respondendo por 8,5% do financiamento, está a União; e os 2,5% restantes são financiados pelo Governo Estadual.

²⁶⁵ Artigos 12 a 15.

²⁶⁶ Os dados referem-se ao financiamento de programas, projetos e serviços executados por cada município. Não está incluído no cálculo dos dados os gastos com a manutenção do órgão gestor e com os recursos humanos que não trabalham diretamente nos programas, projetos e serviços. Os dados referem-se apenas aos recursos públicos investidos nestas ações. Isso significa que não estão incluídos no cálculo os recursos privados investidos nestes programas, projetos e serviços.

Tabela 8 – Proporção de recursos previstos para o financiamento de ações de assistência social, municípios da RMC, por esfera de governo, 2010.

Município	Financiamento Municipal	Financiamento Estadual	Financiamento Federal
Americana	61,4%	13,8%	24,8%
Arthur Nogueira	74,3%	4,6%	21,1%
Campinas	91,4%	2,5%	6,2%
Cosmópolis	77,2%	6,7%	16,1%
Engenheiro Coelho	85,7%	3,0%	11,2%
Holambra	91,9%	3,4%	4,7%
Hortolândia	31,8%	3,8%	64,5%
Indaiatuba	87,8%	4,7%	7,4%
Itatiba	75,5%	10,9%	13,6%
Jaguariúna	96,7%	0,9%	2,4%
Monte Mor	96,1%	2,9%	1,0%
Nova Odessa	87,2%	1,7%	11,1%
Paulínia	100,0%	0,0%	0,0%
Pedreira	96,3%	1,6%	2,1%
Santa Bárbara	77,2%	4,1%	18,8%
Santo Antonio da Posse	94,5%	3,4%	2,1%
Sumaré	92,0%	1,8%	6,2%
Valinhos	89,1%	6,3%	4,5%
Vinhedo	98,9%	1,1%	0,0%
RMC	89,0%	2,5%	8,5%

Fonte: Planos Municipais de Assistência Social (2010).

Para além da média de proporção de investimento por esfera de governo, pode-se perceber, segundo a tabela, que:

- Com relação à média da RMC, nove municípios utilizam recursos próprios para financiar uma parcela superior a 89% do total; e o mesmo número financia uma proporção menor. O município de Valinhos responde por 89,1% do total investidos nestas ações, quase a mesma proporção média da região;
- Com relação ao financiamento estadual, 11 municípios recebem do estado uma proporção maior do que a média da região. Isto se explica pelo fato desta média ser bastante baixa. No total, 15 municípios contam com uma participação estadual no financiamento inferior a 5% dos gastos;

- Com relação ao financiamento federal, destaca-se a polarização extrema bastante presente na região. Alguns municípios recebem muito menos do que a média da região (Jaguariúna, Monte Mor, Paulínia, Pedreira, Santo Antonio da Posse e Vinhedo), enquanto outros recebem uma proporção bem maior (Americana, Arthur Nogueira, Cosmópolis, Hortolândia, Santa Bárbara D'Oeste);
- Apesar das grandes variações na proporção de financiamento federal e estadual em relação à média da região, em quase todos os municípios (80% da região) o Governo Federal faz um repasse de recursos maior do que o do Governo Estadual – em boa parte das vezes, uma proporção bem maior. Nos quatro municípios onde o estado repassa um volume de recursos maior do que o Governo Federal, a diferença não ultrapassa 2 p.p..

No conjunto de municípios, destaca-se a situação de Hortolândia, na qual o Governo Federal responde por 64% do financiamento das ações e o município participa de apenas 31% do total. Esta alta porcentagem de financiamento federal é decorrente do fato de, neste município, o órgão gestor da assistência social ser o responsável pela gestão da capacitação e formação profissional – e somente esta ação responde por 73% do total de verbas federais investidas em Hortolândia.

De maneira inversa, destacam-se os municípios de Vinhedo e Paulínia. No primeiro caso, o poder municipal responde por 98,9% do total de investimentos nas ações – e o Governo Federal não co-financia nada (0,0%). O mais provável é que a equipe responsável pelo PMAS deste município não tenha preenchido, por um equívoco, os dados relativos ao financiamento federal. Em entrevista para esta tese, a gestora da assistência social confirmou que o município recebe repasses federais do Índice de Gestão Descentralizado (IGD), vinculado ao Bolsa Família, repasses do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), entre outros. Porém, é fato que a proporção dos recursos federais no total de financiamento da assistência social de Vinhedo é bastante reduzida.

Já em Paulínia, os dados do PMAS indicam que o município financia integralmente a assistência social, não havendo repasses do Governo Estadual ou do Governo Federal. Neste caso, na entrevista com a gestora foi dito que o trâmite para incorporação destes recursos ao orçamento e a posterior prestação de contas – tanto em âmbito federal quanto estadual – é muito complicada. Em 2009, segundo a entrevista, a Câmara de Vereadores conseguiu aprovar que estes recursos fossem incorporados ao orçamento (e estarem prontos para serem gastos) somente no segundo semestre. Como o município dispõe de muitos recursos, ele optou por dispensar as verbas de outras esferas de governo²⁶⁷.

Ou seja, os dados mostram que a maior parte dos recursos que financiam as ações de assistência social é de origem municipal. Em segundo lugar, aparece o Governo Federal como financiador das ações, apesar de seus recursos serem concentrados em poucos municípios – somente oito municípios da RMC contam com mais de 10% de seus recursos oriundos desta esfera de governo. Por fim, o Governo Estadual de São Paulo é, evidentemente, o ator ausente neste financiamento. Somente 2 municípios da RMC recebem mais de 10% de seus recursos via estado, e no geral os valores repassados são muito baixos.

A discrepância entre o apoio financeiro e técnico dos Governos Federal e Estadual é percebida pelos gestores da assistência social da região. Os quadros a seguir trazem a opinião dos gestores referentes ao apoio técnico e financeiro do Governo Federal e do Governo do Estado.

²⁶⁷ Apesar de não ter sido apontado na entrevista com a gestora como um motivo para a recusa de verbas de outras esferas de governo, percebe-se que o município de Paulínia tinha uma dificuldade em fornecer informações sobre o funcionamento de suas secretarias municipais. Como o repasse de verbas é, normalmente, condicionado à apresentação de dados que justifiquem a necessidade destes recursos, a dispensa de tais recursos tem a “vantagem” de não obrigar a prefeitura a ceder informações sobre suas operações.

Quadro 6 – Percepção dos gestores da assistência social sobre apoio técnico e financeiro do Governo Federal, por município, RMC, 2011.

	Apoio Técnico Adequado	Apoio Técnico Inadequado
Recursos Financeiros Adequados	Americana / Arthur Nogueira / Hortolândia / Indaiatuba / Sumaré / Valinhos	Cosmópolis / Nova Odessa / Santo Antonio da Posse
Recursos Financeiros Inadequados	Campinas / Engenheiro Coelho / Jaguariúna / Monte Mor / Paulínia / Vinhedo	Holambra / Itatiba / Pedreira / Santa Bárbara D'Oeste / Vinhedo

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Quadro 7 – Percepção dos gestores da assistência social sobre apoio técnico e financeiro do Governo Estadual, por município, RMC, 2011.

	Apoio Técnico Adequado	Apoio Técnico Inadequado
Recursos Financeiros Adequados	---	---
Recursos Financeiros Inadequados	Arthur Nogueira / Campinas / Cosmópolis / Indaiatuba / Itatiba / Monte Mor / Nova Odessa / Santa Bárbara D'Oeste / Santo Antonio da Posse / Sumaré / Valinhos	Americana / Engenheiro Coelho / Hortolândia / Holambra / Jaguariúna / Paulínia / Pedreira / Vinhedo

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

A comparação entre os quadros 6 e 7 ressalta inicialmente o fato de nenhum gestor ter avaliado como adequado o montante de recursos financeiros transferidos pelo Governo Estadual. Além do baixo percentual de participação no co-financiamento da política (conforme exposto na Tabela 8), desagradava o fato de que, em 2011, havia dez anos que os valores transferidos não sofriam nenhum tipo de reajuste – para 2012 havia a promessa de reajustes para alguns municípios selecionados.

Durante todo o período de estruturação do SUAS (pós-2004) o único aumento de repasses estaduais se deu por conta da transferência de serviços de medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) que passaram da Fundação Casa para a responsabilidade dos

municípios. Este fato sinaliza o descompasso do Governo Estadual na construção do SUAS em relação aos Governos Federal e Municipais.

Porém, se há diferenças em relação ao volume de recursos federais e estaduais, há semelhanças nas reclamações quanto à possibilidade de utilização destes recursos. Diversos gestores reclamam que os recursos têm regras de uso bastante rígidas e que não atendem às reais demandas municipais. A principal demanda é a possibilidade de contratação de mão-de-obra com as verbas federais e/ou estaduais – situação que não era permitida em nenhuma das duas esferas de governo na época da pesquisa²⁶⁸.

Ainda no caso das verbas federais, pesa negativamente as exigências detalhadas quanto à prestação de contas de recursos recebidos, o que leva alguns municípios a abrirem mão destes recursos – além do caso já citado de Paulínia, a gestora da assistência social de Engenheiro Coelho afirmou não utilizar recursos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) por medo de ter que devolver dinheiro utilizado de maneira inadequada.

Esta demanda (apesar de ser difícil concordar com ela e defender a extinção dos mecanismos de prestação de contas) sinaliza a dificuldade de alguns municípios de estruturarem equipes administrativas que sejam capazes de lidar com a elaboração de projetos e com a prestação de contas, o que exige uma resposta do SUAS. Os Governos Estadual e Federal têm responsabilidades com o co-financiamento da política, mas também com o fornecimento de apoio técnico aos municípios. Nenhuma ação, porém, é tomada no sentido de apoiar os municípios nas etapas de planejamento de ações (diagnóstico, planejamento, prestação de contas)²⁶⁹.

²⁶⁸ Em 2011, com a revisão da LOAS resultante da promulgação da Lei No. 12.435/2011, a situação mudou no âmbito federal. Diz o art. 6º-E: “*Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, **poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS***” (grifos meus). Há, porém, algumas regras a serem observadas, tais como o limite máximo de 60% dos recursos transferidos a serem investidos no pagamento de recursos humanos (conforme a Resolução No. 32/2011, do CNAS); “*é vedado o pagamento de profissionais que não integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta dos serviços, bem como rescisão trabalhista ou indenizações de qualquer natureza*” (conforme <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/financiamento/prestacao-de-contas/utilizacao-de-recursos-fundo-a-fundo>); além de deixar de fora os repasses a título de IGD-SUAS. No âmbito estadual, a restrição continua valendo.

²⁶⁹ Vale destacar, no tocante a este ponto, as ponderações da gestora de Campinas, que reclama da falta de retorno das informações prestadas ao Governo do Estado (por exemplo, nos Planos Municipais de Assistência

E no caso deste apoio técnico, há mais diferenças do que semelhanças entre as diferentes esferas de governo. Os quadros 6 e 7 mostram que há seis municípios na região que consideram adequado o apoio oferecido pelo Governo Federal, mas inadequado o apoio técnico estadual²⁷⁰; por outro lado, cinco municípios aprovam o apoio técnico do Governo do Estado, mas estão insatisfeitos com o apoio da União²⁷¹.

A União, por tratar de regulamentar o SUAS para todos os 5.564 municípios brasileiros, adota parâmetros e procedimentos considerados inadequados à realidade de alguns municípios da RMC. Há municípios que consideram que as ações tem por base a realidade dos grandes municípios, mais estruturados (este é o argumento de Pedreira). Já outros, pensam que as ações têm por base municípios com pouca estrutura, o que implica que o apoio é bastante simples para a realidade local, como aponta Cosmópolis. Dentro desta linha de argumentação, os municípios de Vinhedo e Holambra afirmam que o custo de vida local é superior à média brasileira (e mesmo da média da região), sendo difícil conseguir beneficiários para programas de transferência de renda em virtude da exigência de uma renda familiar per capita muito baixa.

Dadas estas discrepâncias, o apoio estadual é apontado como muito mais adequado, haja visto ser executado pela Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), que no caso de Campinas atende a apenas 43 municípios com elevado grau de homogeneidade. Assim, as discussões promovidas pela DRADS Campinas eram mais atinentes aos anseios dos municípios da RMC, os problemas eram mais próximos, assim como os recursos e potencialidades a serem discutidos.

Entretanto, também a DRADS enfrentava críticas por assumir, em diversas ocasiões, o papel de fiscalizar se os municípios estão cumprindo as determinações federais. Este acompanhamento não é sempre bem aceito pelos gestores e pelos técnicos municipais, o que acaba acarretando em atritos entre a esfera municipal e estadual.

Social). A impressão é que o volume de informações solicitado não tem nenhuma utilidade prática, sendo encarado nos municípios como um trabalho burocrático sem conexão com as etapas do planejamento. Já o Governo Federal, na opinião da gestora, dá retorno aos municípios e aos cidadãos, o que valoriza o trabalho dos municípios.

²⁷⁰ São eles Americana, Engenheiro Coelho, Hortolândia, Jaguariúna, Paulínia e Vinhedo.

²⁷¹ São eles Cosmópolis, Itatiba, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Santo Antonio da Posse.

3.5.2. O desafio de ações regionalizadas

A ação territorializada não significa exclusivamente ação municipal, estadual (entendida como homogênea para todo estado) ou federal (entendida como homogênea para todo país). O SUAS prevê – dentro das atribuições estaduais – o planejamento e execução de ações regionais. No artigo 15 da NOB/SUAS 2012, estão listadas entre as competências e atribuições estaduais:

III - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

IV - organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS;

(...)

XI - coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados, acordado com os Municípios e pactuado na CIB.

Ou seja, as ações que necessitem de respostas regionalizadas devem ser apoiadas (técnica e financeiramente), organizadas, coordenadas, prestadas pelo estado. No caso da RMC, a DRADS Campinas efetivamente trabalhou em prol de uma articulação em torno do “Protocolo de Atendimento às Pessoas em Situação de Rua para os 19 Municípios que Compõem a Região Metropolitana de Campinas”. Em uma região altamente integrada por uma rede de rodovias que estimula a circulação de mercadorias e pessoas, o problema da população em situação de rua sempre foi marcante.

O protocolo inovou ao estipular um padrão de ação para a região, considerando as especificidades de porte populacional dos municípios em questão. Sua elaboração começou por conta de um conflito entre grandes municípios da região²⁷², sendo encampada

²⁷² Em 2009, um pequeno grupo de pessoas em situação de rua foi orientado no município de Americana se seguir de ônibus para Campinas. Chegando nesta cidade, o grupo foi abordado – ainda no terminal rodoviário metropolitano – pela Guarda Civil de Campinas que os colocou de volta no ônibus rumo a Americana. A Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social de Campinas ameaçou, pelos jornais, denunciar o município de Americana junto ao Ministério Público. Esta confusão acabou exigindo a intermediação de Gustavo Reis, então Prefeito de Jaguariúna e presidente do Conselho de Desenvolvimento

pela DRADS Campinas, no âmbito da Câmara Temática de Assistência Social da AGEMCAMP (Agência Estadual para o Desenvolvimento da RMC), em conjunto com os 19 municípios da RMC.

A partir de um questionário respondido por todos os municípios da RMC, uma comissão de técnicos e gestores municipais e estaduais elaborou uma proposta de protocolo de atendimento para os municípios, respeitando seus respectivos portes populacionais. Esta proposta foi aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, formado por todos os prefeitos de municípios da região, e passou a ser seguido em 2010.

Esta ação foi apontada pela quase unanimidade de gestores entrevistados como um exemplo positivo de ação regionalizada conduzida pelo estado, conforme preconizado pela NOB-SUAS. Os municípios encontram dificuldades diversas (mas principalmente ligadas à falta de estrutura dos serviços) para a implementação do protocolo tal como ele foi idealizado. Mas isto não diminui o avanço que foi coordenar quase duas dezenas de municípios – com diferentes graus de tamanho e de níveis de gestão – em prol da organização de fluxos comuns de trabalho.

Duas considerações, porém, foram levantadas com referência a esta ação da DRADS e da AGEMCAMP. A primeira é que o sucesso encontrado na questão da problemática de população em situação de rua não foi repetido, apesar do esforço de se trabalhar com outra questão importante e mobilizadora: o atendimento aos dependentes de substâncias químicas – com foco na questão do *crack*. Esta questão é um ponto central nas ações municipais (e com estreita ligação com a problemática da população em situação de rua), mas não conseguiu prosseguir e, muito menos, alcançar os resultados do protocolo anterior. Muitos municípios apontam como causa deste insucesso a mudança na direção da DRADS Campinas, o que aponta para uma extrema dependência de iniciativas pessoais para o andamento desta articulação no estado de São Paulo.

Outra consideração (ou, melhor dizendo, reclamação) foi o fato do Protocolo ter sido apresentado em uma reunião do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de

da RMC, e da DRADS Campinas, que elevou o tema população em situação de rua à condição de prioridade regional.

Assistência Social (CONGEMAS) como uma iniciativa do município de Campinas, chegando a receber uma menção como uma boa prática a ser replicada nacionalmente. Outros gestores municipais se sentiram alijados do processo e da premiação, considerando que Campinas capitalizou o sucesso da empreitada coletiva sem repartir os louros com os demais municípios. Independente da forma como se deu este processo²⁷³, esta reclamação mostra como as ações regionais são frágeis caso não haja um apoio institucional efetivo por parte do estado.

Outro exemplo da falta de um apoio institucional por parte do estado de São Paulo às ações regionalizadas da assistência social é observado nas discussões sobre a implantação de um CREAS regionalizado. Conforme visto no Gráfico 4 (na página 78), o número de CREAS regionalizados cresceu pouco desde o advento do SUAS. Na RMC, não existe nenhum em funcionamento, apesar de diversos municípios não contarem com um Centro de Referência Especializado para o atendimento a suas demandas (ver Tabela 7). E, pelo que se apurou nas entrevistas com gestores, não existe previsão para um equipamento regional, apesar de conversas neste sentido terem sido iniciadas pela DRADS Campinas. Os motivos alegados pelos gestores para a não concretização deste equipamento regional seguem duas linhas: por um lado, há o entendimento de que os problemas concernentes ao CREAS são muito difundidos em todos os municípios, mesmo nos de menor porte populacional; por outro, há o entendimento que, pela complexidade exigida pelo equipamento, o estado deveria assumir sua operação. Explico melhor os argumentos.

Mesmo um município como Engenheiro Coelho (com IPRS 1, no grupo menos vulnerável, e com porte populacional inferior a 20 mil habitantes) aponta que a sua demanda própria seria suficiente para justificar um CREAS municipal. Este argumento foi repetido por quase todos os gestores que ainda não contam com um CREAS – e mesmo por gestores de municípios de pequeno porte que já tenham constituído um CREAS²⁷⁴! Assim, são previstas dificuldades em organizar as demandas e prioridades de diversos municípios num único serviço regionalizado. Com isso, a própria eficácia de um serviço regional é

²⁷³ Campinas inscreveu individualmente o protocolo, mas frisou que se tratava de uma construção coletiva (fato que consta, textualmente, no protocolo). O CONGEMAS, porém, atribuiu somente a Campinas, que foi o município que inscreveu esta prática, o reconhecimento pela iniciativa.

²⁷⁴ Como os municípios de Santo Antonio da Posse e Monte Mor.

questionada: uma gestora chegou a afirmar: “*Se nem perto, o CREAS consegue facilmente a adesão dos usuários, imagina estando sediado em outro município*”.

Este argumento tem estreita ligação com a outra objeção ao CREAS regional. Há dificuldades concretas no financiamento dos recursos humanos do CREAS – dificuldades ligadas à falta de recursos, ao limite de gastos previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal e à dificuldade de contratação de profissionais em municípios que não tenham em seu território curso superior nas áreas de atuação dos profissionais do CREAS. Não se sabe dizer como se daria esta responsabilização em nível municipal: Não haveria problemas em uma Prefeitura contratar um servidor para atuar em outro município também? Haveria uma dupla (ou mais) contratação?

O efetivo comprometimento do Governo Estadual é visto como a única saída para este dilema. Em outras palavras, no entendimento dos gestores o CREAS regionalizado somente teria condições políticas, financeiras e administrativas de ser implementado se fosse um equipamento estadual. Entretanto, limitado à iniciativa pessoal de articulação da diretoria da DRADS, este entendimento não chegou a se concretizar – e os municípios, independente do porte populacional, assim que conseguem, estruturam seus CREAS municipais.

Porém, a opção por formar equipamentos e serviços públicos próprios não encerra o dilema referente à relação regionalizada das ações. Conforme frisado anteriormente, a RMC é uma área integrada por vias de transporte que facilitam o deslocamento da população entre cidades diferentes. Há, porém, algumas localidades de um determinado município onde o transporte é mais fácil (rápido e barato) para o centro de um município vizinho do que para o centro do próprio município. Com isso, há uma demanda por serviços sociais públicos proveniente da população de outro município.

Os gestores municipais entendem que, muitas vezes, é neste município que estas famílias fazem compras e trabalham. Logo, se elas precisam da assistência social, há entendimento de que se trata de um direito de todos que dela necessitem, independente do local de moradia. Entretanto, este entendimento conflita com a necessidade de organizar o funcionamento do serviço (prever recursos humanos adequados à demanda, financiar as ações, entre outros procedimentos). Assim, em geral os municípios tendem a fazer um

acolhimento destas famílias e, em seguida, informá-las de que o equipamento de referência deve estar na sua cidade de origem. Casos específicos são aceitos – como no caso de Vinhedo, que acompanha as famílias da região do Jardim Campo Belo, de Campinas, desde estas tenham pelo menos um membro trabalhando em Vinhedo. Ou a situação da população dos bairros Bananal e Carlos Gomes, de Campinas, que acessa os serviços de Jaguariúna, muitos inclusive contando com o Cartão Cidadão²⁷⁵.

Novamente, há um vácuo de articulação entre os municípios. Cada município adota um critério de atendimento próprio, julgando-se prejudicado pela omissão de seu vizinho – e este, por sua vez, também reclama de ter que assumir encargos que, na sua visão, seriam de outros. E aqui é importante frisar que não se trata de discutir quem está “certo” ou “errado”. As fontes aqui utilizadas (entrevistas com gestores municipais) são parciais e subjetivas e adotar um referencial de certo e errado em política tende a ser, na maioria das vezes, um equívoco.

