

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
CURSO DE DOUTORADO

LÍLIA PENHA VIANA SILVA

RUPTURAS E CONTINUIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:
da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão

São Luís
2012

LÍLIA PENHA VIANA SILVA

RUPTURAS E CONTINUIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:

da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção de título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Ozanira da Silva e Silva

São Luís
2012

Silva, Lília Penha Viana

Rupturas e continuidades da assistência social: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão / Lília Penha Viana Silva. – São Luis, 2012.
xf. 264 p.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva
Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2012.

1. Conservadorismo. 2. Clientelismo. 3. Estado - Questão social. 4. Assistência social. 5. Sociedade civil. 6. Controle social. I. Título.

CDU 364(81)

LÍLIA PENHA VIANA SILVA

RUPTURAS E CONTINUIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: da
benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Políticas
Públicas da Universidade Federal do
Maranhão para obtenção de título de
Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____ de _____ de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Maria Ozanira da Silva e Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Potyara A. P. Pereira
Universidade de Brasília

Profº Dr. César Augusto Castro
Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Cleonice Correa Araújo
Universidade Federal do Maranhão

RESUMO

O estudo aborda o processo de construção da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão, procurando identificar rupturas e continuidades com o conservadorismo sob o qual se constituíram as bases originárias e do desenvolvimento dessa Política no país. A realização do estudo teve como sustentação teórica o materialismo histórico e, em decorrência, o método dialético para a apreensão da realidade por procurar os determinantes históricos presentes nos processos sociais, buscando apreender a Assistência Social como processo construído. Os procedimentos metodológicos utilizados tiveram como base a revisão de literatura que permitiu o aprofundamento teórico e histórico acerca do tema; pesquisa e análise documental; pesquisa de campo através da realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores, técnicos e conselheiros e da técnica de grupo focal com usuários da Assistência Social. O texto, inicialmente, considera a formação social brasileira e maranhense como referências para compreender as marcas históricas da desigualdade decorrentes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil e no Maranhão, repercutindo sobre a forma como os direitos sociais se construíram; em especial, o direito à Assistência Social. Aborda as bases da Assistência Social como política pública no Brasil e no Maranhão, considerando os períodos anteriores e posteriores à Constituição Federal de 1988, a conjuntura política e econômica, as demandas sociais por Assistência Social e as respostas da sociedade e do Estado. Na análise das rupturas e continuidades da Assistência Social no Brasil e no Maranhão são consideradas as dificuldades identificadas no seu processo de institucionalização como componente da Seguridade Social brasileira. Destaca o processo de construção da Política nos anos 1990, sob a influência liberal, que determinou a implementação de um processo de descentralização e municipalização da Política de Assistência Social sem a criação das bases cooperativas entre os entes federativos responsáveis pelo financiamento e gestão da Política. Considera, ainda, o contexto de retomada da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, nos anos 2000, como parâmetro para a criação do marco legal que formatou a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Nesse contexto, considera o debate atual acerca da concepção de

Assistência Social, bem como as dificuldades de consolidação do SUAS no Brasil e no Maranhão, com indicação de elementos que configuram rupturas e continuidades da Política de Assistência Social com o conservadorismo.

Palavras-chave: Conservadorismo. Clientelismo. Estado. Questão social. Direitos Sociais. Política social. Assistência Social. Sociedade civil. Controle social.

ABSTRACT

The study addresses the process of construction of Social Assistance Policy in Brazil and Maranhão, trying to identify continuities and ruptures with conservatism under which it formed the basis of originating and developing policy in this country. The completion of the study was the theoretical framework of historical materialism and, in consequence, the dialectical method to the apprehension of reality by unveiling the historical determinants present in social processes, which enables one to grasp Social Assistance as a process built. The methodological procedures used were based on literature review that allowed the theoretical and historical about the issue, search and document analysis, field research by conducting semi-structured interviews with managers, coaches and counselors and the focus group technique with users of Social Assistance. The text has initially considered the social formation in Brazilian and Maranhão as a reference for understanding the historical marks of inequality arising from the development of capitalism in Brazil and Maranhão reflecting on how social rights were constructed, in particular the right to Social Assistance. It addresses the basics of Social Services as a public policy in Brazil and Maranhão considering the periods before and after the 1988 Federal Constitution, the political and economic, social demands for Social Assistance and the responses of society and state. In the analysis of ruptures and continuities of Social Assistance in Brazil and Maranhão are considered the difficulties identified in the process of institutionalization as a component of the Brazilian Social Security. It highlighted the process of building policy in the 1990s under the liberal influence, which led to the implementation of a process of decentralization and municipalization of Social Assistance Policy without the creation of cooperative basis between the federal entities responsible for funding and management policy. It's still considered the context of recovery of the Organic Law of Social Assistance – OLSA in the 2000s, as a parameter for creating the legal framework that shaped the institutionalization of the Unified Social Services - ITS. In this context, is considered the current debate about the concept of social welfare, and the difficulties of consolidation of ITS in

Maranhão and Brazil, with an indication of elements that form ruptures and continuities of Social Assistance Policy with conservatism.