Mas se trata de destacar a falta de debates entre as partes para esclarecer e acordar pontos de atuação complementares. Deixar a iniciativa pelas discussões por conta dos municípios tende a ser inócuo, pois seria necessário que fossem oferecidos incentivos aos municípios para que estes mudem suas posturas; assim como tende a ser inócuo deixar os debates a cargo de iniciativas voluntaristas da DRADS, que não conta com autonomia e autoridade para conceder incentivos atrativos aos municípios.

A iniciativa de coordenar e estruturar a ação regional tem que ser dos Governos Estaduais, que no caso de São Paulo tem deixado muito a desejar, apesar de iniciativas isoladas e descontínuas em prol da articulação municipal.

3.5.3. A descentralização de poder na RMC

A descentralização, na forma como está entendida nesta tese, engloba a transferência de recursos, atividades e poder para as instâncias subnacionais. A

²⁷⁵ O Cartão Cidadão é emitido para toda a população de Jaguariúna e, por meio de um número de registro, permite o acompanhamento de todo atendimento da Prefeitura a esta população (na área social como um todo, mas também é utilizado em questões como tributos municipais e outras). Para a população do Bananal e do Carlos Gomes foi criada uma numeração específica.

transferência de recursos e de atividades (que muitas vezes andam em conjunto) ocorre com uma frequência mais comum. A transferência de poder, entretanto, é mais complicada. Dentre os determinantes que facilitam ou dificultam a descentralização²⁷⁶, Marta Arretche destaca os estruturais, ou seja, a capacidade financeira dos níveis subnacionais para financiar as políticas e a capacidade técnico-administrativa nos níveis subnacionais para gerir e operar as políticas.

Em outras palavras, as equipes técnico-administrativas das instâncias subnacionais devem ser capazes de entender os desafios colocados no seu nível territorial e formular e implementar alternativas para a superação destes desafios a partir de suas potencialidades. Nem sempre, os desafios e as potencialidades municipais são os mesmos que se apresentam aos estados, à União ou, mesmo, a outros municípios ou estados vizinhos. E o SUAS é formulado para o conjunto de estados e municípios brasileiros, no máximo atentando para especificidades de porte populacional ou de nível de gestão. Assim cabe a estados e municípios decidirem adaptar as regras gerais do SUAS às suas particularidades locais.

Um levantamento sobre como os gestores veem as especificidades do SUAS nos municípios da RMC aponta para a importância – junto da capacidade técnico-administrativa – de uma posição política que determine a adaptação das regras do SUAS à realidade local.

Em primeiro lugar, cabe registrar que muitos gestores apontaram como uma característica específica da operação do SUAS em seu município ações e projetos que já fazem parte do dia-a-dia da nova política de assistência social, como ações e projetos voltados para a convivência comunitária de idosos (Paulínia, Engenheiro Coelho), projetos intersetoriais (Pedreira, Santo Antonio da Posse), atendimento descentralizado do Bolsa Família (Santa Bárbara D'Oeste) e projeto de Frentes de Trabalho (Monte Mor). O fato destes gestores terem apontado ações corriqueiras como uma especificidade municipal indica que há um grande desconhecimento sobre o desenvolvimento do SUAS no país. Há um espaço para a difusão de boas práticas, já que muitas boas ideias ainda estão fora do

²⁷⁶Arretche, 1998. Esta discussão foi feita anteriormente no capítulo 2 desta tese.

alcance de formulação de equipes municipais – especialmente os de menores portes populacionais.

Há também especificidades que contrariam aspectos centrais do SUAS, como o fato de Paulínia operar – até o final de 2012 – com uma Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social e uma Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente. Esta separação afronta a diretriz de descentralização **com comando único** em cada esfera de governo, pois traz dois órgãos responsáveis por serviços socioassistenciais no município.

Mas o que se espera como resultado da descentralização de poder é que os municípios façam as adequações necessárias para que a estrutura básica do SUAS atenda às suas especificidades. É neste espírito que Americana, Sumaré e Campinas indicaram como uma especificidade municipal o funcionamento de seus CREAS. Nos dois primeiros municípios, já foi mencionado, os CREAS operam com uma equipe técnica bastante superior à referência mínima estabelecida pelas orientações do MDS. Estes municípios entenderam que somente seria possível ter um atendimento especializado se fosse possível às equipes se aprofundarem nos objetos de suas atividades. Em Campinas, o problema também se apresentou, mas a solução encontrada foi diversa. O CREAS campineiro estabelece parcerias com diversas entidades e organizações sociais que executam os serviços especializados do equipamento.

Outro exemplo desta autonomia com relação a equipamentos públicos da política de assistência social é observado em relação aos CRAS. Sumaré é um município de Grande Porte que também aponta como uma especificidade a existência de 13 CRAS no seu território, em função de haver núcleos urbanos muito distantes entre si no município, o que acaba exigindo que haja um equipamento para cada um destes núcleos. Embora desde 2009, com as novas Orientações Técnicas para os Centro de Referência de Assistência Social, não haja um número padrão de CRAS para os municípios, Sumaré se destaca na região pelo elevado número de centros em funcionamento – superior mesmo ao existente em Campinas, a metrópole da região.

O município de Jaguariúna também se deparou com um desafio em relação ao número de CRAS que foi resolvido de forma diferente. Tendo um diagnóstico de que seriam necessários, pelo menos, 6 CRAS para cobrir as suas áreas de vulnerabilidade

social, o município estabeleceu 1 CRAS “fixo” e 1 CRAS “itinerante”, que tem a função de visitar regularmente as demais áreas vulneráveis que ainda não contam com um equipamento fixo. O CRAS itinerante é uma forma prevista nas regulamentações do SUAS, mas normalmente se voltam para municípios com extensa área rural ou para o atendimento de população ribeirinha. Assim, Jaguariúna adaptou esta idéia às suas necessidades.

Mas se há exemplos de autonomia quanto à estruturação municipal do SUAS, há muitos entraves que precisam ser superados para que esta autonomia seja exercida. Um exemplo com relação ao Governo Federal foi dado por Monte Mor. Este município diagnosticou um problema específico de violência doméstica contra as mulheres e, assim, estruturou um serviço local para o enfrentamento desta questão. Pouco tempo depois do serviço entrar em funcionamento, sua estrutura foi “transformada” em um CREAS que continuou com o serviço de enfrentamento à violência contra a mulher, mas incorporou diversos outros serviços previstos para um Centro de Referência Especializado. Com isto, o destaque dado ao combate à violência contra a mulher foi diluído pela necessidade de se atender a outras problemáticas que não eram, segundo o diagnóstico da Prefeitura, tão graves quanto àquela. O gestor da assistência social optou por esta mudança devido ao fato de que os repasses do Governo Federal ao município referente a serviços de proteção social especial de média complexidade somente ocorreriam caso houvesse um CREAS que ofertasse todos os serviços previstos na regulamentação dos serviços mínimos de assistência social – e não ocorreria caso se insistisse em priorizar apenas um serviço. Além disto, a própria equipe técnica municipal, apesar de ciente do diagnóstico e concordar com ele, desejava um “maior alinhamento com o SUAS”, o que implicaria em ter os equipamentos prescritos na NOB/SUAS, mesmo quando eles não respondessem adequadamente às necessidades municipais.

Outro obstáculo à conformação de uma rede municipal de acordo com o perfil do município é colocado pelo Governo do Estado de São Paulo. O Governo Estadual tem uma política de fortalecimento do Fundo Social de Solidariedade, que é presidido pela primeira-dama do estado²⁷⁷. Diversos equipamentos difundidos para os municípios (como as padarias artesanais, os polos regionais de moda e as praças de exercício de idosos)

²⁷⁷ Retomaremos este tema no tópico 3.7.2 desta tese.

somente estão disponíveis para aqueles que contam com um Fundo Social de Solidariedade municipal. Por decisão do CMAS, o município de Campinas extinguiu em 2002 seu Fundo Social de Solidariedade e, por conta disto, não pode se habilitar a receber tais equipamentos, o que constitui uma pressão para que o município siga o modelo estadual, mesmo este já tendo sido considerado inadequado.

3.6. Participação da população na política de assistência social da RMC.

O objetivo deste tópico é analisar os mecanismos pelos quais a sociedade civil é capaz de interferir e controlar a política local de assistência social nos 19 municípios da RMC. Para tanto, foi feita uma pesquisa de campo com representantes de todos os Conselhos Municipais de Assistência Social da região²⁷⁸.

A pesquisa foi planejada para ser feita com o presidente ou vice-presidente do CMAS, desde que ele fosse representante da sociedade civil²⁷⁹. O objetivo desta escolha era buscar entender como a discussão sobre esta política setorial chega aos atores organizados da sociedade²⁸⁰.

3.6.1. Os conselhos municipais em funcionamento na RMC

²⁷⁸ Os entrevistados estão listados no apêndice 3. As datas das entrevistas estão no apêndice 2.

²⁷⁹ O CMAS foi escolhido por ser o conselho municipal mais envolvido com a política de assistência social. Caso o entrevistado fosse representante governamental, muita informação sobre a política de assistência social em geral, e na cidade em particular, poderia ser decorrente de suas atividade profissional, e não especificamente de seu envolvimento com o Conselho. Por isso, sempre que foi possível, optamos por falar com um representante da sociedade civil.

²⁸⁰ Em virtude desta opção, chama atenção o fato de não ter sido possível fazer a entrevista com os representantes da sociedade civil em dois municípios. Em Paulínia e Santo Antonio da Posse, os entrevistados eram ligados ao Poder Público. Em Paulínia, a diretora de assistência social da Prefeitura (que tinha experiência anterior com o CMAS) foi entrevistada; em Santo Antonio da Posse, o vice-prefeito era o presidente do CMAS e concedeu a entrevista. Apesar dos esforços, foi impossível um contato inicial direto com os representantes não governamentais, o que indica uma dificuldade deste segmento frente ao governo municipal. E, em Holambra, a entrevista com a conselheira foi feita em conjunto com a entrevista da representante da gestão – as tentativas de se conversar apenas com a conselheira da sociedade civil não tiveram sucesso por três vezes.

Todos os 19 municípios da RMC contam com Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes (CMDCA) e com Conselhos Tutelares²⁸¹. Há, ainda, 14 municípios com Conselhos Municipais do Idoso²⁸², e em 13 cidades há Conselhos Municipais de Direitos de Pessoas com Deficiência. O quadro a seguir mostra a existência dos principais conselhos municipais, por municípios, na RMC.

²⁸¹ Os conselhos tutelares têm uma natureza diferente da observada nos demais conselhos. Para maiores informações, ver Coelho (2011).

²⁸² Chama atenção o fato de não haver Conselho Municipal de Idoso em todos os municípios, haja visto que a Lei 8.842/1994, que dispõe sobre a Política Nacional do idoso, já previa, em seu artigo 6º a constituição de Conselhos Municipais.

Quadro 8 – Distribuição de conselhos municipais selecionados, por município, na RMC, 2011.

Nome do Município	CMAS	CMDCA	Conselho Tutelar	Conselho do Idoso	Conselho da Pessoa com Deficiência	Conselho da Segurança Alimentar	Conselho da Juventude
Americana	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Sim	Sim
Artur Nogueira	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro	Não há registro	Não há registro
Campinas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro
Cosmópolis	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro
Engenheiro Coelho	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro	Não há registro	Não há registro
Holambra	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro	Não há registro	Não há registro
Hortolândia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro
Indaiatuba	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro
Itatiba	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro
Jaguariúna	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro	Não há registro
Monte Mor	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Sim	Não há registro	Não há registro
Nova Odessa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro
Paulínia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro
Pedreira	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Sim	Não há registro
Santa Bárbara D'Oeste	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Sim
Santo Antonio da Posse	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro
Sumaré	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Valinhos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro
Vinhedo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não há registro	Não há registro

Fonte: Planos Municipais de Assistência Social dos municípios, 2012.

Especificamente com relação ao Conselho Municipal de Assistência Social, que é mais diretamente ligado ao objeto desta tese, há na RMC 249 conselheiros. Nos diversos municípios, o tamanho dos CMAS varia de um mínimo de 8 até um máximo de 18 conselheiros. Em quase todos os municípios, a paridade é de 50% de representantes governamentais e 50% de representantes não governamentais – a exceção é Itatiba, onde há um desequilíbrio em favor do governo (6 votos contra 5 da sociedade civil).

Tabela 9 – Número de conselheiros titulares da RMC, por município e por segmento de representação, 2011.

MUNICÍPIO	CONSELHEIROS TITULARES		
	Sociedade Civil	Governo	TOTAL
Americana	9	9	18
Arthur Nogueira	5	5	10
Campinas	9	9	18
Cosmópolis	5	5	10
Engenheiro Coelho	4	4	8
Holambra	4	4	8
Hortolândia	9	9	18
Indaiatuba	9	9	18
Itatiba	5	6	11
Jaguariuna	7	7	14
Monte Mor	4	4	8
Nova Odessa	6	6	12
Paulínia	5	5	10
Pedreira	7	7	14
Santa Bárbara D'Oeste	8	8	16
Santo Antonio da Posse	6	6	12
Sumaré	7	7	14
Valinhos	8	8	16
Vinhedo	7	7	14
TOTAL	124	125	249

Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

A tabela a seguir traz a composição da representação da sociedade civil, segundo os segmentos de representantes de:

- Entidades sociais;

- Trabalhadores da área;
- Usuários do SUAS; e
- Outros (o que engloba entidades que não são diretamente ligadas à área da assistência social, como sindicatos ou associações de moradores).

A tabela mostra que 74% dos conselheiros da sociedade civil são representantes de entidades sociais. Mais do que isso, os representantes de entidades são os únicos presentes em todos os conselhos municipais da RMC, e em 8 municípios eles respondem por 100% da ala não governamental do conselho.

Tabela 10 – Distribuição dos conselheiros municipais de assistência social representantes da sociedade civil, por segmento de representação, 2011.

MUNICÍPIO	Entidades	Trabalhadores	Usuários	Outros
Americana	77,8%	---	11,1%	11,1%
Arthur Nogueira	100,0%	---	---	---
Campinas	33,3%	33,3%	33,3%	---
Cosmópolis	100,0%	---	---	---
Engenheiro Coelho	75,0%	---	---	25,0%
Holambra	100,0%	---	---	---
Hortolândia	33,3%	33,3%	33,3%	---
Indaiatuba	100,0%	---	---	---
Itatiba	100,0%	---	---	---
Jaguariuna	100,0%	---	---	---
Monte Mor	100,0%	---	---	---
Nova Odessa	66,7%	---	---	33,3%
Paulínia	40,0%	40,0%	20,0%	---
Pedreira	71,4%	14,3%	14,3%	---
Santa Bárbara D'Oeste	100,0%	---	---	---
Santo Antonio da Posse	66,7%	---	---	33,3%
Sumaré	42,9%	28,6%	28,6%	---
Valinhos	50,0%	---	---	50,0%
Vinhedo	42,9%	42,9%	14,3%	---
TOTAL	73,68%	10,13%	8,15%	8,04%

Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Fora da representação de entidades sociais, apenas 6 municípios contam na composição de seu conselho com representantes de trabalhadores (o que corresponde a 31,6% dos municípios da RMC), somente 7 municípios contam com participação de usuários (36,8%) e somente em 4 há representantes de outras entidades (21,1%). E mesmo nestes municípios, o peso da representação de trabalhadores, usuários e outras entidades é, no geral, bem menor do que o peso da representação das entidades sociais. Somente nos municípios de Campinas e Hortolândia há uma proporção semelhante para estes segmentos.

A existência de uma cadeira, entretanto, não esgota a questão da legitimidade da representação, haja vista que a forma de seleção dos conselheiros influencia este ponto. Grosso modo, destacam-se, na RMC, quatro formas principais:

- *Eleição direta:* O CMAS estabelece as regras e datas do processo eleitoral, que é aberto a todos os cidadãos do município. Os votantes optam por candidatos em cada segmento;
- *Eleição em colégio eleitoral específico:* Mais comum em cidades onde mais de um segmento compõe a representação não governamental do CMAS. Nestes casos, os votantes são classificados em um segmento e podem votar apenas em representantes deste segmento;
- *A Prefeitura solicita nomes de representantes a atores selecionados:* Opção na qual a Prefeitura exerce um grande poder na constituição do CMAS. A Prefeitura seleciona quais ONGs indicarão os conselheiros representantes. Em alguns casos, os representantes de trabalhadores ou usuários também são indicados por entidades selecionadas pela Prefeitura;
- *O Prefeito indica a representação da sociedade civil:* Apenas no município de Arthur Nogueira existe esta opção, na qual a escolha dos conselheiros é prerrogativa exclusiva do Prefeito, inclusive dos representantes da sociedade civil.

Tabela 11 – Forma de eleição da representação não governamental do CMAS, por município e por segmento, 2011.

	Entidades	Trabalhadores	Usuário
Americana	Eleição direta		Eleição direta
Arthur Nogueira	O prefeito escolhe os representantes		
Campinas	Eleição em colégio eleitoral específico	Indicado por entidades representativas	Os CRAS indicam os nomes dos representantes
Cosmópolis	Eleição direta		
Engenheiro Coelho	Prefeitura solicitou a entidades selecionadas a indicação de nomes		
Holambra	Eleição em colégio eleitoral específico		
Hortolândia	Eleição em colégio eleitoral específico	Eleição em colégio eleitoral específico	Eleição em colégio eleitoral específico
Indaiatuba	Eleição direta		
Itatiba	Prefeitura solicitou a entidades selecionadas a indicação de nomes		
Jaguariúna	Eleição direta		
Monte Mor	Prefeitura solicitou a entidades selecionadas a indicação de nomes		
Nova Odessa	Eleição direta		
Paulínia	Eleição direta	Entidades sociais selecionadas indicam os nomes dos representantes	Entidades sociais selecionadas indicam os nomes dos representantes
Pedreira	Eleição em colégio eleitoral específico	Eleição em colégio eleitoral específico	Eleição em colégio eleitoral específico
Santa Bárbara D'Oeste	Eleição em colégio eleitoral específico		
Santo Antonio da Posse	Prefeitura solicitou a entidades selecionadas a indicação de nomes		
Sumaré	Eleição direta	Eleição direta	Eleição direta
Valinhos	Eleição em colégio eleitoral específico		
Vinhedo	Eleição direta	Eleição direta	Eleição direta

Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

No caso dos representantes governamentais, cabe ao prefeito ou aos secretários municipais a definição dos nomes dos representantes.

Estes dados sobre a existência de conselhos municipais de assistência social na RMC indicam que há uma forte estrutura formal para o exercício da participação popular e controle social: 100% das cidades contam com um CMAS em funcionamento (segundo a Munic 2009, no país todo este percentual chegou a 99,3%). Também há um grande contingente de conselheiros: 249 no total, sendo 124 de representantes da sociedade civil. Entretanto, ao observar mais de perto a representatividade deste grupo, podemos observar questões que ajudam a relativizar este desempenho inicialmente satisfatório.

Com relação à paridade de votos entre governo e sociedade civil, somente 94,7% dos municípios da RMC a adotam (conforme explicitado na tabela 11, em Itatiba a paridade não é observada). Em todo o Brasil, a proporção é de 98,4%.

Com relação à representação dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil, também se observa um desempenho abaixo da média nacional. No nível nacional, em 78,8% dos CMAS há representação de entidades sociais – na RMC este índice chega a 100%, o que é positivo. Porém, no âmbito nacional há 68% de municípios nos quais o CMAS conta com representação de usuários e 67% de municípios com representação de trabalhadores. Na RMC, estes percentuais são de 37% e 32%, respectivamente – ou cerca de 30 pontos percentuais a menos do que o observado para o país. O mal desempenho se repete quando se pensa que apenas 6 CMAS (32% do total) contam com todos os três principais segmentos (entidades sociais, trabalhadores e usuários) na sua composição – e apenas 2 (Campinas e Hortolândia, o que corresponde a 11%) atribuem o mesmo peso a todos os segmentos.

Com relação à forma de seleção dos representantes da sociedade civil, a Munic 2009 indicou que apenas 53,3% dos municípios brasileiros adota fóruns apropriados. Para esta análise, vou considerar que as alternativas de eleição direta e de eleição em colégio eleitoral específico constituem fóruns adequados. Por outro lado, quando a Prefeitura seleciona os atores que devem indicar representante ou quando a Prefeitura indica diretamente esta representação será considerado, aqui, como uma forma inadequada de eleição. Assim, temos que no caso das entidades sociais, 72% dos municípios escolhem sua representação em fóruns apropriados. No caso dos trabalhadores, este percentual cai um pouco, para 67%. E no caso dos usuários, também há 71% de municípios que selecionam

seus representantes em fóruns apropriados. São índices bem melhores do que o observado em nível nacional.

Porém, quando se observa o comportamento dos 7 municípios cuja representação da sociedade civil é exclusivamente feita por um segmento (Artur Nogueira, Cosmópolis, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor e Santa Bárbara D'Oeste), no caso os representantes das entidades sociais, o índice de escolha em fóruns adequados cai para 57% bem mais próximo da média nacional. Este fato indica que a presença de mais de um segmento na representação da sociedade civil dos CMAS estimula formas apropriadas de seleção de seus representantes.

A Munic 2009 também apontou que 20% dos municípios tem seus representantes da sociedade civil indicados diretamente pelo Poder Executivo. Na região, apenas Artur Nogueira adotava esta prática, o que corresponde a 5,3% dos municípios da RMC.

3.6.2. O CMAS e a democratização da política de assistência social no município

Conforme exposto no capítulo 2, por trás do conceito da participação da população existe a busca pela maior democratização desta política setorial. A criação de fóruns deliberativos pretende superar limitações que a democracia representativa tradicional vem enfrentando com a maior complexidade que a atividade política vem ganhando, seja no tocante a temas a serem abordados, seja no tocante a grupos ampliados com demandas específicas. Há um caráter educativo, há a possibilidade de se fortalecer a coesão social, há a contenção de abusos por parte dos gestores e há a possibilidade do desenho das políticas ganharem contornos mais aderentes às necessidades da população. São estas as expectativas que movem o conceito de participação popular.

Entretanto, há algumas situações que podem colocar em risco estas utopias. Neste sub-item vou abordar três delas, tentando refletir sobre como os Conselhos Municipais de Assistência Social da RMC enfrentam estes riscos. A primeira questão tem relação com a aspiração de um governo controlado pela sociedade. Entretanto, estudiosos

apontam diversos mecanismos por meio dos quais o governo pode controlar o funcionamento dos conselhos de políticas públicas. Outro ponto a ser abordado se relaciona com a função educativa da participação popular, um aspecto central para diversos analistas, e como ela pode ser neutralizada pela via da burocratização das ações. Por fim, tanto o aspecto educativo quanto o aspecto de controle têm relação direta com a livre e ampla circulação de informações. Nos casos em que esta circulação é limitada, o processo de participação fica igualmente restringido.

CMAS controla o governo ou o governo controla o CMAS?

Apesar da grande maioria dos CMAS da região ser paritária, há diversos expedientes adotados nos municípios que são frequentemente citados na literatura como meios para impor a agenda e a vontade governamental às ações dos Conselhos.

Uma delas é a desconsideração, pura e simples, de demandas e questionamentos dos conselhos quando eles não são de interesse dos governos. Por exemplo, em Campinas a secretaria se recusou a apresentar os Relatórios Anuais de Gestão do período 2009-2011, mesmo com insistentes solicitações por parte dos conselheiros da sociedade civil. A falta destes relatórios acabou por limitar as discussões sobre a avaliação da política municipal, já que havia falta de um olhar abrangente, que considerasse todas as ações do município. Em Santa Bárbara D'Oeste, o conselheiro entrevistado citou que os representantes da Prefeitura realizam uma reunião prévia para articular os discursos e as ações, como forma de evitar que algum voto “governamental” não esteja afinado com a diretriz traçada no Executivo²⁸³. Diversos outros municípios apontaram que articulações semelhantes ocorrem de forma menos sistemáticas – apenas quando há votações consideradas importantes pela Prefeitura.

As limitações na infra-estrutura oferecida aos CMAS para seu funcionamento também são vistas, por alguns conselheiros, como uma forma do Poder Executivo controlar o acesso às discussões. Este desafio apareceu tanto na forma de falta de condições para se exercer a função adequadamente, caso de Campinas, que considera que a estrutura do

²⁸³ Vale destacar que a presidência do CMAS de Santa Bárbara D'Oeste é sempre da sociedade civil. Como nas votações a presidência não vota, caso não haja “dissidência” entre os representantes governamentais, a Prefeitura sempre ganha por 8 votos a 7.

CMAS deveria contar (e não tem) com assessores das áreas jurídica, financeira e de gestão, quanto na forma de instrumentalização dos funcionários que atuam na estruturação do CMAS, como no caso de Santa Bárbara D'Oeste, cujo conselheiro considera que a secretária-executiva atua veladamente em prol dos interesses governamentais.

Outra forma mais sutil de restrição às discussões no CMAS é a designação de conselheiros governamentais com pouca capacidade decisória. Quatro conselheiros municipais de cidades diferentes apontaram que os indicados para compor a representação governamental são servidores sem cargos de direção ou chefia. Além da impossibilidade de se comprometerem com uma decisão sem consulta aos seus superiores, o que retarda em pelo menos mais uma reunião a decisão final, foi citado mais de uma vez que os conselheiros ficam constrangidos com a função de controle e fiscalização que os conselhos assumem – o que implicaria, muitas vezes, em fiscalizar ações de seus superiores.

A esta característica, some-se as reclamações quando à falta de assiduidade dos representantes governamentais, o que acaba limitando as discussões já que há situações em que informações ou explicações seriam bem-vindas, mas não há ninguém capaz de oferecê-las. Isto porque as áreas administrativas (representante da secretaria de finanças, de negócios jurídicos ou da secretaria de planejamento) costumam faltar mais do que os representantes de secretarias sociais (como saúde, educação e assistência social)²⁸⁴.

Esta dificuldade é acentuada pelo número excessivo de conselheiros, frente ao número de potenciais conselheiros. Por exemplo, em Jaguariúna há cinco entidades sociais atuando na assistência social (e 100% da representação da sociedade civil é ligada às entidades sociais), mas há sete vagas de conselheiro titular a serem preenchidas (e igual número de suplentes). A mesma reclamação apareceu em Artur Nogueira (9 entidades e 5 conselheiros titulares) e Cosmópolis (12 entidades e 5 representantes titulares). À primeira vista, poderia parecer a dificuldade em conseguir conselheiros conforme citado por alguns autores, porém as raízes deste “inchaço” no número de conselheiros parece ter mais a ver

²⁸⁴ É interessante destacar que em dois municípios (Paulínia e Santo Antonio da Posse) as entrevistas foram realizadas com um representante governamental, e não da sociedade civil como nos demais casos. Nestas duas entrevistas surgiram reclamações quanto à falta de assiduidade dos representantes da sociedade civil (e, em ambas entrevistas, se reconheceu a dificuldade de presença da ala governamental), assim como de falta de autonomia. Em Holambra, a entrevista foi com um representante da sociedade civil acompanhado do representante do órgão gestor.

com as demandas do Poder Executivo do que com demandas da sociedade civil. Os desenhos dos CMAS incorporam diversos representantes governamentais, inclusive das áreas administrativa da Prefeitura com o argumento de que é preciso contar com todos os setores com capacidade decisória dentro do Conselho. Como os CMAS são, em sua maioria, paritários, isto implica no aumento do número de vagas para representantes não governamentais, mesmo quando este número chega a superar a quantidade de entidades passíveis de serem representadas.

É bem verdade que este dilema poderia ser superado caso estes municípios abrissem espaço para outros segmentos da política, como os trabalhadores e usuários (o que nenhuma das três cidades que apresentaram este problema faz); mas também é verdade que exatamente as áreas administrativas (que deveriam dotar os CMAS de maior capacidade e agilidade de decisão) são as que mais faltam às reuniões, inviabilizando o quórum e as deliberações.

Função educativa ou burocratização?

A participação ativa e consciente dos conselheiros precisa ser lastreada por conhecimento e cultura específicos. Mesmo com absoluta clareza de que o CMAS é um órgão político, e não técnico, fica claro que não há como escapar de algumas discussões mais específicas, seja sobre o processo de administração pública, seja sobre as concepções que regem a política social no município. A isto, some-se uma cultura de diálogo que consiga ouvir os argumentos contrários e debate-los com a meta de alcançar um bem comum.

Conseguir unir estas habilidades e conhecimentos tão discrepantes não é tarefa simples e, por isso, diversos autores apontam para a importância da função educativa na participação popular. Entretanto, muitas vezes há uma tendência dos poderes executivos de se transferir atividades administrativas para os conselhos municipais – é o que se chama de burocratização das atividades do conselho. Esta burocratização serve aos interesses do Poder Executivo na medida em que despolutiza o debate (e evita discutir questões substanciais que o governo prefere decidir sozinho) e diminui as tarefas a serem realizadas pelas equipes de servidores públicos (em geral, já sobrecarregados). Para parte dos

conselheiros, a burocratização também tem aspectos positivos: a despolitização do debate é vista como uma forma de se evitar os “vícios da política” (e por isso, nas entrevistas realizadas, muitas vezes foi louvado o trabalho “técnico” adotado pelo conselho) e a atuação como órgão auxiliar da Prefeitura garante um tipo de legitimidade e de autoridade que conforta os anseios de parte dos conselheiros.

O quadro abaixo aponta as atividades executadas pelos conselhos, em cada município da RMC. Pelo quadro pode-se perceber que a abrangência do trabalho “técnico” dos CMAS é bastante restrita.

Quadro 9 – Atividades executadas rotineiramente pelo CMAS, por município, 2011.

	Inscrição de ONGs	Exame de contas de ONGs	Visitas a ONGs	Exame de contas da prefeitura	Visitas a OGs
Americana	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Arthur Nogueira	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Campinas	Sim	Não	Não	Não	Não
Cosmópolis	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Engenheiro Coelho	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Holambra	Não	Não	Não	Sim	Não
Hortolândia	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Indaiatuba	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Itatiba	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Jaguariúna	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Monte Mor	Sim	Não	Não	Não	Não
Nova Odessa	Sim	Sim	Não	Não	Não
Paulínia	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Pedreira	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Santa Bárbara	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Santo Antonio	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Sumaré	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Valinhos	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Vinhedo	Sim	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Pesquisa de Campo, 2011.

Todos os CMAS da região de Campinas realizam a inscrição de novas organizações não governamentais que desejem atuar no município. Isto significa que o CMAS cuida dos aspectos burocráticos, realiza visitas para avaliar se a entidade atende às regras estabelecidas pelo CNAS, lida com indicações políticas (do prefeito ou de

vereadores) e, num momento futuro, terá que discutir a repartição de verbas para mais esta entidade.

Outra atividade bastante difundida é o exame de contas e as visitas de inspeção às entidades sociais em funcionamento. Com relação ao exame de contas, apenas Campinas e Monte Mor afirmaram não realizar esta tarefa – Campinas por não haver condição dos 18 conselheiros municipais (ou 36 caso sejam contados os suplentes) cuidarem da prestação de contas de 143 entidades, e em Monte Mor pela própria fragilidade da representação da sociedade civil.

Já as visitas às entidades têm a função de inspecionar se elas atendem aos requisitos de espaço físico, recursos humanos e atividades desenvolvidas previstas nas diversas normas que dão sustentação ao SUAS. Em casos onde esta norma não é atendida, há sugestões de adequação – mas no limite o conselho chega a descredenciar a entidade que sistematicamente incorre em inadequações em relação aos parâmetros nacionais. Além de Campinas e Monte Mor, o município de Nova Odessa afirmou não realizar esta tarefa. Porém, em todos os demais municípios da RMC esta atividade tem destaque nas funções do CMAS.

Até o momento, todas as atividades descritas são essencialmente burocráticas, não havendo nenhum inconveniente que elas fossem conduzidas por uma equipe administrativa do conselho – ou mesmo pela própria Prefeitura (como, aliás, é realizado em Campinas e em Monte Mor).

E estes são os limites da atuação técnica dos Conselhos: a atuação referente a entidades não governamentais. Nenhum município da região faz o exame de contas da Prefeitura ou dos serviços estatais. E somente em quatro municípios há a postura do CMAS de submeter os equipamentos públicos (CRAS, CREAS, Instituições de acolhimento, entre outros) às mesmas visitas feitas às entidades não governamentais. Em outras palavras, a atuação técnica dos conselhos é limitada politicamente como forma de se evitar um acompanhamento mais estreito das ações executadas diretamente pelas Prefeituras, seja no tocante a aspectos financeiros, seja no tocante às condições físicas e de recursos humanos destes serviços.

Além destas atividades mais executivas, os Conselhos Municipais de Assistência Social da RMC contam com reuniões de periodicidade mínima mensal (em alguns casos foi citada a necessidade de realização de reuniões extraordinárias). Durante o período da pesquisa de campo²⁸⁵, três temas eram dominantes nestes debates:

- A adequação das entidades sociais às normas do SUAS;
- A definição de quais são as entidades sociais que devem ser ligadas à assistência social, de acordo com o Decreto 7.237, de 20/07/2010²⁸⁶; e
- A discussão sobre distribuição de verbas.

Estes três assuntos, mais uma vez, estão circunscritos às entidades não governamentais que executam ações de assistência social. No período das entrevistas, a Política Municipal para o setor não era discutida, mas somente alguns aspectos importantes para o funcionamento de parte desta política, as entidades sociais.

Entretanto, apesar desta consideração e apesar do fato destes temas apresentarem uma forma técnica/administrativa ou burocrática, a discussão é eminentemente política. Pelo aumento ou restrição da capacidade de financiamento e operação das entidades sociais, que respondem pela execução de parcela considerável das ações no âmbito local, consegue-se formatar uma política local que tende mais para um lado ou para o outro.

Notadamente nas questões de distribuição de recursos e de adequação das estruturas às normas do SUAS, há uma disputa entre as entidades, e entre estas e o poder público. Mas o resultado destas disputas acaba por fortalecer determinados serviços, determinados tipos de proteção social em detrimento de outros. E no tocante ao Decreto

²⁸⁵ Os CMAS foram entrevistados entre março e abril de 2011.

²⁸⁶ Este decreto regula a lei da filantropia (12.101/2009). Esta lei dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e a respectiva isenção de contribuições para a seguridade social. Porém, na lei as entidades beneficentes de assistência social podem ter como a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação. Já o decreto estipula critérios pelos quais a entidade passa a ser classificada como ligada à saúde, à educação e à assistência social – fato com repercussão no órgão público financiador destas entidades (cada secretaria setorial deve financiar as suas respectivas entidades) e nas regras de fiscalização (cada conselho setorial deve inscrever, aprovar e fiscalizar as suas respectivas entidades).

7.237, o maior desafio é articular com os conselhos municipais de educação e saúde formas para a continuidade dos serviços oferecidos pelas entidades que passariam à órbita destes conselhos setoriais. Apesar de um primeiro aspecto técnico, estas discussões se apresentam como fundamentais para o futuro da política municipal de assistência social destes municípios.

Circulação de informações ou falta de informações?

Já foi posto aqui neste trabalho que a circulação de informações – qualificadas e acessíveis ao entendimento – é um componente central para o desenvolvimento de uma cultura participativa. Algumas dificuldades apontadas para a participação popular são intrinsicamente ligadas à circulação de informações: assimetria de domínio de questões técnicas entre representantes governamentais e da sociedade civil, interesse na participação, possibilidade de se evitar a burocratização das ações e a instrumentalização do conselho, entre outros.

Na Região Metropolitana de Campinas, as entrevistas com conselheiros já apontaram para a dificuldade de determinados municípios conseguirem mobilizar potenciais candidatos para preencher as vagas destinadas à sociedade civil e, também, que há muitas tarefas de cunho burocrático e administrativo sendo executadas pelos CMAS da região. Frente a estes desafios, é importante haver uma reflexão sobre o acesso a informação por parte dos conselhos e da sociedade em geral.

A primeira conclusão que se observa da lista de entrevistados é que todos os presidentes (ou vice-presidentes) de CMAS que são representantes da sociedade civil são ligados a entidades sociais. É certo que há pouca representação de trabalhadores do SUAS ou de usuários nos conselhos da região, mas não há nenhum representante destes segmentos na presidência ou vice-presidência de seus conselhos. Portanto, seria de se esperar que todos os entrevistados contassem com um conhecimento básico a respeito do SUAS e da configuração da política municipal de assistência social. Não é isto, porém, que se observa. Alguns entrevistados tiveram dificuldades para dizer quantas entidades estão em funcionamento no município (isso em um município de Pequeno Porte II) ou quantos CRAS existem (em um município de Médio Porte). E evidentemente, informações como o

total de recursos investidos no setor e quanto isto representa no orçamento municipal estão fora do alcance de um número maior de conselheiros. Portanto, há uma evidente necessidade de conhecimento a respeito dos aspectos mais iniciais da política local.

Não quero insinuar, com esta afirmação, que apenas o Poder Público pode prover este conhecimento. Já foi apontado que quase todos os CMAS da região realizam visitas fiscalizadoras às entidades sociais de seus municípios e fazem o exame das contas destas mesmas entidades. Em oito municípios estas visitas se transformam em relatórios que registram as conclusões referentes a cada entidade visitada. Nos demais, há relatos orais sobre os resultados das visitas que acabam nas atas de reuniões dos conselhos. Porém, nenhum conselho sistematiza estas conclusões de modo a ter uma visão mais abrangente das condições de funcionamento e das demandas das entidades sociais. No caso, falta apenas trabalhar sobre o material já produzido pelos conselheiros, que é subaproveitado – e ganha apenas um aspecto de registro burocrático quando deveria ser um instrumento de apoio à gestão e de prospecção de demandas.

Outro aspecto problemático com relação à circulação das informações sobre assistência social nos municípios e referente à publicização da pauta, dos debates e das resoluções dos próprios CMAS. A forma mais utilizada de divulgação das ações dos CMAS da região é a publicação paga, em jornal de circulação local, de atas e resoluções adotadas. Formas oficiais como a publicação em Diário ou Semanário Oficial ou divulgação voltada apenas para as entidades sociais dos municípios também foram bastante citadas²⁸⁷.

Estas saídas são bastante limitadas, seja porque procuram divulgar apenas parte das ações dos CMAS, ou seja por terem um alcance de público bastante reduzido. Na maioria das vezes, a informação chega apenas a quem procura por elas – e sabe onde procurar. Isto, em parte, porque uma ferramenta democrática e cada vez mais acessível como a internet é bastante mal aproveitada na região. Quando se pode encontrar algo na internet, resume-se a um endereço eletrônico e o endereço e telefone do CMAS. Apenas dois municípios da região (Valinhos²⁸⁸ e Indaiatuba²⁸⁹) aproveitam o potencial da internet

²⁸⁷ Apenas dois municípios que adotam esta prática afirmaram que as entidades multiplicam as informações sobre a ação conselheira em seus eventos públicos.

²⁸⁸ <http://cmasvalinhos.blogspot.com.br/>

²⁸⁹ <http://www.indaiatuba.sp.gov.br/cmas/>

para disponibilizar a qualquer cidadão um amplo conjunto de informações sobre o trabalho de seus conselhos.

Deve-se destacar, ainda, o esforço de outros dois municípios (Cosmópolis e Santo Antonio da Posse) em travar um diálogo de forma mais ampla com a sociedade. Nestes dois municípios, os CMAS realizam anualmente uma Conferência Municipal, onde a política do município é discutida com uma audiência maior.

Desta forma, a circulação de informações sobre a política de assistência social nos municípios, ainda é um ponto muito problemático na maioria da região, isto apesar dos avanços das telecomunicações observados nos últimos 30 anos – e apesar de Campinas ser um importante centro nacional de produção e irradiação desta tecnologia.

Os conselheiros, em algumas cidades, ainda carecem das informações e conceitos mais básicos a respeito da política de assistência social; em todos os municípios os CMAS encontram dificuldades para sistematizar as informações que produzem de forma a produzir uma visão própria abrangente sobre esta política; e em quase todos os municípios da região, os próprios CMAS não se preocupam (ou não conseguem) garantir que as informações importantes sobre as áreas sejam abertas e debatidas pela sociedade como um todo.

3.6.3. Fraternos adversários ou aliados conflitantes?: a relação Prefeitura-CMAS na visão dos entrevistados.

Um dos motivos mais citados para as dificuldades observadas entre Poder Público e sociedade civil na ação dos conselhos em geral é o receio, por parte do Governo, de conflitos que o obriguem a adotar ações que não seguiriam a direção política desejada pela Prefeitura. Por conta disto, o Governo utilizaria táticas para obstruir ou acelerar os debates, aumentaria a assimetria de informações entre os conselheiros e buscaria despolitizar as discussões.

De certa forma, todas estas táticas podem ser encontradas nas relações referentes aos Conselhos Municipais de Assistência Social da RMC. Porém, quando instados a avaliar sobre as relações entre Prefeituras e CMAS, 72% dos conselheiros

entrevistados avaliaram a relação com o Poder Executivo Municipal como boa ou harmoniosa. Apenas 28% dos conselheiros entrevistados identificaram tensões na relação entre a Prefeitura e o CMAS. Esta avaliação positiva não guarda nenhuma relação com o porte populacional do município ou com seu nível de gestão.

Tabela 12 – Avaliação da relação entre CMAS e Prefeitura, por conselheiro municipal de assistência social entrevistado, segundo município, 2011.

Município	Relação Prefeitura – CMAS
Americana	Às vezes boa; às vezes ruim.
Arthur Nogueira	Tensa
Campinas	Tensa
Cosmópolis	Harmoniosa
Engenheiro Coelho	Harmoniosa
Holambra	Dependência
Hortolândia	Harmoniosa
Indaiatuba	Harmoniosa
Itatiba	Harmoniosa
Jaguariúna	Harmoniosa
Monte Mor	Tensa
Nova Odessa	Harmoniosa
Paulínia	Harmoniosa
Pedreira	Harmoniosa
Santa Bárbara	Tensa
Santo Antonio	Harmoniosa
Sumaré	Harmoniosa
Valinhos	Harmoniosa
Vinhedo	Harmoniosa

Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Este dado é, de certa forma, coerente com alguns achados de pesquisa expostos neste tópico. Por exemplo, já foi falado que há conselheiros que consideram positiva a despolitização do CMAS, que eles entendem como “livres dos vícios da politicagem”. Da mesma forma, há conselheiros que indicam se sentir legitimados com o papel de fiscalizadores de parâmetros definidos e estabelecidos no nível nacional. Estes entendimentos tendem a fazer com que a falta de politização do debate e a burocratização das ações dos conselhos não sejam vistos como problemas graves a serem enfrentados – e

neste contexto, o acesso à informações claras e qualificadas não é tão importante para a execução das tarefas.

Este entendimento enviesado (ou falta de entendimento) acerca do conceito de participação popular é muito complicado, pois priva os municípios de um forte motor em prol da democratização da política de assistência social no âmbito local. Esta falta de entendimento político traz, inclusive, o perigo do personalismo que a assistência social luta há tanto tempo para se livrar: em muitos casos, os conselheiros entrevistados identificaram a facilidade de diálogo com características pessoais do Prefeito ou da Secretária.

Entretanto, é necessário esclarecer que uma relação harmoniosa não pressupõe, somente, a ausência de críticas por parte dos conselhos. Pelo contrário, as entrevistas destacam a capacidade da Prefeitura ou da Secretaria de aceitar as críticas e manter um canal de diálogo aberto, dando uma resposta às demandas do CMAS.

Mesmo assim, frente a este quadro, cabe retomar a proposição de Carlos Augusto Guimarães, de que “*a principal função da participação na teoria participativa é educativa*”²⁹⁰.

3.7. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social na RMC

3.7.1. A relação entre Estado e Organizações não Governamentais.

No capítulo 1 desta tese, foi visto que as entidades sociais são atores com importantes funções na execução de ações de assistência social desde seus primórdios e, mesmo com as novas políticas e legislação pertinente, isto não se altera. A lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, diz em seu artigo 6º § 2º:

²⁹⁰ Guimarães, 2007: 159.

“O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei”.

E no artigo 3º, consta a definição do que seja uma organização ou entidade social:

“Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”.

Na RMC, 328 entidades sociais executam ações de proteção social básica ou proteção social especial (média ou alta complexidade). Destas, a maioria – 207 entidades, ou 63% do total – executa ações de proteção social básica. As demais se distribuem entre proteção social especial de média complexidade (30%) e de alta complexidade (25%). O total percentual é superior a 100% porque há seis municípios onde ONGs atuam em programas e projetos de tipos de proteção social diferentes. Nestes municípios, há 53 entidades que executam dois ou mais tipos de proteção – em Campinas e em Paulínia, 3 entidades tem projetos em todos os três tipos de proteção social.

Embora não haja nenhum impedimento a que uma organização social atue em mais de um tipo de proteção social, deve-se ter em mente que o SUAS (e a legislação) estabelece esta separação porque a natureza do trabalho é bastante diferente. A proteção social básica tem um enfoque muito voltado para a prevenção. A proteção social especial de média complexidade já trata quando ocorreram violações de direitos – o que é bastante diferente de um trabalho preventivo. E a proteção social especial de alta complexidade traz como particularidade a necessidade de cuidar de aspectos de vida diária (acomodações, alimentação, cuidados básicos) dos usuários destes projetos.

Mesmo com estas profundas diferenças, repito, não há nenhuma restrição para que uma entidade atue em dois ou mais tipos de proteção social – porém esta opção

enfraquece uma potencial especialização da entidade na execução de serviços com uma natureza específica. Esta especialização seria desejável, pois os serviços exigem uma forma de trabalho, uma qualificação, uma prontidão ao trabalho e uma retaguarda de apoio específicas. Por exemplo, o trabalho com pessoas em situação de rua exige algumas aptidões diferentes do trabalho com idosos vítimas de violência; o trabalho com adolescentes em conflito com a lei exige uma abordagem totalmente diferente da abordagem de famílias que iniciarão um grupo socioassistencial; o apoio à equipe que trabalha com trabalho infantil ou exploração sexual de crianças e adolescentes não é o mesmo destinado a equipes de centros de convivência. Não se trata, aqui, de trabalho mais técnico ou menos técnico, mas sim de demandas técnicas específicas, que rendem menos quando são tratadas de forma homogênea.

Vale ressaltar que, mesmo no caso apenas da proteção especial de média complexidade (no caso, o CREAS), há 3 municípios que entendem que serviços distintos não devem ser executados adequadamente sem que haja uma especialização das equipes. Por conta disto, Sumaré e Americana contam com uma equipe nos CRAS muito superior ao mínimo preconizado e Campinas atua em parceria com diversas ONGs.

Das 53 entidades que atuam em mais de um tipo de proteção social, 81,1% desenvolvem ações de proteção social básica e proteção especial de média complexidade, o que sinaliza para a dificuldade de se entender a especificidade de cada um destes tipos de proteção social.

A tabela 13 traz a distribuição destas entidades por tipo de proteção social e por município.

Tabela 13 – Número de ONGs, por município, por nível de proteção social, 2010.

Município	Proteção social básica	Proteção social especial de média complexidade	Proteção social especial de alta complexidade	Total	%
Americana	11	5	8	24	7,3%
Arthur Nogueira	5	2	2	9	2,7%
Campinas ⁽¹⁾	104	60	26	143	43,6%
Cosmópolis	4	1	3	8	2,4%
Engenheiro Coelho	1	1	1	3	0,9%
Holambra	1	---	---	1	0,3%
Hortolândia ⁽²⁾	10	6	2	13	4,0%
Indaiatuba ⁽³⁾	17	2	5	23	7,0%
Itatiba	3	4	5	12	3,7%
Jaguariúna	2	2	2	6	1,8%
Monte Mor	2	---	1	3	0,9%
Nova Odessa	7	1	5	13	4,0%
Paulínia ⁽⁴⁾	6	3	4	10	3,0%
Pedreira	4	1	2	7	2,1%
Santa Bárbara D'Oeste ⁽⁵⁾	9	2	4	13	4,0%
Santo Antonio	---	1	3	4	1,2%
Sumaré ⁽⁶⁾	6	3	1	9	2,7%
Valinhos	9	2	4	15	4,6%
Vinhedo	6	3	3	12	3,7%
TOTAL	207	99	81	328	100,0%

Fonte: PMAS. Elaboração própria.

- (1) Em Campinas, 35 ONGs atuam na proteção básica e na proteção de média complexidade; 4 ONGs de proteção básica e de alta complexidade; 1 ONG de média e alta complexidade; e 2 ONGs atuam na proteção básica, na de média e na de alta complexidade;
- (2) Em Hortolândia, 5 ONGs atuam na proteção básica e na média complexidade;
- (3) Em Indaiatuba, 1 ONG atua na proteção básica e na proteção de alta complexidade;
- (4) Em Paulínia, 1 ONG atua na proteção básica e na proteção de média complexidade; e 1 ONG atua na proteção básica e na média e alta complexidade;
- (5) Em Santa Bárbara D'Oeste, 1 ONG atua na proteção básica e na média complexidade; e 1 ONG atua na proteção básica e na proteção de alta complexidade;
- (6) Em Sumaré, 1 ONG atua na proteção básica e na proteção de média complexidade.

Campinas, a metrópole da RMC, é o município com maior número de entidades sociais, sendo o local onde atua quase metade do total de ONGs da região. Também é o

município com maior número de ONGs que executam projetos em mais de um tipo de proteção social, principalmente de entidades que desenvolvem projetos de proteção social básica e projetos de proteção social especial de média complexidade.

Em seguida, os municípios de Indaiatuba e de Americana – ambos de Grande Porte populacional – despontam com cerca de 7% do total de entidades sociais da RMC; e num outro grupo, os municípios de Hortolândia e Santa Bárbara D'Oeste (também de Grande Porte), Itatiba, Paulínia, Valinhos e Vinhedo (todos de Médio Porte) e Nova Odessa (Pequeno Porte II) respondem, cada um, por um percentual entre 3% e 4,5% do total de entidades sociais na RMC. Sumaré (Grande Porte) e Cosmópolis (Médio Porte) são os únicos municípios com população superior a 50 mil habitantes nos quais a assistência social trabalha com menos de 10 entidades sociais parceiras.

Estas entidades e organizações sociais contam com financiamento privado e financiamento público. Em 79% dos municípios, a proporção de recursos públicos é maior do que a proporção de recursos privados. Em cinco municípios (Campinas, Hortolândia, Jaguariúna, Monte Mor e Paulínia), quase 100% das ações são executadas com recursos públicos²⁹¹. Por outro lado, apenas quatro municípios apontaram o financiamento privado como fonte majoritária de recursos (Americana, Santa Bárbara D'Oeste, Valinhos e Vinhedo).

Se no tocante à fonte de recursos, o setor público responde por 80% do total do financiamento das ações (na média da RMC), no tocante ao gasto (e conseqüente execução dos serviços) a situação é diferente. Em apenas oito municípios (42% do total), o setor público gasta na execução de ações, programas e projetos um volume maior de recursos que as entidades e organizações sociais. Entre estes oito municípios há todos os tamanhos populacionais²⁹² e todos os níveis de gestão²⁹³. Dentre estes, há quatro municípios

²⁹¹ Tratamos aqui do financiamento das ações, programas e projetos de assistência social, conforme apresentados nos Planos Municipais de Assistência Social encaminhados ao Governo Estadual em 2010. Para o financiamento total do setor, existem outros recursos não computados aqui – notadamente o financiamento da máquina administrativa das entidades sociais e da Prefeitura.

²⁹² Holambra e Engenheiro Coelho (Pequeno Porte I); Monte Mor e Jaguariúna (Pequeno Porte II); Cosmópolis (Médio Porte); Hortolândia e Sumaré (Grande Porte); e Campinas (Metrópole).

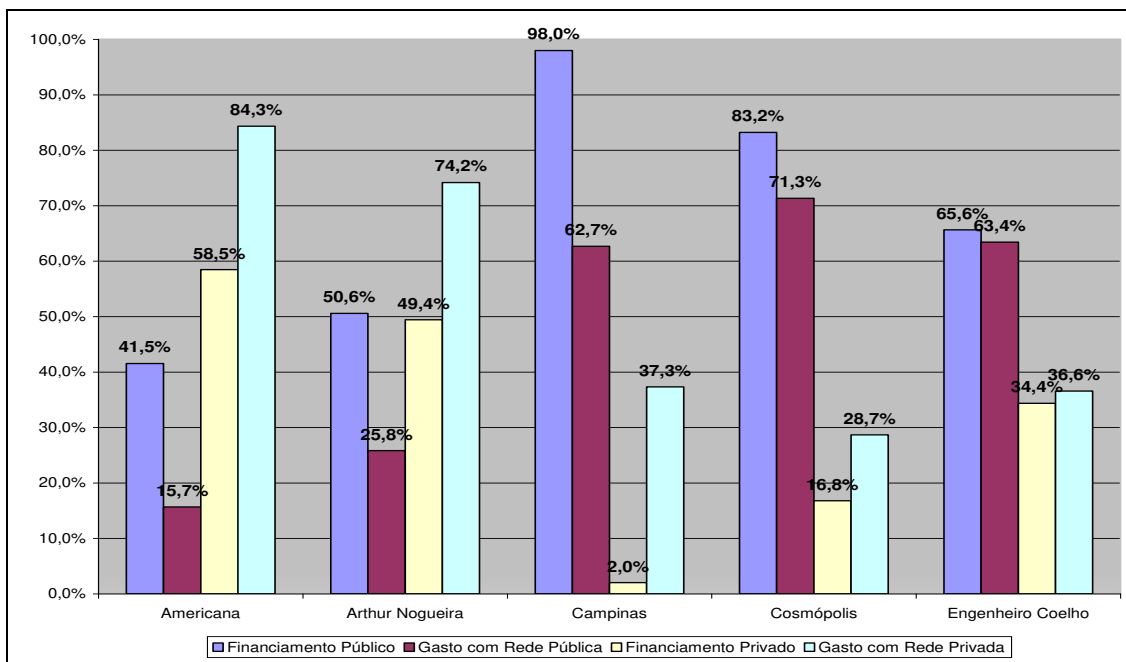
²⁹³ Inicial (Holambra e Monte Mor); Básica (Engenheiro Coelho, Cosmópolis e Hortolândia); e Plena (Jaguariúna, Sumaré e Campinas).

(Holambra, Hortolândia, Jaguariúna e Monte Mor) onde mais de 75% dos recursos destinados ao financiamento de ações, projetos e programas são destinados a serviços e equipamentos governamentais.

Nos 11 municípios restantes da região, as entidades e organizações sociais recebem recursos para a execução das ações superiores ao destinado ao setor público. Nestes casos, também se pode observar uma diversidade de nível de gestão dos municípios envolvidos e de porte populacional, apesar de não haver, nestes casos, uma metrópole (em Campinas o gasto é primordialmente público) e nem municípios de pequeno porte I (os dois da região – Holambra e Engenheiro Coelho também priorizam o gasto público em detrimento do privado). Em quatro municípios (Nova Odessa, Paulínia, Santa Bárbara D'Oeste e Valinhos), mais de 75% dos recursos são gastos por entidades sociais que executam as ações da assistência social. Na média da RMC, 52% dos recursos são destinados ao gasto com a rede privada.

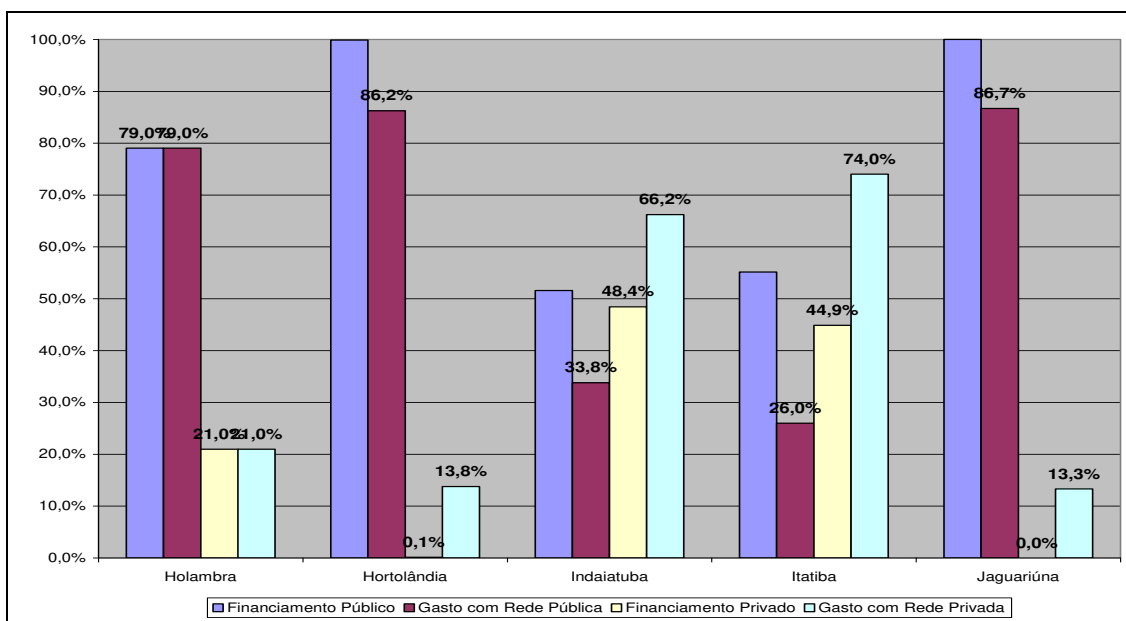
Os gráficos a seguir trazem, por município e para o conjunto da RMC, a proporção de recursos oriundos do setor público (Financiamento Público) e do setor privado (Financiamento Privado) e a proporção de recursos destinados a ações executadas pela rede pública (Gastos com Rede Pública) e pela rede de entidades e organizações sociais (Gatos com Rede Privada).

Gráfico 4a – Proporção de recursos destinados à execução de ações, projetos e programas de assistência social, por fonte de recursos e por destinação, municípios selecionados da RMC, 2010.



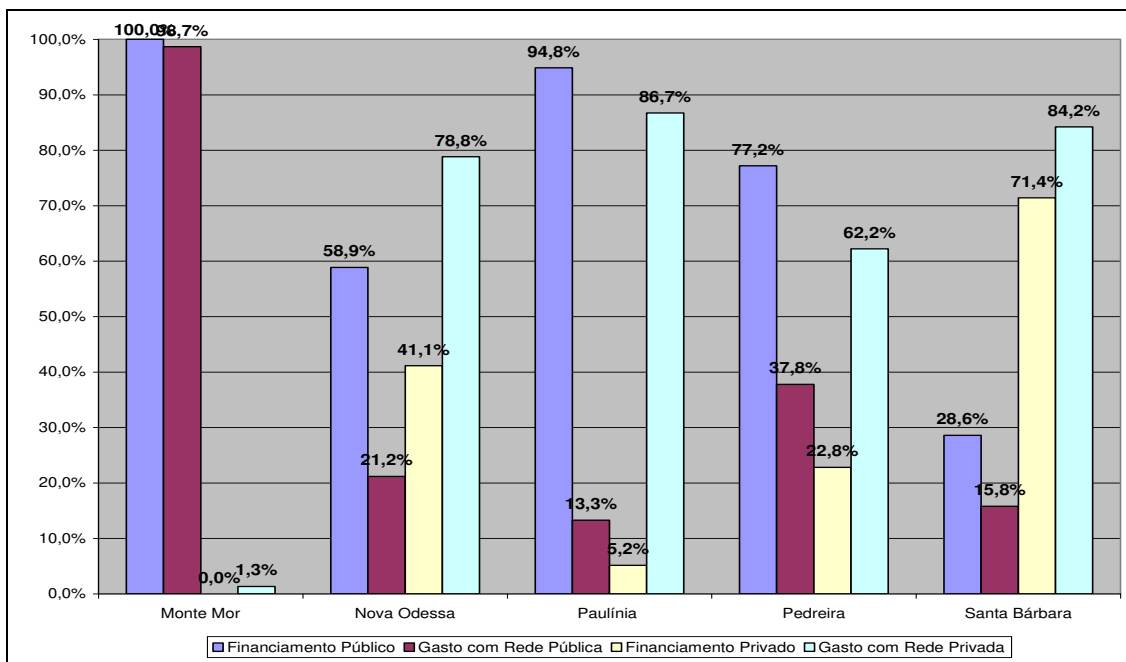
Fonte: PMAS, 2010.

Gráfico 4b – Proporção de recursos destinados à execução de ações, projetos e programas de assistência social, por fonte de recursos e por destinação, municípios selecionados da RMC, 2010.



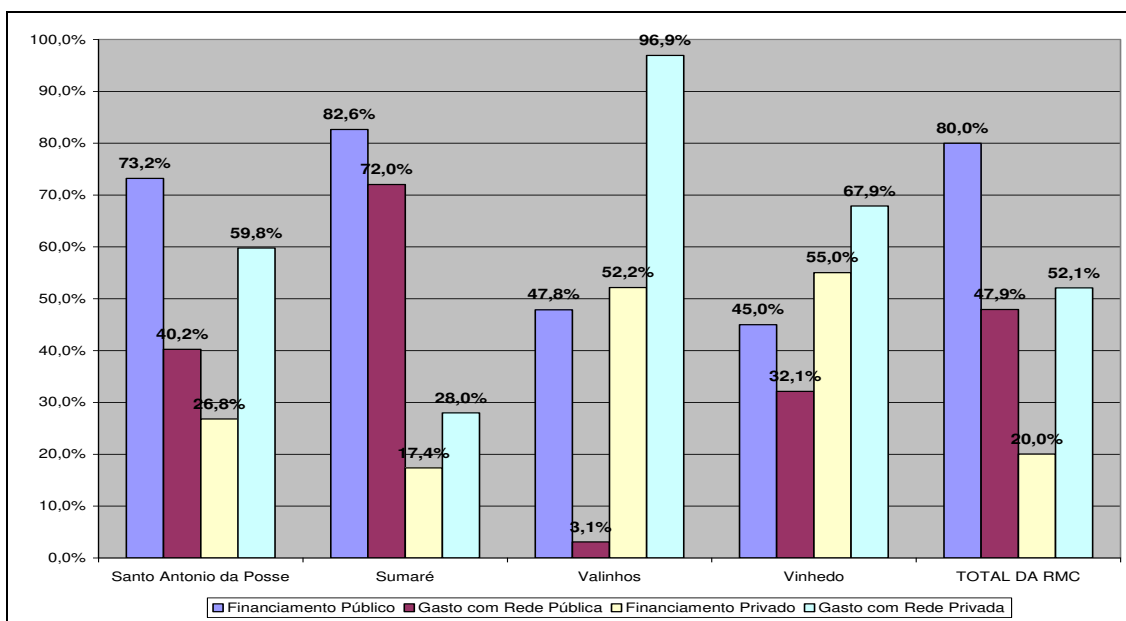
Fonte: PMAS, 2010.

Gráfico 4c – Proporção de recursos destinados à execução de ações, projetos e programas de assistência social, por fonte de recursos e por destinação, municípios selecionados da RMC, 2010.



Fonte: PMAS, 2010.

Gráfico 4d – Proporção de recursos destinados à execução de ações, projetos e programas de assistência social, por fonte de recursos e por destinação, municípios selecionados da RMC, 2010.



Fonte: PMAS, 2010.

No total da região, o que se vê é que o financiamento oriundo do setor público é maior do que a execução pública dos recursos. Em outras palavras, além do financiamento das ações sobre responsabilidade da rede pública, o Estado (nas suas diversas esferas de governo) financia as ações da rede privada. Isto ocorre nos municípios onde o setor público corresponde pela maior parcela do financiamento, mas também quando o setor privado contribui com a maior proporção de recursos; ocorre nos municípios onde o gasto com a rede privada é majoritário, mas também nos casos em que a rede pública gasta a maior proporção dos recursos. Assim, em todos os municípios, o gasto com a rede privada é maior do que a contribuição privada ao financiamento das ações.

Por conta da importância do financiamento público, a maioria dos municípios institui mecanismos de acompanhamento e monitoramento das ações das entidades sociais. Devido à falta de estrutura – especialmente falta de recursos humanos – este acompanhamento se restringe a um acompanhamento periódico de contas, em alguns casos bimestrais e, em outros, trimestrais. Um acompanhamento *in loco* mais aprofundado é feito pelos Conselhos Municipais, que inclui análise das condições de infra-estrutura e discussão sobre o atendimento prestado.

Um dos desafios do trabalho articulado entre entidades sociais e o poder público é conseguir reordenar a ação das ONGs. Muitas contam com origem filantrópica e caritativa, tendo ao longo dos anos construído sua atuação em cima destas bases. E, desde 2004, são pressionadas pelas Prefeituras para modificar radicalmente sua forma de atuação. A resistência, e os conflitos decorrentes, são inevitáveis, exigindo dos municípios as mais diversas estratégias para conseguir negociar este reordenamento.

Uma forma de convencimento bastante difundida na região é a oferta de capacitação para os dirigentes das ONGs e suas equipes técnicas. Nestes casos, o objetivo é duplo. Primeiro, pra que os dirigentes e técnicos se apropriem dos conceitos que direcionam e estruturam a nova política de assistência social. Mas também para que se perceba que as mudanças necessárias não são uma exigência local, mas estão dentro de um contexto de mudança mais amplo.

Outro mecanismo de reordenamento das ações das ONGs é a instituição de reuniões técnicas entre representantes das entidades sociais e do órgão gestor para discutir

concretamente o andamento das mudanças exigidas, analisando os obstáculos que surgem e construindo conjuntamente formas para superá-los. Esta estratégia é utilizada em conjunto com a capacitação externa.

A conquista do apoio dos Conselhos Municipais de Assistência Social tem sido importante nestes processos. Com o convencimento da representação da sociedade civil da importância da mudança das ações, consegue-se forçar o reordenamento sem que o Poder Público tenha que arcar com todo o ônus político do processo, que desagrada, muitas vezes, entidades com tradição, peso e acesso a políticos locais importantes.

Estas resistências têm raízes concretas. Muitas vezes as entidades sociais não concordam com a mudança na orientação assistencialista e filantrópica das ações por acreditar que estas são importantes e desejáveis. Em outras, a mudança nas ações implica num aumento de despesas (como no caso da exigência de contratação de uma equipe técnica mínima para cuidar dos serviços) ou numa diminuição de receitas (quando as ações prestadas não são mais encaradas como prioritárias e devem ser diminuídas). E há a interferência direta na definição do público-alvo, uma vez que muitas entidades de caráter assistencialista carregam preconceitos na forma como tratar os seus usuários, não como cidadãos, mas estabelecendo uma relação de subalternidade.

O resultado final é que a mudança na forma de trabalho, abandonando o assistencialismo e clientelismo, é mais rápida no Poder Público do que no conjunto de ONGs (apesar de apoiado no fato, que veremos mais à frente, de que as ações assistencialistas e clientelistas continuam vigorando no Poder Público, agora deslocadas para o Fundo Social de Solidariedade).

Um exemplo da dificuldade trazida pelas ONGs para a responsabilização integral da política de assistência social por parte do Poder Público é a utilização de emendas parlamentares para o financiamento de ações à margem do Poder Executivo municipal e das instâncias de controle social local. No plano federal a Resolução nº 1/2006 – CN regulamenta as emendas ao orçamento público. Existem as emendas da Comissão de Orçamento, que não podem ser destinadas a entidades privadas; há as emendas de bancadas estaduais (artigos 46 e 47) que são de difícil execução, pois precisam contar com o apoio de

todos os deputados federais de um determinado estado; e há as emendas individuais (artigos 49 e 50), este o caminho mais utilizado pelas entidades. Diz a resolução:

Art. 49. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar, nos termos do art. 52, II, *i*.

Art. 50. As emendas individuais:

I - que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar;

II - que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:

- a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;
- c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;

(...)

Estes recursos federais são destinados para os Fundos Municipais de Assistência Social e precisam do aval dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Trata-se de uma instância local que interfere, de alguma maneira, no uso do montante de recursos destinados extraordinariamente ao município.

No âmbito estadual, não há uma forma regulamentada para as emendas parlamentares. A Secretaria Estadual de Finanças instituiu os “convênios oriundos de indicações parlamentares” para atender a esta demanda. Neste caso, os recursos aprovados são depositados diretamente na conta das entidades e é comum que o Poder Executivo Municipal nem saiba desta verba.

Na maioria dos casos, as Prefeituras não apoiam a solicitação destas emendas. Das 19 Secretarias Municipais, apenas o gestor de Hortolândia assumiu trabalhar na articulação junto a deputados para a aprovação de recursos via emendas. Na verdade, o papel de apoio à articulação política por parte da Prefeitura nem é muito necessário, pois os

próprios deputados (proponentes das emendas) tem interesse em estabelecer um canal de diálogo direto com as entidades sociais. Como há a exigência de um projeto técnico estruturado para dar embasamento ao pedido de emenda, as ONGs menos estruturadas conseguem este apoio junto ao órgão gestor (como nos casos de Santa Bárbara D'Oeste, Sumaré e Itatiba) para a elaboração dos mesmos. No caso das organizações sociais mais estruturadas, a articulação corre sem nenhuma interferência do Poder Executivo municipal.

Apenas Campinas, na região, tenta evitar a ação pontual e desarticulada das emendas parlamentares. Uma resolução de seu CMAS, de 2004, procura limitar o envio de recursos de emendas para entidades específicas. Com isso, o deputado deveria indicar o recurso para o Fundo Municipal de Assistência Social e sua destinação última seria definida pelo CMAS, de acordo com o planejamento municipal. Os recursos federais seguem esta regra, mas os recursos estaduais – depositados diretamente na conta das entidades – burlam esta norma corriqueiramente.

O problema das emendas parlamentares é que elas não se submetem à lógica do Poder Executivo local nem à lógica dos conselhos municipais – e sim à lógica eleitoral do parlamentar proponente da emenda. Assim, todo esforço de reordenamento das ações é enfraquecido pelo financiamento a ações, projetos e entidades sociais que não aceitam este reordenamento. E as prioridades locais são desconsideradas, sendo preponderante o acesso direto ao parlamentar.

3.7.2. A relação entre Estado e o primeiro-damismo.

O tópico acima mostra a relação de dependência do Poder Público em relação às Organizações Não-Governamentais na execução das ações de assistência social na RMC. Em que pese o fato de não serem Estado, as ONGs são organizações da sociedade civil que, em muitos casos, contam com grande legitimidade para executar estas ações. Muito mais complicada é a situação do primeiro-damismo que se metamorfoseou no estado de São Paulo.

Conforme o NSAS/PUC-SP, “o *primeiro-damismo*’ é a institucionalização do assistencialismo na figura da mulher do governante”²⁹⁴. No Brasil, sua origem é ligada à atuação da primeira-dama Darcy Vargas no comando da Legião Brasileira de Assistência (LBA), durante o governo de seu marido²⁹⁵.

Os motivos para esta situação têm origem numa específica organização sexual da sociedade. Era regra que o homem fosse o representante da família perante o público e a política – a eles cabia a racionalidade e o poder. Às mulheres cabia o privado, a casa, a emoção, o cuidado, logo, o social. Num período de estruturação da ação do Estado (anos 1930-40), Darcy Vargas acabou assumindo a presidência da LBA e indicando qual a função principal das primeiras damas a partir de então – em todos os níveis de governo. Segundo Moíza Siberia Silva de Medeiros,

Com o primeiro-damismo, a assistência social é associada à bondade dos governantes pelas mãos generosas das mulheres dos políticos. Essa cultura, instaurada a partir da Era Vargas, irá configurar-se um importante instrumento de legitimação do poder político dos governantes a partir da bondade e da benemerência das primeiras-damas. Assim, no imaginário coletivo dos que recebem as ações da LBA, primeiras-damas/filantropia e benesses dos governantes se confundem (MEDEIROS, 2012: 82).

Com o fim da LBA e com a ampliação das estruturas formais de secretarias de assistência social nos organogramas governamentais, o comando da política deixou de ser tão fortemente comandado pela primeira-dama. Técnicos e políticos passaram a assumir esta função – não há primeira dama que tenha sido ministra do Governo Federal e, atualmente, nem secretária estadual (em São Paulo) ou municipal de assistência social (na RMC). Entretanto, para não romper com a cultura pretérita de vez, as primeiras damas caminharam – em grande parte – para o controle dos Fundos Sociais de Solidariedade. Foi a forma encontrada para acomodar, no estado de São Paulo, a responsabilidade estatal junto à

²⁹⁴ NSAS/PUC-SP. Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. "Assistência x Assistencialismo x Assistência Social". Mimeo, junho/1994.

²⁹⁵ Não se trata, porém, de um fenômeno brasileiro, sendo observado também, por exemplo, na Argentina de Domingos e Eva Perón.

política pública de assistência social e o viés familiar, privado, clientelista, filantrópico da área. Com isso, cria-se um duplo comando para o setor.

No plano estadual, a Sra. Maria Lúcia Guimarães Ribeiro Alckmin (que adota a íntima alcunha de Lú Alckimin) ocupa o cargo de presidente do Fundo Estadual Social de Solidariedade, que se destaca por sua campanha anual de doação de agasalhos nos períodos de inverno – agasalhos que são doados para a “*população carente de todo o Estado de São Paulo, entidades assistenciais, asilos, comunidades, presídios, hospitais, albergues, creches, etc*”²⁹⁶. Na RMC, 18 municípios contam com um Fundo Municipal Social de Solidariedade – a exceção é Campinas, que extinguiu seu Fundo em 2001.

²⁹⁶ <http://www.fundosocial.sp.gov.br/portal.php/programas-projetos-campanha-agasalho>. Esta definição do público-alvo da assistência social já mostra sua vinculação com a antiga orientação da assistência social de não ter uma ação específica e clara. Juntar população carente com presídios, asilos com hospitais, albergues com creches, mostra que o assistencialismo puro e simples comanda esta ação, sem maiores preocupações com os marcos de uma política de assistência social.

Tabela 14 – Presidentes dos Fundos Municipais de Solidariedade, RMC, 2011.

Município	Presidente do Fundo Municipal Social de Solidariedade
Americana	Primeira-Dama
Arthur Nogueira	Primeira-Dama
Campinas	Não há Fundo Social de Solidariedade desde 2002
Cosmópolis	Gestora da assistência social no município
Engenheiro Coelho	Segunda-Dama (mulher do vice, porque há uma Prefeita na cidade)
Holambra	Filha da Prefeita
Hortolândia	Liderança municipal (a primeira-dama é deputada)
Indaiatuba	Mãe do Prefeito (O prefeito é solteiro)
Itatiba	Primeira-Dama
Jaguariúna	Mãe do Prefeito (O prefeito é solteiro)
Monte Mor	Primeira-Dama
Nova Odessa	Gestora da assistência social no município (A primeira-dama não quis assumir o Fundo)
Paulínia	Primeira-Dama
Pedreira	Primeira-Dama
Santa Bárbara D'Oeste	Técnica da prefeitura (Era a primeira-dama, mas ela se afastou por ter ficado grávida)
Santo Antonio da Posse	Primeira-Dama
Sumaré	Primeira-Dama
Valinhos	Primeira-Dama
Vinhedo	Primeira-Dama

Fonte: Pesquisa de Campo, 2011.

A tabela acima mostra que, dos 18 municípios da região com Fundo Social de Solidariedade, 10 municípios são presididos pelas Primeiras-Damas, dado que já diz muito por si só. Igualmente interessante, é a situação dos 8 municípios onde o cargo não é ocupado pela primeira-dama. Em Indaiatuba e Jaguariúna, dois municípios nos quais os prefeitos eram solteiros, a presidência do Fundo Social de Solidariedade (FSS) coube à mãe do alcaide. Em Holambra – cidade administrada por uma mulher – o FSS é presidido pela filha da prefeita. Estes três exemplos mostram como a apropriação familiar de um aspecto

da gestão pública ainda se mantém forte na região. Em Engenheiro Coelho, a Prefeitura também é administrada por uma mulher e o cargo ficou com a “Segunda-Dama”, como é chamada a esposa do vice-prefeito.

Somente em quatro municípios, a gestora do Fundo Social de Solidariedade é de fora do círculo familiar dos mandantes da cidade. Em Santa Bárbara D’Oeste tratava-se de uma situação particular: a primeira-dama tinha se afastado do FSS em função de uma gravidez; Em Hortolândia, a primeira-dama tinha uma carreira política própria, cumprindo mandato de deputada estadual e, por isso, também se mantinha afastada do ambiente “caseiro e familiar” do FSS; por fim, em Cosmópolis e em Nova Odessa aparecem as únicas situações em que não se cogitou dar um aspecto familiar à gestão do FSS.

O Governo Estadual tem uma ação forte em prol da manutenção dos Fundos Sociais de Solidariedade. A Prefeitura de Campinas se ressentia da falta de oportunidade para acessar os benefícios oferecidos pelo Fundo Social de Solidariedade do Estado, que oferece seus projetos no interior do estado somente a municípios com um FSS estabelecido. Este estímulo estadual é citado, muitas vezes, como fator importante para a manutenção destes fundos nos municípios. Os projetos que funcionam também em cidades do interior são: Projeto Horta Educativa, Praça de Exercícios do Idoso, Jogos Regionais do Idoso (JORI), Padaria Artesanal e os Pólos Regionais da Escola de Moda²⁹⁷.

A ligação dos Fundos Sociais de Solidariedade com aspectos a serem superado das antigas práticas de assistência social, porém, não se limita ao primeiro-damismo. As ações assistencialistas que não cabem mais nos órgãos gestores da política de assistência social foram transferidas para os Fundo Social de Solidariedade, permitindo a coexistência de uma política social nova com práticas arcaicas. Os FSS recebem doações de empresas que preferem investir no social por esta via, e não pelos Fundos Municipais de Assistência Social geridos pelos Conselhos Municipais, inclusive como forma de reforçar laços com privados com o Prefeito. E distribuem cestas básicas, remédios, fraldas, cobertores, entre outros benefícios eventuais.

Além disto, alguns FSS tem ações de capacitação e qualificação profissional, em complemento às ações dos órgãos gestores municipais. E, sinal dos tempos, os FSS

²⁹⁷ Além destes, existem outros projetos restritos apenas ao município de São Paulo.

acabam responsáveis por ações voltadas aos idosos (praças dos idosos, centros de referência do idoso, entre outros), numa atualização para o novo contexto demográfico da antiga preocupação das primeiras-damas com a infância.

Em que pese os gestores da assistência social afirmarem, na maioria dos casos, que o trabalho com as primeiras-damas é sempre articulado e complementar, é evidente que há sobreposição de ações. Mas principalmente, os Fundos Sociais de Solidariedade permitem a sobrevivência do primeiro-damismo e do mais exacerbado assistencialismo no contexto atual.

CONCLUSÃO

Esta tese se propôs a analisar o processo de implementação da política de assistência social na Região Metropolitana de Campinas a partir de 2004. A região foi escolhida por sua riqueza (mais de R\$ 85 bilhões de PIB anuais em 2008) e sua pobreza (9% da população tem renda suficiente para ser elegível no programa Bolsa Família). Esta desigualdade traz um grande desafio para a assistência social dos municípios da região, mas também propicia uma capacidade de intervenção positiva, seja por recursos financeiros maiores que a média nacional ou em recursos humanos bem qualificados.

No plano nacional, a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi um trajeto tortuoso, em que períodos de grandes avanços (Assembleia Nacional Constituinte, Governo Itamar Franco) se alternaram com períodos onde uma reação conservadora trouxe de volta o clientelismo (Governo Collor), o voluntarismo e benemerência (Governo FHC, com o Comunidade Solidária). Estes períodos de reação conservadora são movidos por interesses arraigados que se alimentavam de uma política de assistência social pontual, clientelista, descontínua. Se estes interesses foram, a partir de 2004, enfraquecidos em nível nacional, ainda há espaço para disputa política em esferas subnacionais.

Nesta disputa sobre os rumos da política de assistência social no âmbito estadual e municipal, a reação conservadora tem buscado esvaziar o conteúdo de mudança proposto pelo SUAS, seja pelo desvio da intenção de suas diretrizes e eixos estruturantes, seja pela manutenção de práticas ligadas à uma concepção ultrapassada da política de assistência social. Tudo isto dentro de um aparente consenso sobre a criação das estruturas de equipamentos, serviços, projetos, ações e equipes propostas pelo SUAS.

Por exemplo, quase metade dos órgãos gestores municipais da RMC foram instituídos a partir de 2000 (mais exatamente 47,3%). Porém, em 94,7% dos municípios, os Fundos Municipais de Assistência Social foram criados antes de 2000. E em 89,5% dos municípios, foram criados Conselhos Municipais de Assistência Social antes do início do século XXI. Ou seja, antes de haver um órgão gestor para a política de assistência social, já havia Fundos e Conselhos Municipais. À época, como agora, estes Fundos e Conselhos eram requisitos para o repasse de recursos federais aos municípios. Assim, o conceito de

Controle Social é esvaziado por uma ossatura material criada apenas formalmente, que não busca avançar na democratização da política, que não busca aperfeiçoar os mecanismos de transparência e de participação, e que somente é encarada como uma via de obtenção de mais recursos para a área.

Já a manutenção de práticas ligadas à concepção arcaica de assistência social pode ser bem vista nos Fundos Municipais Sociais de Solidariedade. Da vinculação simbólica da área com a família do governante (na figura da Primeira-Dama, mas também de mães e de filhas dos prefeitos) à distribuição pontual e descontínua de benefícios eventuais para um público alvo que não atende a nenhum critério, exceto o de ser “carente” e “necessitado”. A ruptura dos órgãos gestores com estas práticas foi facilitada pelo fato delas não terem sido extintas, mas apenas terem se transferido para os Fundos Sociais de Solidariedade.

Estes, porém, são apenas alguns dos desafios colocados à consolidação do SUAS. A análise da experiência da Região Metropolitana de Campinas aponta um conjunto de obstáculos que podem ser classificados em três grandes categorias: desafios conceituais, desafios objetivos e desafios subjetivos.

Os desafios conceituais são referentes à persistência de áreas de sombra na estrutura do SUAS, apesar das orientações técnicas, normas operacionais e legislações editadas desde 2004. Por exemplo, o elevado percentual de entidades e organizações sociais que trabalham indistintamente com ações e projetos de proteção social básica e proteção social especial de média complexidade indica que, apesar de todos os esforços teóricos sistematizados desde então, persiste uma dificuldade em entender as diferenças entre estes dois tipos de proteção social. Das 328 entidades que atuam na região, mais de 13% atende a esta “dupla jornada”.

Novamente, é o caso de frisar que esta dupla jornada não é proibida ou desaconselhada pelas normas vigentes. Mas nestes casos é difícil que uma entidade social consiga um elevado grau de especialização com alvos tão distintos. Mesmo analisando apenas o rol de serviços que se abriga sob o guarda-chuva da proteção social especial de média complexidade, vale destacar o caso de Americana, Campinas e Sumaré, que

organizaram seus CREAS buscando criar uma equipe especializada para cada serviço – o que atesta a preocupação com a especialização exigida neste nível de proteção social.

Se os próprios conceitos de proteção social básica e proteção de média complexidade não são muito claros, pairando sobre eles áreas de sombra, o que pensar sobre as atribuições das equipes profissionais que trabalham no CREAS? Conforme frisei bastante no capítulo 3, uma das mais importantes adaptações que os municípios de grande porte e metrópole fizeram localmente foi incorporar equipes específicas para os diversos serviços do CREAS, seja por meio de servidores públicos, seja por meio de convênios com entidades sociais. Os motivos para esta opção são claros. Porém, como ficam os outros 6 municípios da região que implantaram o CREAS com as equipes mínimas de referência? Ou mesmo com equipes menores do que o mínimo preconizado?

Não me refiro, aqui, ao problema de recursos humanos – que abordarei mais a frente – mas sim à falta de especialização de equipes que precisam atuar em diversos programas muito diferentes, o que contrarie, inclusive, o conceito de CREAS como um centro ESPECIALIZADO de assistência social.

Em suma, sem negar ou desmerecer os grandes avanços conceituais observados desde a nova edição da PNAS, ainda há muito a ser feito neste campo.

Da mesma maneira, o reconhecimento que a estruturação do SUAS na região foi rápida não deve apagar o fato de haver carências na estrutura criada. Apesar da riqueza da região e de suas Prefeituras (em relação a outras regiões mais pobres no país), questões de insuficiência de recursos financeiros, humanos e de infra-estrutura (em quantidade e qualidade), que são usualmente analisados em avaliações de políticas públicas, ainda são presentes na região. Estes são o que chamo de desafios objetivos, apesar de ter ciente que a escassez material é a forma aparente de uma resistência política mais profunda. Explico melhor.

Em muitos municípios, as equipes de referência mínima de CRAS e CREAS ainda não estão plenamente estabelecidas. E existem casos, em que a terceirização de ações que deveriam ser executadas exclusivamente nestes equipamentos é clara, como no caso do CREAS de Campinas ou dos CRAS de Sumaré. Para se pensar no enfrentamento desta questão, é óbvio que não se pode desconsiderar as restrições orçamentárias das Prefeituras e

nem os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aos gastos com funcionalismo municipal. Estes são limites objetivos à estruturação de equipes completas. Porém, os recursos municipais são repartidos por critérios políticos, e o fato de não haver recursos suficientes para a contratação destes servidores também passa pela destinação de verbas para outras áreas da prefeitura que não a assistência social. Ou seja, a falta de orçamento é real e objetiva, mas é a forma aparente do fato que estas contratações não são politicamente vistas como prioritárias.

Da mesma forma, esta tese mostrou que municípios pequenos e com níveis de gestão mais simples têm dificuldades em estruturar equipes de apoio aos serviços. Estas equipes teriam a função de elaborar projetos para captação de recursos, bem como o acompanhamento das ações e prestação de contas. Os mesmos argumentos de falta de recursos e limites da LRF são muito utilizados quando se fala nesta problemática. Mas, para manter estes argumentos é preciso esquecer que estas equipes teriam um papel de aumentar os recursos disponíveis aos municípios. Em outras palavras, não há dinheiro para se contratar estas equipes, mas caso elas estivessem em funcionamento, os municípios teriam acesso a mais recursos. Novamente, o fato objetivo dos recursos serem insuficientes ajuda a camuflar que a prioridade política não é estruturar uma equipe de apoio capaz de planejar, monitorar e prestar contas das ações na área.

E o que pensar do fato dos CRAS pouco contarem com servidores com ensino médio, trocando-os por servidores com nível de escolaridade fundamental? Será que o argumento de falta de recursos é válido para estes casos? Ou eles são reflexos da desconsideração da importância de um trabalhador mais qualificado em postos operacionais dos CRAS e CREAS?

Neste mesmo sentido, temos uma baixa participação do Governo Federal no co-financiamento das ações locais (em média, 8,5% do total) e uma baixíssima participação do Governo Estadual (em média, 2,5%). Com isso, o grosso do financiamento das ações é bancado pelos municípios. Será que esta situação é corretamente analisada apenas pela lente da falta de recursos? É certo que o Governo Federal tem que co-financiar as ações de mais de 5 mil municípios; e o Governo Estadual tem esta atribuição junto a 645 cidades paulistas. Mas isto justifica que os municípios tenham que entrar com uma parcela tão

elevada de recursos? Especificamente, o caso do Governo Estadual: em média co-financiar apenas 2,5% do total da política municipal não pode ser entendido como uma recusa a aderir verdadeiramente ao SUAS? Retomaremos esta pergunta mais a frente.

Por fim, o reordenamento das ONGs parceiras, visando adequá-las aos parâmetros nacionais do SUAS ainda é uma dificuldade. Mais uma vez, pode-se pensar em alguns argumentos objetivos que justifiquem esta dificuldade, tais como falta de recursos, dificuldade de contratação de RH qualificado em cidades menores, falta de alternativas de espaço físico adequado. Porém, as resistências têm um forte apelo político em favor da manutenção de práticas que o SUAS deveria superar.

O que nos leva ao terceiro grupo de obstáculos observados na RMC: os desafios subjetivos. Mais especificamente, me refiro à questão da apropriação, pelos atores, do novo sentido pretendido para a política de assistência social.

Na RMC as ONGs têm um papel grande na execução dos serviços, são pouco monitoradas e avaliadas (no mais das vezes apenas burocraticamente), elas têm a prevalência da representação da sociedade civil nos Conselhos Municipais, têm canais diretos com parlamentares que lhes destinam recursos, por meio de emendas, que não são discutidos democraticamente nas instâncias locais pertinentes e, por fim, impõem uma resistência ao reordenamento de suas ações. Mais do que falta de recursos, me parece haver um enfrentamento quanto à efetivação da primazia da responsabilidade estatal sobre a política. E este enfrentamento floresce quando não encontra uma oposição consciente por parte do Poder Executivo, do Poder Legislativo (nos três níveis de governo), dos demais atores envolvidos na política municipal (inclusive ONGs que acreditam na importância da primazia da responsabilidade estatal) e da população em geral. Porém, esta oposição consciente somente será alcançada quando estes atores efetivamente incorporarem como positivo o sentido desta diretriz. E sem ela, de nada adianta haver uma rede ampla de serviços e recursos a cargo das ONGs, pois esta rede dá forma ao SUAS, mas não atua segundo suas diretrizes.

O mesmo olhar pode ser lançado sobre a diretriz da participação e controle da população. A falta de representação mais variada da sociedade civil nos CMAS da região, com ausência de representantes de trabalhadores e de usuários, é um problema com a

mesma raiz – a não apropriação por parte dos atores locais do sentido do SUAS. O mesmo pode ser dito pelo fato de haver conselheiros da sociedade civil que são indicados pelo Poder Público. A mesma lógica está por trás de uma série de estratégias para esvaziar o conteúdo político dos debates nos conselhos, seja travando o debate, seja direcionado-o para aspectos burocráticos. Assim, temos uma ampla estrutura de conselhos municipais, abrangendo 100% da região, mas o sentido de democratização da política e maior participação da população não é alcançado.

Por fim, como conseguir uma descentralização equilibrada da política quando uma esfera de governo – e aqui cito especificamente o Governo Estadual – não adere convictamente ao SUAS. No caso da RMC esta situação é evidente. Além da já citada insuficiência no co-financiamento, ficou claro que há muitos desafios regionais que não são articulados institucionalmente pelo Governo Estadual. Quando foi o caso de somente articular os gestores municipais para definir um protocolo de ações (como no caso das ações voltadas para a população em situação de rua), tudo deu certo. Quando se precisou de um apoio mais efetivo em termos de recursos e orientações, nada avançou. Isto é observado nas discussões sobre o apoio a pessoas com problemas de dependência química, nas discussões sobre a constituição de um CREAS regional e mesmo na criação de equipamentos regionais para apoiar a população em situação de rua – uma proposta do Protocolo que não vingou por falta de articulação sobre encargos e responsabilidades.

Chama atenção, ainda, a manutenção, em termos pouco transparentes, de “convênios oriundos de indicações parlamentares” no orçamento estadual, o que ajuda a furar o desenho local do SUAS, a fortalecer a ligação direta entre ONGs e parlamentares, a burlar a ação e fiscalização dos conselhos municipais, entre outros problemas. Há também a evidente pressão estadual pela manutenção de um órgão assistencialista como os Fundos Sociais de Solidariedade municipais. O fato de discriminar municípios que não contam com este fundo na distribuição de equipamentos públicos é tão forte quanto o exemplo dado pelo governador ao manter a primeira-dama no cargo de presidente deste fundo. Este conjunto de evidências me permite afirmar que o Governo do estado de São Paulo não assumiu as diretrizes do SUAS e não compartilha, na sua política para o setor, do mesmo sentido da política em nível nacional. O que é um problema para o bom funcionamento de um sistema único que deveria contar com apoio de todos os níveis de governo.

E, novamente, se há falta da incorporação deste sentido por parte do Governo Estadual, deve-se considerar que o Governo Federal não tem meios para incentivá-lo a esta incorporação e os Governos Municipais parecem muitas vezes não se sentir á vontade para exercer sua autonomia. É uma conclusão decorrente do fato que poucos municípios adaptam as regras nacionais à sua realidade local.

Em suma, a incorporação do sentido do SUAS ainda é débil na região. E falo em “incorporação do sentido do SUAS” e não em “entendimento do sentido” porque o problema não está na informação (embora haja dificuldades neste campo) e nem na estruturação de equipamentos e recursos humanos (embora ainda haja grandes insuficiências neste campo), mas na plena aceitação e convicção de que o caminho proposto é o mais adequado.

Os dados da assistência social para o Brasil (expostos no capítulo 1 desta tese) e, especificamente para a RMC (capítulo 3) mostram que foi montada uma ossatura material de sustentação do SUAS composta por normas, orientações, legislação, aumento de recursos, criação de equipamentos de referência, criação de órgãos gestores, contratação de equipes técnicas e administrativas, definição de serviços específicos, regulamentação da atuação de ONGs, entre outros. Mas esta ossatura ainda precisa ser preenchida com o “espírito” do SUAS, com o sentido que consta na Constituição Federal, de fortalecimento da democracia e da cidadania, o mesmo sentido que consta na PNAS e na NOB/SUAS.

Os três grupos de desafios aqui apresentados exigem grandes recursos financeiros, humanos, políticos e culturais para serem superados. Não é o caso de classificá-los num ranking do pior ao melhor ou do mais difícil ao mais fácil. Esta análise tem que ser feita em cada município, com os recursos específicos que cada um consegue reunir e com os objetivos políticos a que cada um se propõe. Mas há algumas considerações que remetem à introdução desta tese que seriam interessantes de serem feitas.

Esta tese começa com uma discussão sobre as abordagens dos anos 1970-80 sobre implementação de políticas públicas. Duas visões se apresentaram: a *top-down* e a *bottom-up*. Uma síntese destas duas visões seria bem-vinda e, como ela não foi alcançada, o debate perdeu vigor a partir dos anos 1990. Já naquela discussão, apontei que este desânimo refletia a esperança dos pesquisadores em encontrar uma fórmula síntese que, em qualquer

contexto, explicasse o sucesso ou fracasso de uma política pública – esperança essa que não faz o menor sentido em sociedades cada vez mais complexas. A análise da implementação da política de assistência social na RMC veio confirmar este hipótese.

O primeiro conjunto de desafios, que chamei de conceituais, é passível de ser resolvido dentro da perspectiva *top-down*, ou seja, o Governo Federal pode realizar um esforço teórico junto a atores diversos da política e conseguir clarear as áreas de sombras que ainda existem. Este esforço não é simples (se fosse já teria sido feito), mas é passível de ser feito centralizadamente e replicado até os trabalhadores na ponta por meio de estratégias de divulgação, capacitação, incentivos e punições.

Já o segundo conjunto de desafios (os desafios objetivos) fica num meio termo entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*. Existe a questão da falta de recursos, e ela pode ser resolvida a partir de ajustes centralizados, como preconizam os pesquisadores adeptos da visão *top-down*. Mas, como frisei, esta falta de recursos é a forma mais aparente do problema, mais substantivo, de falta de apoio político a mudanças propostas pela nova política. Não se trata de um repúdio ao conjunto da política, mas de tópicos isolados que podem afetar interesses específicos. Assim ocorre com os gestores que mantêm o primeiro-damismo e o assistencialismo em ação nos Fundos Sociais de Solidariedade, das ONGs que resistem à reorientação que pode alterar os recursos recebidos, da população que procura por cestas básicas, remédios, e outros benefícios eventuais e pontuais, entre outros. Se a falta de recursos pode ser administrada centralizadamente, o esforço de convencimento político necessita de uma logística mais variada.

Assim como no caso dos desafios subjetivos, que, mais do que com os interesses, se relacionam com a cultura dos atores envolvidos. Mudar a cultura do favor, da caridade, do assistencialismo tem sido muito mais complicado no nível local do que foi no nível nacional (sem desprezar este último desafio, que foi grande). Como a política é operada a partir dos municípios, este é um desafio que deve ser encarado a partir de uma perspectiva *bottom-up*. E este é um desafio essencialmente político! Ou seja, a negociação, o convencimento, o acompanhamento, os fóruns de pactuação, enfim, todos os aspectos ligados ao cotidiano da Política (e não apenas da gestão) são essenciais nesta disputa. Aliás, é assim que sempre ocorre, apesar das tentativas de desqualificação da política e da

valorização do “lado técnico” como se este fosse “puro”. Em política social, “política” é o substantivo e “social” é o adjetivo.

Esta constatação mostra que apesar dos enormes avanços observados na última década, ainda há muita água para passar por baixo da ponte que construirá uma sociedade mais cidadã. Por isso, esta disputa deve ser travada por todos os envolvidos com política social, de modo geral, trabalhadores, usuários, gestores, políticos, representantes da sociedade civil, população em geral – pois aqui se trata de uma trama ainda muito longe de se consolidar.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Conselho além dos limites*. **Estudos Avançados**, nº 15, vol 43. 2001.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz e COUTO, Cláudio Gonçalves. *A redefinição do papel do Estado no âmbito local*. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 10, nº 3. São Paulo: SEADE, 1996.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. **Revista de Sociologia Política**, nº 24. Curitiba: UFPR, 2005. [Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0104-447820050001&lng=en&nrm=iso]
- AFFONSO, José Roberto. **Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferência de renda**. Texto apresentado no XVIII Seminário Regional de Política Fiscal, realizado na CEPAL/ILPES (Santiago, Chile) em 23/01/2006.
- AFFONSO, Rui e SENRA, N. C. **Despesa pública – competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios**. (Texto de Discussão nº 23). Rio de Janeiro: CEPP, 1994.
- AFFONSO, Rui. *Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada*. **Economia e Sociedade**, nº 14. Campinas: IE, 2000. [Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/download.php?tipo=R&codPub=1&codEdicao=14&codArt=5>]
- AFFONSO, Rui. *Os municípios e os desafios da federação no Brasil*. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 10, nº 3. São Paulo: SEADE, 1996.
- AFFONSO, Maria Lúcia. *Metodologia de trabalho com famílias e comunidades nos Núcleos de Apoio à Família*. **Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte: PBH, 2005.
- ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** Tradução de Balkys Villalobos de Netto. São Paulo: Cortez, 1992.
- ALENCAR, Monica Maria Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, MATOS e LEAL (orgs). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.
- ALMEIDA, Aidê Caçado. *Brasil: a metodologia do programa de atenção integral à família*. In: CARBAJAL, Carola e ARREGUI, Denise Neri B. (orgs.) **Metodologias do trabalho social**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2008.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **A política social no Governo Lula**. São Paulo: mimeo, 2005a.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Recentralizando a Federação*. **Revista de Sociologia Política**, nº 24. Curitiba: UFPR, 2005b. [Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0104-447820050001&lng=en&nrm=iso]
- AMAS, Associação Municipal de Assistência Social. **Famílias de crianças e adolescentes: diversidade e movimento**. Belo Horizonte: AMAS, 1995.
- AMITRANO, Cláudio Roberto. *O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites*. In: Ricardo de

- Medeiros Carneiro. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula**. 1 ed. São Paulo - SP: Editora Unesp, 2006, v. , p. 233-276.
- ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, Priscilla Maia de e MATIAS, Mariana Lopez. *Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da política de assistência social*. In: MDS. **Concepção e gestão da política social não-contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.
- ANTUNES, Davi José Nardy. *A crise de 1999 e o novo processo de ajustamento da economia brasileira*. In: DEDECCA e PRONI (orgs.). **Economia e proteção social: textos para estudo dirigido**. Campinas: UNICAMP/IE, Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.
- ARAÚJO, Cícero. *Razão pública, bem comum e decisão democrática*. In: COELHO e NOBRE (orgs.). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- ARGENTI, Camila Fontoura e SILVEIRA, Esalva Maria. *Pais apanham da vida e filhos apanham dos pais: desvelando as suspeitas de violência contra a criança a partir da experiência de estágio profissionalizante*. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº. 3, ano III. Porto Alegre, dez, 2004. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/988/768>>.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- ARRETCHE, Marta. *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In: NOBRE BARREIRA e BRANT DE CARVALHO (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001.
- ARRETCHE, Marta. O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. [Tese de Doutorado]. Campinas: IFCH, 1998.
- ARRETCHE, Marta. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31 (11), 1996. [Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm]
- AURELIANO, Liana e DRAIBE, Sonia Miriam. *A especificidade do Welfare State brasileiro*. In: DAIN (org.) **A política social em tempo de crise, Economia e desenvolvimento 3**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.
- AURELIANO, Liana. **No limiar da industrialização**. 2ª edição. [Coleção Teses] Campinas: IE/UNICAMP, 1999.
- AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. *Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança?* **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº. 5, ano V. Porto Alegre, nov. 2006. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/1022/802>>.
- AZEREDO, Beatriz e RAMOS, Carlos Alberto. *Políticas públicas de emprego: experiências e desafios*. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 12, jun/dez, 1995. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/142/144>>
- BALTAR, Paulo Eduardo. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90. In: PRONI, Marcelo Weishaupt e HENRIQUE, Wilnês (orgs.) **Trabalho, mercado e**

- sociedade: o Brasil nos anos 90.** São Paulo: Editora UNESP, Campinas: IE, 2003.
- BALTAR, Paulo; KREIN, José Dari; e MORETTO, Amilton **O emprego formal nos anos recentes.** Carta Social e do Trabalho, nº 3: Tendências recentes do emprego. Cesit/IE: Campinas, 2006. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/CESIT/boletim.html>.
- BARBOSA, Eni Maria Monteiro. *O processo de regulamentação da assistência social: avanços e retrocessos.* **Textos para discussão**, IPEA, nº 22, agosto, 1991. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/pub/td/1991/td_0222.pdf>.
- BARDACH, Eugene. **The implementation game.** Second Edition. Cambridge: MIT Press, 1977.
- BARRET, Susan. *Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies.* **Public Administration**, vol. 82, nº 2, 2004.
- BARROS SILVA, Pedro Luiz. *Política e proteção social no Brasil pós-1995: natureza, alcance e limites da intervenção estatal.* In: DEDECCA, Claudio Salvadori e PRONI, Marcelo Weishaupt (orgs.) **Economia e proteção social: textos para estudo dirigido.** Campinas: IE, Brasília: Ministério do Trabalho, 2006.
- BARROS SILVA, Pedro Luis. **Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da previdência social na Nova República.** Campinas: Instituto de Economia - IE; UNICAMP, 2003.
- BARROS, Ricardo Paes de e MENDONÇA, Rosane Pinto de. *Pobreza, estrutura familiar e trabalho.* **Texto para Discussão** nº. 366. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.
- BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a economia global.** Rio de Janeiro: Campus, SOBEET, 1996.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga e ALMEIDA, Julio Gomes. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados “Globalizados”. **Economia e Sociedade**, nº.4, junho, 1995.
- BENEDITO, Marcelo; COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa e ALDRIN, Ronnie. *O desafio de ensinar a pescar: articulação dos programas de transferência de renda com o sistema público de emprego, trabalho e renda em Osasco.* In: GUERRA, Alexandre; CAZZUNI, Dulce e ALMEIDA, Rosa (orgs.) **Geração de oportunidades: o papel dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Editora Hucitec, 2009.
- BENEVIDES, Maria Victoria. *Participação popular na nova constituição: um corretivo à representação política.* **São Paulo em Perspectiva**, nº 4, vol 1. 1990.
- BERQUÓ, Elza. *Arranjos familiares no Brasil: uma visão demográfica.* In: SCHWARZ, Lilian (org). **História da vida privada no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras. 1998.
- BORGES, André. **Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses.** Trabalho apresentado na 33ª Reunião Anual da ANPOCS. Mimeo, 2009. [Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/component?option=com_docman/task,cat_view/gid,84/Itemid,85/]

- BORGES, Livia Oliveira et alli. *A Síndrome de Burnout e os Valores Organizacionais: Um Estudo Comparativo em Hospitais Universitários*. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, 15(1), 2002.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Segurança social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas públicas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete (Coord.) **LOAS 10 anos**. Avaliação dos 10 anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. Brasília: GESST/SER/UNB, MAS/CNAS, 2004. Disponível em < <http://www.unb.br/ih/dss/gesst/loas10.htm> >.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2ª edição. Brasília: UnB, 2003 [1ª edição de 2001].
- BRANDÃO, Carlos Antonio. **Território & desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.
- BRASIL, Flávia de Paula. *A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios*. In: FAHEL e NEVES (orgs) **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.
- BRASIL, Presidência da República. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Brasília, 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/ESTRA.HTM> [Acesso em 01/09/2009].
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Editora fisco e contribuinte, 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm >.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos e NAKANO, Yoshiaki. *Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor*. **Revista de Economia Política**, 11 (4), outubro-dezembro, 1991.
- BRIGGS, Asa. The Welfare State in historical perspective. In: PIERSON e CASTLES (editors) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- BRUNO, Fabiana; ZIGGIATTI, Maria Abigail e PIMENTA, Marta Eugênia. **Vila Bueno: ensaios para a história**. CMU/Unicamp; Arte Escrita, 2007.
- BULHÕES, Maria da Graça P. *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul*. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, nº 4, 2004.
- CAIADO, Maria Célia Silva e PIRES, Maria Conceição Silvério. *Campinas Metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e desafios futuros*. In: Cunha (org.) **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.
- CAMARGO, José Márcio (org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro**. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.
- CAMPINEIRO, Débora. **Programas de Renda Mínima**: efeitos no desempenho escolar e na condição nutricional infantil. Campinas: UNICAMP/IE/CNPq, 1996.
- CAMPOS, Marta Silva. **Família e Política social**: caso brasileiro e estudo particular em São Paulo. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, setembro de 2004. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/programa/sessao15.html>>.

- CANEVACCI, Massimo (org.) **Dialética da família: gênese, estrutura e dinâmica de uma instituição repressiva**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. [1ª edição de 1981].
- CANO, Wilson *et alli*. **A indústria de transformação: 1989-2003**. In: Cano, Brandão, Maciel e Macedo (orgs.). **Economia Paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005**. Campinas: Editora Alínea, 2007.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2ª edição. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 10ª edição. (Coleção 30 Anos de Economia – UNICAMP). Campinas: IE/UNICAMP, 1998 [1ª edição de 1982].
- CARDOSO, Ana Maria Vieira. **Família de cidades: a atividade têxtil em Americana e entorno**. [Dissertação de Mestrado] Campinas: Instituto de Geociências, 2004.
- CARDOSO, Ruth. **A experiência brasileira no cenário latino-americano**. In: CARDOSO, Ruth; FRANCO, Walter; WERTHEIN, Jorge; e DRAIBE, Sonia (orgs.). **Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social: avaliação, diálogo e perspectivas**. Brasília: PNUD, UNESCO, 2000.
- CARDOSO, Ruth; FRANCO, Walter; WERTHEIN, Jorge; e DRAIBE, Sonia (orgs.). **Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social: avaliação, diálogo e perspectivas**. Brasília: PNUD, UNESCO, 2000.
- CARLOTTO, Mary Sandra. **A síndrome de burnout e o trabalho docente. Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 7, n. 1, p. 21-29, jan./jun. 2002.
- CARNEIRO, Dionísio Dias e MODIANO, Eduardo. **Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984**. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Campinas, Papirus: 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. [Primeira edição de 2001].
- CASTAÑEDA, Jorge G. **Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana**. [tradução de Eric Nepomuceno] São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. [tradução de Iraci D. Poleti] Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- CASTELAR, Armando, GIAMBIAGI, Fabio e GOSTKORZEWICZ, Joana. **O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90**. In: GIAMBIAGI, Fabio e MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.) **Economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- CASTRO, Flávio José Rodrigues de. **O CRAS nos Planos de Assistência Social: padronização, descentralização e integração**. Mimeó, 2008.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno de Carvalho; e SIMÕES, Helenne Barbosa. **Gasto social e política macroeconômica: trajetória e tensões no período 1995 – 2005. Texto para Discussão**, nº 1.324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.
- CASTRO, Jorge Abrahão, MORAES NETO, Manoel Batista, SADECK, Francisco, DUARTE, Bruno, SIMÕES, Helenne. **Análise da evolução e dinâmica do gasto**

- social federal*: 1995-2001. **Texto para Discussão**, nº 988. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0988.pdf>.
- CASTRO, Jorge Abrahão; CARDOSO JR., José Celso. *Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002*. In: JACCOUD et al. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF, IPEA, 2005.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães e FARIA, Vilmar. *Política social e consolidação democrática no Brasil*. In: MOURA (org.) **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, 1989.
- CESIT (2006) **Carta Social e do Trabalho: Tendências recentes do emprego**. Cesis/IE: Campinas, Jan-abr, 2006. nº 3 Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br/CESIT/boletim.html>>.
- CHESNAIS François. *A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. Economia e Sociedade*, [tradução de Catherine Marie Mathieu] Campinas: IE/UNICAMP, nº 5, dezembro de 1995. Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V4-F2-S5/01-CHESNAIS5.pdf>>.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- COELHO JR., Gilvan; LIMA, César Lúcio de; TAPAJÓS, Luziele; e BARRETO, Fernanda. *Rede SUAS: o sistema de informação do SUAS*. In: TAPAJÓS, Luziele e RODRIGUES, Roberto Wagner (orgs.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.
- COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. **Territorialização da Política de Assistência Social: Um desafio ainda a ser enfrentado**. Texto submetido ao XIII ENANPUR, 2009.
- COELHO, Sandra Maria Pinheiro e CARLOTO, Cássia Maria. *Violência doméstica, homens e masculinidades*. **Revista Texto & Contextos**, vol. 6, nº. 2, Porto Alegre, jul/dez 2007. Disponível em < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2333>>.
- CONANDA/CNAS. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. (versão para consulta pública). Brasília: mimeo, 2008. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-e-conanda-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-1>>.
- CONANDA/CNAS. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília: CONANDA/CNAS, 2006. Disponível em < http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/avisos-e-documentos/copia-de-pncfc-28-12-06-documento-oficial.pdf/view>.
- COSTA SANTOS, Antonio da. **Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá (1732-1992)**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *A família como questão social no Brasil*. In: KALOUSTIAN (org). **Família brasileira, a base de tudo**. Brasília: UNICEF, 1994.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz e PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. *Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais*. Trabalho apresentado na 33ª Reunião Anual da ANPOCS.

- Mimeo, 2009. [Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,84/Itemid,85/]
- COUTINHO, Luciano. *Notas sobre a natureza da globalização. Economia e Sociedade*, nº 4. Campinas: UNICAMP, 1995.
- COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2008 [1ª edição de 2004].
- CUNHA, José Marcos Pinto da *et alli*. *A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas*. In: Cunha (org.) **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.
- DARCY DE OLIVEIRA, Miguel. *O que é o Conselho do Comunidade Solidária*. In: CARDOSO, Ruth; FRANCO, Walter; WERTHEIN, Jorge; e DRAIBE, Sonia (orgs.). **Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social: avaliação, diálogo e perspectivas**. Brasília: PNUD, UNESCO, 2000.
- DIEGUES, Antonio Carlos e ROSELINO, José Eduardo. *Interação, aprendizado tecnológico e inovativo no pólo de TIC da região de Campinas: uma caracterização com ênfase nas atividades tecnológicas desenvolvidas pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática*. **Revista Brasileira de Inovação**. Vol. 5, nº 2, julho/dezembro, 2006.
- DRAIBE, Sonia Miriam. *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*. **Tempo Social**, vol.15, nº 2. São Paulo: USP, nov., 2003. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>>.
- DRAIBE, Sonia Miriam. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930/1980**. 2. ed. RIO DE JANEIRO: PAZ E TERRA, 1985.
- DREIFUSS, René. **O jogo da direita na Nova República**. Petrópolis: Editora Vozes, 1989.
- DUTRA, Ricardo; CAETANO, André; JUNIOR, Antonio; e ALBUQUERQUE, Simone. **Gestão intergovernamental e descentralização da política de assistência social (2004-2009): uma análise dos perfis municipais através do Índice SUAS e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)**. Trabalho apresentado na 33ª Reunião Anual da ANPOCS. Mimeo, 2009. [Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,84/Itemid,85/]
- ELMORE, Richard. *Backward mapping: implementation research and policy decisions*. **Political Science Quarterly**, vol. 94, nº 4, 1979.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social foundations of postindustrial economies**. New York: Oxford University Press, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do Welfare State*. **Lua Nova**, nº 24. São Paulo: CEDEC, 1991.
- FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. [Tese de Doutorado]. Campinas: Instituto de Economia / UNICAMP, 2005. Disponível em < <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000364931>>.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em serviço social**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2001.
- FALEIROS, Vicente. **O que é política social?** São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FALEIROS, Vicente. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. São Paulo: Cortez, 1982.

- FECAMP/NEPP/CESIT. **Indicadores de Eficiência, Eficácia e Efetividade dos Programas de Transferência de Renda.** (Relatório de Pesquisa), 2008.
- FERRERA, Maurizio. **Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie.** Bolonha: Il Mulino, 1993.
- FILGUEIRAS, Luiz e GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FONSECA, Ana Maria e ROQUETE, Cláudio. *Proteção Social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família.* In: VIANA, ELIAS e IBAÑEZ (org). **Proteção Social: dilemas e desafios.** (Coleção saúde em debate). São Paulo: Hucitec, 2005.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima.** São Paulo: Editora Cortez, 2001.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros. *As experiências de Jundiá e Belo Horizonte: produção associada com Garantia de Renda Mínima e o Programa de Criança (Bolsa-escola).* **Boletim de Conjuntura Política Social.** São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, nº 22, 1996a.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros. *O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas.* **Boletim de Conjuntura. Política Social,** São Paulo, n. 21, 1996b.
- FRANCISCO, Vera Lúcia Ferraz e ROCHA, Priscilla. **Agricultura na Região Metropolitana de Campinas.** São Paulo: Instituto de Economia Agrícola/Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 2006.
- FRANCO, Gustavo. **O plano Real e outros ensaios.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- FRANZESE, Cibele e ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo.** Trabalho apresentado na 33ª Reunião Anual da ANPOCS. Mimeo, 2009. [Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,84/Itemid,85/]
- FUKUI, Lia. *Família: conceitos, transformações nas últimas décadas e paradigmas.* In: SILVA, STANISCI e BACCHETTO (orgs.). **Famílias: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos.** (Discutindo a assistência social no Brasil). Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: FUNDAP, 1998.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** (Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro). São Paulo: Publifolha, 2000.
- GDF, Governo do Distrito Federal. **Bolsa-Escola, Poupança-Escola.** Brasília: Gabinete do Governador, Assessoria Especial: Secretaria de Educação, 1995.
- GIAMBIAGI, Fabio. *Rompendo com a ruptura: o Governo Lula.* In: GIAMBIAGI, Fabio, VILLELA, André, CASTRO, Lavínia Barros de, HERMANN, Jennifer (org.) **Economia brasileira contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.
- GODINHO, Tatau. *Na família, a mulher é boa gestora da pobreza.* In: WANDERLEY e OLIVEIRA (orgs). **Trabalho com famílias,** vol. 2 (Textos de Apoio). São Paulo: IEE, PUC-SP, 2004.
- GOGGIN, Malcolm L. *The 'too few cases/too many variables' problem in implementation research.* **Western Political Quarterly,** 1986.
- GOMES, Ana Lúcia. *O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites – construindo possibilidades de avanço.* In: SPOSATI, Aldaíza (org.)

- Proteção Social de Cidadania:** inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.
- GONÇALVES, Poliana Ferreira. **O trabalho como experiência moral: significados e expectativas subjacentes à inserção de crianças, adolescentes e responsáveis no PETI/Ipatinga-MG.** [Dissertação de Mestrado]. Viçosa: UFV, 2006.
- GOUGH, Ian. **Welfare regimes in East Asia and Europe.** Mimeo. Texto apresentado na *Annual World Bank Conference on Development Economics Europe*, 2000.
- GUIMARÃES, Carlos Augusto. *Participação e governança local: a experiência dos Conselhos Municipais de Educação na gestão da política educacional.* In: FAHEL e NEVES (orgs) **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil.** Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. *A família burguesa e a institucionalização de uma esfera privada referida à esfera pública.* In: CANEVACCI, Massimo (org.) **Dialética da família:** gênese, estrutura e dinâmica de uma instituição repressiva. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- HENRIQUE, Wilnês. **O capitalismo selvagem.** [Tese de Doutorado em Economia] Campinas: IE/UNICAMP.
- HIRATA, Maria Regina e COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho. *A experiência do Programa de Renda Mínima na cidade de São Paulo: contribuições e desafios.* Mimeo, 2007.
- HIRATA, Maria Regina. **Renda mínima em São Paulo:** o que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros? [Dissertação de Mestrado]. Campinas: Instituto de Economia / UNICAMP, 2006. Disponível em <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000431044>>.
- HUTZ, Cláudio Simon e KOLLER, Silvia Helena. *Questões sobre o desenvolvimento de crianças em situação de rua.* **Estudos de Psicologia**, vol. 2, nº. 1. Natal: jan/jun 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1413-294x1997000100011&script=sci_arttext>.
- IBGE. Pesquisa mensal de emprego: estatísticas básicas - séries retrospectivas, número 1, IBGE: Rio de Janeiro, 1990.
- IEE. **Caminhos para o enfrentamento da pobreza:** o Programa de Renda Mínima de Campinas. São Paulo: PUC-SP, IEE; Brasília: UNICEF, 1997.
- IPEA. *PNAD 2008: primeiras análises – demografia, trabalho e previdência.* **Comunicado da Presidência**, n 31, outubro de 2009.
- IPEADATA. www.ipeadata.gov.br.
- JESUS, Cristiane Silva de; ROSA, Karla Terezinha, e PRAZERES, Greicy Gandra. *Metodologias de atendimento à família: o fazer do assistente social.* **Acta Scientiarum. Health Science**, Vol. 26, nº. 1. Maringá, 2004. Disponível em <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHealthSci/article/viewArticle/1618>>.
- KAKWANI, Nanak; NERI, Marcelo e SON, Hyun **O crescimento pró pobre: o paradoxo brasileiro.** FGV: Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <http://www.fgv.br/cps/pesquisas/propobre/PP_texto.pdf>.
- KERSTENETZKY, Célia L. **Políticas sociais:** focalização ou universalização? UFF. Texto para Discussão, nº 180, Niterói, out. 2005. Disponível em <

- <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/usr/File/2006/imprensa/CeliaLessa.pdf>>.
- KEYNES, John Maynard. *O fim do “laissez-faire”*. In: SZMRECSÁNYI. (org.) **Keynes/Economia**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Tradução de Miriam M. Leite, 1978. [Edição original de 1926].
- KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- KRISTENSEN, Chistian Haag; OLIVEIRA, Margrit Sauer; FLORES, Renato Zamora. *Violência contra crianças e adolescentes na Grande Porto Alegre*. In: **Violência doméstica**. Porto Alegre: Fundação Maurício Sirotsky – AMENCAR, 1998.
- KUSNIR, Liliana. **La política social en Europa**. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa, 1996
- LAGO, Kennyston Costa. **Fadiga por compaixão: quando ajudar dói**. [Dissertação de mestrado em psicologia social, do trabalho e das organizações]. Brasília: Instituto de Psicologia/UnB.
- LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.) **A era FHC: Um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- LAPA, José Roberto do Amaral. **Os excluídos: contribuição à história da pobreza no Brasil (1850-1930)**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.
- LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. *Renda Mínima: integrar e universalizar*. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 47. p.213-229, nov, 1997.
- LEÃO REGO, Walquíria. Aspectos Teóricos das Políticas de Cidadania: Uma Aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**, v. 73, 2008.
- LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOPREATO, Francisco Luis. *A crise da dívida externa e as condições de crescimento na década de 1980*. In: DEDECCA, Cláudio e PRONI, Marcelo (orgs.) **Políticas públicas e trabalho: textos para estudo dirigido**. Campinas: IE/UNICAMP, Brasília: MTE, Unitrabalho, 2006.
- LOURENÇO, Elisabeth Maria Ximenes e JORDÃO, Mirian Aparecida Pegoretti (orgs.). **Diagnóstico Social 2008: município de Itatiba**. Itatiba: Secretaria de Ação Social. 2008.
- LULA, Luis Inácio da Silva. **Discurso de Posse**, 01 de janeiro de 2003. Disponível em <[http://www.fiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente Luiz Inacio Lula da Silva.htm](http://www.fiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm)> [Acesso em 16 de setembro de 2009].
- MACHADO, Loiva Mara e MEDEIROS, Mara Rosange. *O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil*. In: PEDRINI, ADAMS e RABASSA DA SILVA (orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.
- MARQUES, Rosa Maria. *A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. **Desenvolvimento Social em Debate**, nº 1. MDS: Brasília, 2005. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas>>.
- MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classes sociais e status**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

- MARSHALL, Thomas H. **Política Social**. [Tradução de Meton P. Gadelha]. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARTINS, Anamaria Lucimar et alli. O exercício da participação popular e o controle social: um estudo a partir das pré-conferências municipais de assistência social de Londrina. In: III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2008, Londrina. Anais do 3º Seminário Nacional - Estado e Políticas Sociais no Brasil. Londrina, 2008. v. 1.
- MARTINS, Carlos Estevão *et alli*. *A assistência social constrói a sua identidade*. **Cadernos FUNDAP**, nº 21, 1997. Disponível em [http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad21/Fundap%2021/A%20ASSISTENCIA%20SOCIAL%20CONSTROI%20SUA%20IDENTIDADE.pdf]
- MARTINS, José Pedro Soares. **Campinas século XX: 100 anos de história**. Campinas: Rede Anhanguera de Comunicação, 2000.
- MATOS, Elmer Nascimento *et alli*. *O setor terciário*. In: Cano, Brandão, Maciel e Macedo (orgs.). **Economia Paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005**. Campinas: Editora Alínea, 2007.
- MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1999.
- MAZZALI, Leonel e CARA, Eliane da Silva. O processo de participação no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo. *Revista Virtual Textos & Contextos*, nº. 8, ano VI. Porto Alegre, dez, 2007. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2324>>
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Orientação Nº 1 - Centro de Referência Especializado de Assistência Social**. Brasília, 2006.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2006.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/cras-centros-de-referencia-da-assistencia-social/cras_rj.pdf/download>.
- MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Perfil das famílias do programa Bolsa Família no Cadastro Único: Brasil, regiões e unidades da federação**. Brasília: MDS, 2005. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas>>.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 / Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.
- MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. www.mds.gov.br.
- MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Dados MDS: Evolução 2004 a 2010 (gráficos e mapas)**. Disponível em <<http://mds.gov.br>>.
- MEIER, Kenneth. *Are we sure Lasswell did it this way? Lester Goggin and implementation research*. **Policy Studies Review**, vol. 7, nº 1, 1999.
- MELLO, João Manuel Cardoso de e NOVAIS, Fernando. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. In: SCHWARCZ (org.) **Historia da vida privada no Brasil**, vol. 4. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1999.

- MELO, Marcus André. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”:* efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 10, nº 3. São Paulo: SEADE, 1996.
- MERCADANTE, Aloísio (org.). **O Brasil pós-Real:** a política econômica em debate. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- MÉRRIEN, François-Xavier. O Estado-Providência. [Tradução: Sonia Tomazini]. Collection Que Sais-Je?. PUF: 1994.
- MESQUITA, Camile Sahlb. *Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006.* **Revista do Serviço Público**, 57 (4), Brasília: ENAP, 2006.
- MINAYO, Maria Cecília. *Violência contra idosos: relevância para um velho problema.* **Cadernos de Saúde Pública**, 19(3). Rio de Janeiro, mai-jun, 2003. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2003000300010&script=sci_arttext>.
- MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais.* **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº. 3, ano III. Porto Alegre, dez de 2004a. Disponível em < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/979>>.
- MIOTO, Regina Célia Tomaso. *A família é um espaço de pessoas.* In: WANDERLEY e OLIVEIRA (orgs). **Trabalho com famílias**, vol. 2 (Textos de Apoio). São Paulo: IEE, PUC-SP, 2004b.
- MORENO, Luis. *La “via media” española del modelo de bienestar mediterrâneo.* **Papers: Revista de Sociología**, nº 63-64. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2001.
- MORETTO, Amilton e BARBOSA, Alexandre de Freitas. *As políticas públicas de mercado de trabalho e sua evolução tardia e fragmentada no Brasil.* In: DEDECCA, Cláudio e PRONI, Marcelo (orgs.) **Políticas públicas e trabalho:** textos para estudo dirigido. Campinas: IE/UNICAMP, Brasília: MTE, Unitrabalho, 2006.
- MORONI, José Antonio e CICONELLO, Alexandre. *Participação social no governo Lula: avançamos?.* In: **Abong nas conferências 2005 Criança e Adolescente – Assistência Social.** Rio de Janeiro: ABONG, 2005.
- MUROFUSE, Neide Tiemi; ABRANCHES, Sueli Soldati; e NAPOLEÃO, Anamaria Alves. *Reflexões sobre estresse e burnout e a relação com a enfermagem.* **Revista Latino-americana de Enfermagem**, 13(2), março-abril 2005. Disponível em <www.eerp.usp.br/rlae> .
- NAPP. **O financiamento dos Programas Municipais de Renda Mínima.** Rio de Janeiro (mimeo), 1997.
- NEGRI, Barjas; GONÇALVES, Maria Flora e CANO, Wilson. **O processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no estado de São Paulo (1920-1980).** [Coleção economia paulista, vol. 1] São Paulo: SEADE, 1988.
- NEPP – NÚCLEO DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Acompanhamento e avaliação da implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas.** Campinas: IE/UNICAMP, 1996.
- NEPP – NÚCLEO DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Brasil 1985:** relatório sobre a situação social do país. Campinas: Editora da UNICAMP, 1987.

- NEPP – NÚCLEO DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Brasil 1986**: relatório sobre a situação social do país. Campinas: Editora da UNICAMP, 1988.
- NEPP – NÚCLEO DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Brasil 1987**: relatório sobre a situação social do país. Campinas: Editora da UNICAMP, 1989.
- NETTO, José Paulo. *A construção do projeto ético-político do serviço social*. In: MOTA, Ana Elisabete et al. (org.) **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. Disponível em <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-1.pdf> [Acesso em 18 de setembro de 2009].
- NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. In: COELHO e NOBRE (orgs.). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- NOGUEIRA Maria José Pupo, MONTEMOR, Rosângela Prado e BALDIN, Regina Maria Hirata. *Programa de Renda Mínima em Campinas - Do pioneirismo a resultados alcançados*. **Cadernos de Serviço Social**. Campinas: Faculdade de Serviço Social - PUCC, Ano VII nº 11, 1997.
- NSAS/PUC-SP, Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP. **Assistência x Assistencialismo x Assistência Social**. Mimeo, junho, 1994.
- NUNES, Edison. *Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil*. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 10, nº 3. São Paulo: SEADE, 1996.
- O'HARA, Kathy. *Comparative family policy: Eight countries' stories*. **CPRN Study** nº F04. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 1998. Disponível em <<http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=442&l=en>>.
- O'TOOLE, L. J. *Research on policy implementation: assessment and prospects*. **Journal of public administration research and theory**, vol. 10, nº 2, 2000.
- OFFE, Claus. *A democracia partidária competitiva e o "welfare state" keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização*. In: OFFE. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalismo neoliberal*. In: OLIVEIRA e PAOLI (orgs.) **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- ORLOFF, Ann Shola. *Gender and the social rights of citizenship*. **American Sociological Review**, Vol. 58, No. 3, 1993.
- PAESE, Joel e PAESE, Cláudia Regina. A dicotomia: leigos e peritos no processo decisório em Conselhos Gestores de Saúde. Trabalho apresentado no III Seminário de Políticas Sociais e Cidadania, Ucsal, Salvador, 2010.
- PASTOR, Márcia. **A democratização da gestão da política de assistência social em Londrina/PR no período 2001-2004: a ampliação do acesso e da participação**. [Tese de Doutorado] São Paulo: PUC-SP, 2006.
- PELIANNO, Anna Maria. **Desafios e perspectivas da política social**. Ipea. Texto para Discussão nº. 1248. Brasília, dez. 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=2732>
- PEREIRA, Potyara. *Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar*. In: SALES, MATOS e LEAL (orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.
- PEREIRA, Potyara. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

- PINTO, Adriana Carvalho *et alli*. **Sistematização de tarefas executadas pelas equipes do CRAS**. Mimeo. Jundiaí: SEMADS, 2009.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000. [Edição original de 1944].
- PRESSMAN, Jeffrey e WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Second Edition. Berkeley: University of California Press, 1984.
- PRZEWORSKY, Adam. Estado e economia no capitalismo. Rio de Janeiro, Relume Dumará: 1995.
- RABASSA DA SILVA, Vini et alli. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. Revista Textos & Contextos, vol. 7, nº. 2. Porto Alegre, jul/dez, 2008. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/4825>>
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2005. [1ª edição de 1998].
- REICH, Wilhelm. *Ligação familiar e sentimentos nacionalistas*. In: CANEVACCI, Massimo (org.) **Dialética da família: gênese, estrutura e dinâmica de uma instituição repressiva**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. [1ª edição de 1981].
- ROCHA, Sonia **Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigência no Brasil**. Iets: Rio de Janeiro, jan. 2006.
- ROCHA, Sonia. **Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real**. TD 721, Rio de Janeiro: IPEA, 2000
- RODDEN, Jonathan. *Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*. **Revista de Sociologia Política**, nº 24. Curitiba: UFPR, 2005. [Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0104-447820050001&lng=en&nrm=iso]
- RODRIGUES, Domingos Pereira e AZZI, Luiz Gonzaga. *Controle social e fragilidade da sociedade civil: um estudo sobre a vida dos CMAS de municípios do planalto catarinense*. In: PEDRINI, ADAMS e RABASSA DA SILVA (orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.
- ROSA, Karla Terezinha. **A testemunha do abuso sexual contra irmãos: a vítima esquecida junto ao serviço de proteção**. [Dissertação de Mestrado]. Florianópolis: UFSC, 2007.
- SAETREN, Harald. *Facts and myths about research on public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant*. **The Policy Studies Journal**, vol. 33, nº 4, 2005.
- SALM, Cláudio. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica**. Mimeo, 2007.
- SANT'ANA, S. e MORAES, Andréa. **Avaliação do Programa Bolsa-Escola do GDF**. Fundação Grupo Esquel Brasil (mimeo), 1997.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

- SARTI, Cynthia Andersen. *Famílias enredadas*. In: ACOSTA e VITALER (orgs). **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: Editora Cortez/IEE PUC-SP, 2005.
- SARTI, Cynthia Andersen. *A família como ordem simbólica*. **Psicologia USP**, vol. 15 nº.3. São Paulo, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642004000200002>.
- SATO, Ademar K. *Descentralização: um tema complexo*. **Texto para Discussão** nº 314. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. [Disponível em www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0314.pdf]
- SAWAYA, Bader Burian. *A família, fonte de todo bem e todo mal*. In: WANDERLEY e OLIVEIRA (orgs). **Trabalho com famílias**, vol. 2 (Textos de Apoio). São Paulo: IEE, PUC-SP, 2004.
- SCARPARO, Maria de Lourdes e POLI, Maria Cristina. *Psicanálise e assistência social*. **Barbarói**, nº28, Santa Cruz do Sul, 2008.
- SCHNEIDER, Sergio. *Avaliação da experiência de capacitação dos conselheiros dos CMDRs no estado do Rio Grande do Sul*. **Nota técnica para o projeto PNUD/BRA/98/012**. [Mimeo] Porto Alegre: UFRGS – Fundação Lindolfo Silva, 2001.
- SCHOLZ, Cley. *Assistência Social*. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.) **A era FHC: Um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- SEBATIER, Paul A. *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. **Journal of Public Policy**, vol. 6, nº 1, 1986.
- SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. **Perfil Regional: Região Metropolitana de Campinas**. Mimeo. São Paulo, 2007.
- SEMEGHINI, Ulysses. **Do café à indústria: uma cidade e seu tempo**. Campinas: Editora da Unicamp, 1991.
- SENRA, Carmem Magda Ghetti. **Psicólogos sociais em uma instituição pública de Assistência Social: analisando estratégias de enfrentamento**. [Tese de Doutorado]. Campinas: Pós Graduação em Psicologia / PUC-Campinas, 2009.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira (coord.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira, YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.
- SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IEPA/CONANDA, 2004. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/082/08201004.jsp?ttCD_CHAVE=2386>.
- SILVA, Enid Rocha Andrade da. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006*. **Texto para Discussão**, nº 1.378. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

- SILVA, Graziela Nascimento da e CARLOTTO, Mary Sandra. *Síndrome de burnout: um estudo com professores da rede pública*. **Psicologia Escolar e Educacional**. Volume 7, Número 2, 2003.
- SILVA, Roberto. *A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil*. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IEPA/CONANDA, 2004. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/direitoconvivenciafamiliar_/capit10.pdf>.
- SILVEIRA, Núbia de Mesquita et alli. *Avaliação de burnout em uma amostra de policiais civis*. **Revista de Psiquiatria do RS**, maio/ago 2005.
- SIQUEIRA, Claudia Gomes de. *Campinas, seus distritos e seus desmembramentos: diferenciações político-territoriais e reorganização da população no espaço (1850-2006)*. **Textos NEPO**, nº 59. Campinas: Nepo/Unicamp, abril, 2009.
- SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers**. Cambridge: Bellknap / Harvard University Press, 1992.
- SOARES, Serguei. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Ipea. Texto para Discussão nº 1166. Rio de Janeiro, fev. 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1166.pdf>.
- SOUZA, Martha Coelho de. **A assistência social na prefeitura municipal de Campinas e o diálogo com a saúde**. [Tese de Doutorado]. Campinas: Faculdade de Ciências Médicas, 2005.
- SOUZA, Wilma Costa e SILVA, Angela Maria Monteiro da. *A influência de fatores de personalidade e de organização do trabalho no burnout em profissionais de saúde*. **Revista Estudos de Psicologia**, PUC-Campinas, v. 19, n. 1, p. 37-48, janeiro/abril 2002.
- SPOSATI, Aldaíza; BONETTI, Dilsea; YASBEK, Maria Carmelita e FALCÃO, Maria do Carmo. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1987 [1ª edição de 1985].
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda da cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.
- SZYMANSKI, Heloísa. *Trabalhando com famílias*. **Cadernos de Ação**, nº 1. São Paulo: CBIA/IEE PUC-SP, 1992.
- TAKAGI, Maya. **A implantação de política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. [Tese de Doutorado]. Campinas: Instituto de Economia / UNICAMP, 2006. Disponível em <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000378382>>.
- TAPAJÓS, Luziele. *A gestão da informação em assistência social*. In: TAPAJÓS, Luziele e RODRIGUES, Roberto Wagner (orgs.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.
- TAVARES, Fabrício André e PEREIRA, Gislaine Cristina. *Reflexos da dor: contextualizando a situação das mulheres em situação de violência doméstica*. **Revista Texto & Contextos**, vol. 6, nº. 2, Porto Alegre, jul/dez 2007. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2318/3255>>.

- TAVARES, Gisele de Cássia. *O financiamento da Política de Assistência Social na era SUAS*. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.
- TAVARES, Maria da Conceição e ASSIS, João Carlos de. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, Luiz Eduardo (1997) *Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte americana*. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J. L. (orgs.) **O poder e o dinheiro**. Petrópolis: Editora Vozes.
- TEIXEIRA, Aloísio. **O movimento de industrialização nas economias centrais no pós-guerra**. Textos para discussão, nº. 25. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.
- TEIXEIRA, Paulo Eduardo. *O processo migratório na formação de Campinas: 1765-1830*. **Revista Brasileira de Estudos de População**. Vol. 19, nº 1, jan/jun, 2002.
- TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Assistência na previdência social: uma política marginal*. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Sonia. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.
- TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Previdência versus assistência na política social brasileira*. **Dados**. Rio de Janeiro, nº 27, 1984.
- VAN METER, Donald e VAN HORN, Carl. *The policy implementation process: a conceptual framework*. **Administration and Society**, nº 6, 1975.
- WERNECK VIANNA, Luiz. **Travessia: da abertura à constituinte de 1986**. Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1986.
- YASBEK, Maria Carmelita. *O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras*. **São Paulo em Perspectiva**, vol.18(2): 104-112. São Paulo: Fundação SEADE. 2004. Disponível em <
<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a11v18n2.pdf>>.

APÊNDICE 01: Questionários utilizados nas entrevistas realizadas

Questionário aplicado aos gestores da política de assistência social nos municípios.

- Qual a avaliação sobre a política na cidade
- Qual a particularidade a ser destacada no município em relação ao SUAS? Existe algum programa ou serviço específico para a realidade local? As equipes técnicas locais são iguais às especificadas na normatização do SUAS? O número de equipamentos é igual ao preconizado no SUAS?
- Existem ações articuladas regionalmente? Por quê?
- Como se avalia o apoio técnico e financeiro do Governo Federal? Qual seria o apoio técnico e financeiro que o Governo Federal deveria prestar ao Município e não presta?
- Como se avalia o apoio técnico e financeiro do Governo Estadual? Qual seria o apoio técnico e financeiro que o Governo Estadual deveria prestar ao Município e não presta?
- Na sua opinião, há um trabalho conjunto entre Município e Governo Estadual ou cada uma cuida de suas tarefas?
- Existe Fundo Social de Solidariedade no Município? Quem comanda o FSS? Como se dá atuação do FSS?
- E as emendas parlamentares? O município solicita para alguma ONG? Apóia a ONG?
- Como se dá a responsabilidade estatal junto às ONGs co-financiadas?

Para os municípios que não tem gestão plena: Por que não se avançou no controle da política municipal?

Para os municípios que não tem gestão plena: Por que assumiu os serviços de Proteção Social Especial se não é atribuição deste nível de gestão?

Quem tem CREAS e não tem gestão plena: Por que não um CREAS regional?

Quem não tem CREAS: Por que ainda não instalou um CREAS?

Questionário aplicado aos Conselheiros – preferencialmente representante da sociedade civil que seja presidente ou vice-presidente do CMAS.

- Como funciona o Conselho (eleições para quem, onde, se pode reeleger, tempo de mandato)?
- Como se dá a eleição dos conselheiros?
- Qual é a paridade no conselho?
- Existe representação dos usuários no Conselho? Qual?
- Como se dá a participação dos representantes de usuários nas reuniões?
- Qual a diretriz para o trabalho do Conselho?
- Qual a última determinação importante do conselho para a política na cidade?
- As discussões são mais técnicas ou políticas?
- Como as resoluções do conselho são divulgadas para a comunidade?
- Existe uma análise abrangente da política de assistência social no município?
- Como se dá a relação entre Conselho/Poder Executivo?
- Qual a avaliação do conselho sobre a política na cidade?

Questionário aplicado aos Técnicos municipais da assistência social – preferencialmente trabalhadores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)

- Quais as atividades desenvolvidas com as famílias?
- Existem atividades voltadas para os pais homens?

- O CRAS faz atividades de Plantão Social?
- Como o CRAS se articula com a rede local?
- Quais as dificuldades observadas no trabalho com família?
- Como ocorre a supervisão dos trabalhos e a articulação com outros CRAS do município?
- Quais as últimas capacitações sobre o tema? Qual a avaliação desta capacitação?
- Qual a matriz teórica que baliza esta prática? Quais autores mais relevantes? (separar a resposta de AS com PSI).
- Qual a avaliação sobre a política na cidade?

APÊNDICE 02: Cronogramas de entrevistas realizadas

Mês de Março de 2011

SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA
	1	2	3	4
				Vinhedo - CMAS
	Sumaré - CMAS			Americana - CMAS
7	8	9	10	11
CARNAVAL				
			Hortolândia - CMAS	
14	15	16	17	18
Nova Odessa - CMAS	Artur Nogueira - CMAS		Pedreira - CMAS	
21	22	23	24	25
		Itatiba - CMAS	Cosmópolis - CMAS	
Jaguariuna - CMAS	Monte Mor - CMAS	Campinas - CMAS		
28	29	30	31	
Valinhos - CMAS	Indaiatuba - CMAS			

Mês de Abril de 2011

SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA
				1
				Sta Barbara D'Oeste - CMAS
4	5	6	7	8
Paulínia - CMAS	Sto Antonio da Posse - CMAS		Engenheiro Coelho - CMAS	
11	12	13	14	15
			Sto Antonio da Posse - Gestor	
18	19	20	21	23
		SEMANA SANTA		
Valinhos - Gestor				
25	26	27	28	29
Paulínia - Gestor	Indaiatuba - Gestor	Nova Odessa - Equipe CRAS		
Paulínia - CRAS		Nova Odessa - Gestor		
		Vinhedo - Gestor		

Mês de Maio de 2011

SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA
2	3	4	5	6
			Indaiatuba - Equipe CRAS	Valinhos - Equipe CRAS
		Vinhedo – Equipe CRAS		
9	10	11	12	13
Monte Mor - Gestor				
	Hortolândia - Gestor			
16	17	18	19	20
			Monte Mor - Equipe CRAS	
23	24	25	26	27
Holambra - Gestor				
Holambra - CMAS	Sumaré - Gestor			
		Americana - Gestor		
30	31			
Engenheiro Coelho - Gestor	Artur Nogueira - Gestor			
Itatiba - Gestor				

Mês de Junho de 2011

SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA
		1	2	3
		Cosmópolis - Gestor		
				Sumaré - Equipe CRAS (2)
6	7	8	9	10
	Santa Bárbara D'Oeste - Gestor			
Hortolândia - Equipe CRAS				
13	14	15	16	17
	Jaguariúna - Gestor			
20	21	22	23	24
	Pedreira - Gestor		CORPUS CHRISTI	
27	28	29	30	
			Campinas - Gestor	

APÊNDICE 03: Lista de entrevistados

Para a pesquisa foram realizadas 46 entrevistas, conforme apêndice 2. Em algumas destas, houve a participação de mais de um entrevistado. Este apêndice traz a relação de todos que participaram destas entrevistas e, assim, colaboraram de maneira fundamental para esta pesquisa.

Ailton Gonçalves Dias Filho, pastor presbiteriano há 20 anos em Americana. Atualmente é o presidente do **CMAS de Americana**. Ele representa a entidade Bedaiah (ligada à Igreja Presbiteriana) que acolhe idosos. Entrevista realizada no dia 04 de março de 2011.

Ana Claudia Cônsul Pereira Scavitti, é diretora de **Gestão de Assistência Social da Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação de Valinhos**. É assistente social, funcionária concursada da Prefeitura desde 1999. Entrevista realizada em 18 de abril de 2011.

Antonio Natal Reco, vice-prefeito do município desde 2005, e Presidente do **CMAS de Santo Antonio da Posse** há 6 meses. Entrevista realizada no dia 05 de abril de 2011.

Claudineia Vendemiatti Serafim é **Secretária Municipal de Promoção e Assistência Social de Vinhedo**. Formada em Pedagogia, trabalhou durante quatro anos como Conselheira Tutelar no município. Atuou como secretária da Promoção e Assistência Social da Prefeitura de Vinhedo entre 2006 a 2008, cargo que volta a exercer a partir de fevereiro de 2010. Entrevista realizada no dia 27 de abril de 2011.

Clélia Sandra de Albuquerque Moraes, assistente social, **Diretora de Promoção Social da Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social de Paulínia**. Foi representante do CMAS entre 2006 e 2010. Uma entrevista (sobre a atuação do CMAS) foi realizada no dia 04 de abril de 2011; outra entrevista ocorreu em 14 de abril de 2011.

Cynara Romanini Villalva, nutricionista, **gestora da assistência social da Prefeitura Municipal de Santo Antonio da Posse** desde 2005. Entrevista realizada no dia 05 de abril de 2011.

Darci da Silva é servidora de carreira aposentada da Prefeitura de Campinas. É formada em economia e em administração de empresas. Desde agosto de 2007 é a **secretária municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social de Campinas**. Entrevista realizada em 30 de junho de 2011.

Edna Aparecida da Conceição Canesin, assessora da **secretária de assistência social de Indaiatuba**, é assistente social e funcionária de carreira. A entrevista ocorreu no dia 26 de abril de 2011.

Edna Aparecida Nascimento é assistente social e trabalha na entidade Serviço de Obras Sociais de Pedreira – SOS. Foi presidente do **CMAS de Pedreira** por várias vezes. A entrevista foi realizada em 17 de março de 2011.

Elisa Benta Pereira Branco é presidente do **CMAS de Indaiatuba** há dois anos. Elisa é indicada pelo serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes chamado ABID. A entrevista foi realizada em 20 de março de 2011.

Elisete Gonçalves é **secretária municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Artur Nogueira** desde março de 2011. É assistente social do município concursada desde 2006. Entrevista realizada em 31 de maio de 2011.

Fernando Gomes de Moraes é formado em sociologia e filosofia. É **secretário municipal de Inclusão e Desenvolvimento Social de Hortolândia** desde 2008. A entrevista foi realizada no dia 10 de maio de 2011.

Hilda Maria Oraggio é **Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social de Paulínia**. Nasceu na cidade de São Paulo. É pedagoga formada pela faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ouro Fino. Trabalha no setor público desde 1974, tendo atuado como professora, chefe do departamento de educação, diretora de divisão de educação e diretora de cultura. É Secretária Municipal de Promoção Social desde maio de 2009. A entrevista ocorreu no dia 25 de abril de 2011.

Ivete Cappelli Ferreira, administradora de empresas, ligada à ONG SOS Esperança e Vida, de Vinhedo. A entidade trata com pessoas com dependência química e suas famílias. Ivete está no **CMAS de Vinhedo** desde 1998, de maneira formal ou informal, com exceção nos anos de 2003 e 2004. A entrevista foi realizada em 04 de março de 2011.

Ivonete Fernandes de Almeida, gerente administrativo da Associação Príncipe Bernardo há 4 anos. Há 6 anos representa a associação no **Conselho Municipal de Assistência Social de Holambra**. A entrevista foi realizada em 23 de maio de 2011.

Izabel Cristina Santos de Almeida é assistente social. É a vice-presidente do **CMAS de Campinas** há 3 anos, e participa do CMAS há 6 anos. É representante dos trabalhadores indicada pelos trabalhadores do Projeto Gente Nova. A entrevista foi realizada no dia 23 de março de 2011.

Juarez Ricardo Campos é formado em teologia pelo Instituto Teológico Quadrangular. Desde 2005 é o gestor da **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de Monte Mor**. A entrevista foi realizada no dia 9 de maio de 2011.

Karla Kadow Tanaka é **diretora de Departamento de Assistência Social de Engenheiro Coelho** desde 2009. Graduada em Serviço Social pela Faculdade Unisal, de Americana, atua na área desde 2004. Entrevista realizada em 30 de maio de 2011.

Laurindo Manuel da Silva, representante do Centro Comunitário São Pedro no CMAS. O CCSP é um núcleo sócio-educativo voltado para crianças e adolescentes entre 7 e 18 anos.

Laurindo está no **CMAS de Hortolândia** há 1 ano e meio e é o atual presidente do Conselho. A entrevista foi realizada em 10 de março de 2011.

Leila Mara Pessoto de Paula é assistente social, com experiência de trabalho na Receita Federal (Serpro). Em 2000 tornou-se assessora do então vereador Diego De Nadai. Quando De Nadai foi eleito prefeito de Americana, em 2009, Leila tornou-se **Secretária de Ação Social e Desenvolvimento Humanos de Americana**. Entrevista concedida em 25 de maio de 2011.

Lucimara Silva, assistente social da **Prefeitura de Americana**, trabalha com a proteção social especial no município. Na época da entrevista era concursada há 3 anos, com atuação anterior em entidade conveniada no próprio município. Entrevista concedida em 25 de maio de 2011.

Lucinéia Franco Casaroti, assistente social, formada na Unisal (Americana) em 2004. Trabalha na entidade Casa de Apoio Caminhos da Luz, com pessoas em situação de rua e com idosos vítimas de maus tratos. Está há 3 anos no **CMAS de Sumaré** como Coordenadora (equivalente a Presidente do Conselho). A entrevista foi realizada em 01 de março de 2011.

Maiza Regina Bertazzo, assistente social, é presidente do **CMAS de Cosmópolis**, representando a entidade CASA-DIA, que atende por meio de convênios a adolescentes com dependência química oriundos dos municípios de Cosmópolis, Hortolândia, Americana, Jaguariúna, Bertioga e Andradas. Entrevista realizada em 24 de março de 2011.

Mara Ferrari, jornalista, **Secretária de Promoção Social de Pedreira** entre 2005 e 2012. Entrevista realizada em 21 de junho de 2011.

Márcia Regina Mazza Riggio, diretora do departamento de proteção social básica da **Prefeitura de Indaiatuba**. É assistente social e funcionária de carreira da prefeitura. A entrevista ocorreu no dia 26 de abril de 2011.

Maria Cecília de Carvalho é vice-presidente do **CMAS de Valinhos** há dois anos; antes, por dois anos, foi tesoureira. É representante de entidade: a Cooperativa Habitacional de Valinhos. Foi vereadora entre 2001 e 2005. Entrevista realizada em 28 de março de 2011.

Maria de Fátima Merencio, assessora da **Secretaria de Assistência Social de Santa Bárbara D'Oeste**. É assistente social, formada em 2005. É servidora concursada da Prefeitura, desde 2007, como assistente social. Antes era funcionária concursada como escriturária. Entrevista ocorrida em 07 de junho de 2011.

Maria Tereza Casazza, psicopedagoga, trabalha na APAE e representa esta entidade no Conselho. É presidente do **CMAS de Nova Odessa** há 2 anos. Entrevista realizada no dia 14 de março de 2011.

Maurício Hasbeni de Melo é o presidente do **CMAS de Santa Bárbara D'Oeste** há 1 ano e meio. Este é seu primeiro mandato como conselheiro. Ele é advogado, mas representa, no CMAS, a Pastoral da Criança. A entrevista foi realizada no dia 01 de abril de 2011.

Mercedes Roveri Grande, ex-vereadora, **secretária de assistência social do município de Santa Bárbara D'Oeste**. Entrevista ocorrida em 07 de junho de 2011.

Raquel Cristina Serranoni da Costa, assistente social, é **Coordenadora da Proteção Social Básica da Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social de Vinhedo**. Entrevista realizada no dia 27 de abril de 2011.

Regina Maura Daroz, assistente social que exercia o cargo de **Diretora de Promoção Social da Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social de Vinhedo**. Entrevista realizada no dia 27 de abril de 2011.

Renata Pedrosa é pedagoga e estava há 1 ano e meio como **chefe de departamento da Secretaria Municipal de Promoção Social de Holambra**. A entrevista foi realizada em 23 de maio de 2011.

Rita Bergamasco é **secretária de Gestão Social e Cidadania do município de Jaguariúna** quase ininterruptamente desde 1989. Foi candidata a vereadora na eleição de 2008 e foi eleita. Após este breve intervalo, em 2010 voltou a ser secretária municipal. É assistente social e funcionária concursada da Prefeitura, onde entrou em 1984. Entrevista realizada em 14 de junho de 2011.

Rita de Cássia Rosa Pinto foi **secretaria de Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social do município de Sumaré** por 13 anos. É servidora concursada da Prefeitura, aposentada pela Secretaria de Educação. Entrevista concedida em 24 de maio de 2011.

Rosemeire Viana da Silva é técnica de contabilidade e de administração e cursa administração de Recursos Humanos. Está no cargo de **diretora de desenvolvimento social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de Monte Mor** desde 2010. A entrevista foi realizada no dia 9 de maio de 2011.

Sandra Maria de Moraes, **diretoria departamento de proteção social especial da Prefeitura de Indaiatuba**. É assistente social e funcionária de carreira da prefeitura. A entrevista ocorreu no dia 26 de abril de 2011.

Solange Aparecida Paulon, assistente social, funcionária da **Prefeitura de Nova Odessa** há 25 anos. Desde 2009 é a gestora municipal de assistência social.

Suely Inês Jalbout é a vice-presidente do **CMAS de Monte Mor**. Sua trajetória profissional se iniciou como professora primária e chegou a diretora de escola – atualmente está aposentada. É a representante do Lions no CMAS. A entrevista ocorreu em 22 de março de 2011.

Suzana Lopes Machuca é contadora e assessora de filantropia e tesouraria na Instituição Paulista Adventista de Educação e Assistência Social (IPAEAS), ligada à Igreja Adventista. É presidente do **CMAS de Artur Nogueira** desde 2009. Entrevista realizada no dia 15 de março de 2011.

Telma Tofanetto é assistente social da Prefeitura de **Cosmópolis** desde 1990. É a **gestora da assistência social do município** desde 2002. A entrevista foi realizada no dia 01 de junho de 2011.

Valéria Lopes Silva é presidente do **CMAS de Jaguariúna** há 4 anos. Ela é artista plástica e representa, no CMAS, a APAE. A entrevista foi realizada no dia 21 de março de 2011.

Vera Lúcia Lorenzetti Camargo, Secretária Municipal de Assistência Social de Indaiatuba, é assistente social e funcionária de carreira da prefeitura. A entrevista ocorreu no dia 26 de abril de 2011.

Wanderley Gazeta, coordenador da extensão universitária, da central de estágios e da pós-graduação em gestão do terceiro setor da UNASP – Centro Universitário Adventista de São Paulo. É presidente do **CMAS de Engenheiro Coelho** há 1 ano. Entrevista realizada em 07 de abril de 2011.

Yvone Souza Igarashi é a presidente do **CMAS de Itatiba**. Ela é representante da APAE, tendo já trabalhado como secretária e na área comercial. A entrevista foi realizada no dia 23 de março de 2011.