Key words: Conservatism. Clientelism. State. Social issue. Social rights. Social policy. Social Assistance. Civil society. Social control.

A Wilson, Carolina, Marília e Daniel.

Por nosso amor.

Às famílias Barros Penha, Costa Viana e Tavares Silva, bases da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a presença divina permanente em minha vida mostrando-me a cada momento que posso me superar e ser e fazer melhor.

A minha família sou tão agradecida que gostaria de poder escrever o nome de cada um que, à sua maneira, esteve presente. Início por minha querida avó Maria Leonília, minha mãe Lenir, meu pai Ribamar e meus irmãos: Lílian, Carlos, Liliane e Nilberto e, através deles, a todos os queridos tios e tias, primos e primas, sobrinhos e sobrinhas...

Em seguida, agradeço a meu marido Wilson e meus filhos Carolina, Marília e Daniel, sem dúvida, os mais afetados pelo meu processo de tese.

De maneira especial agradeço a minha irmã Lílian, a meu cunhado Ricardo, a Giovana, Claudia, Ray e Lucy, pelo modo afetoso como me receberam por um mês de reclusão pró – tese.

A Maria, minha amiga incansável que durante esses últimos anos tem cuidado de minha casa, da minha família e de modo muito carinhoso de mim, dando-me a possibilidade de deixar sob sua execução as tarefas domésticas.

Às companheiras e companheiros do CRESS, representados pelos funcionários e pelos membros da gestão na “Luta Sempre” a qual componho, pelo apoio incondicional e pelo trabalho dobrado para compensar minhas ausências.

À minha amiga Jercenilde Cunha pelo carinho, pela disponibilidade pra me ouvir e pelas contribuições valiosas na análise do texto final.

A Rita de Cássia, Jorgena e Annova pelas contribuições na pesquisa de campo.

Às companheiras e companheiros (professores e administrativos) do Departamento e do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão pelo nosso projeto coletivo.

À coordenação e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pelas condições proporcionadas ao desenvolvimento das atividades acadêmicas.

À prof^a Dr^a Cândida da Costa, minha primeira orientadora que, por problemas de saúde, não pôde conduzir o processo até o final.

À prof^a Dr^a Maria Ozanira da Silva e Silva, minha segunda orientadora, pela disponibilidade e competência na condução deste estudo.

Aos gestores, técnicos, conselheiras e usuárias da Política de Assistência Social no Maranhão, sujeitos da pesquisa de campo, pela disponibilidade em expor seus conhecimentos que me permitiram construir este estudo.

Aos trabalhadores e trabalhadoras da Política de Assistência Social no Maranhão de ontem e hoje, responsáveis por esta construção em movimento.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Equipe de referência CRAS - Brasil - 2006	174
Quadro 2 - Ações e serviços dos CRAS - Brasil - 2010	177
Quadro 3 - Participação dos usuários na dinâmica dos CRAS - Brasil - 2010	178
Quadro 4 - Equipe de referência CREAS - Brasil - 2010.....	179
Quadro 5 - Programas, ações e serviços dos CREAS - Brasil - 2010.....	181
Quadro 6 - Serviços de alta complexidade - CREAS - Brasil - 2010.....	182
Quadro 7 - Estrutura de espaço físico CRAS e CREAS - Brasil.....	183
Quadro 8 - Mobiliários e equipamentos - CRAS e CREAS - Brasil	183
Quadro 9 - Síntese dos eventos de capacitação realizados pela SEDES – Maranhão - 2008/2011	195
Quadro 10 - Demanda estadual de capacitação por porte de municípios.....	198

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de municípios e população estimada, segundo as classes do Índice de Desenvolvimento Municipal - Maranhão 2008	55
Tabela 2 - Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita - Maranhão	58
Tabela 3 - Despesas com a seguridade social - Brasil - 1995-2007	155
Tabela 4 - Serviços prestados pelos CRAS conforme nº de beneficiários, nº de municípios e recursos financeiros repassados a estados e municípios - Brasil - 2011	176
Tabela 5 - Serviços prestados pelos CREAS conforme nº de beneficiários, nº de municípios e recursos financeiros repassados a estados e municípios – Brasil - 2011	180
Tabela 6 - População total, famílias pobres e Índice de Desenvolvimento Familiar - Maranhão - 2011	187
Tabela 7 - Serviços prestados pelos CRAS conforme nº de beneficiários, nº de municípios e recursos financeiros repassados - Maranhão - 2011	188
Tabela 8 - Serviços prestados pelos CREAS conforme nº de beneficiários, nº de municípios e recursos financeiros repassados - Maranhão - 2011	189
Tabela 9 - Total de trabalhadores ocupados na Assistência Social por nível de escolaridade e vínculo - Maranhão - 2009	192
Quadro 10 - Trabalhadores na Assistência Social por categoria profissional - Maranhão - 2009	192
Quadro 11 - Repasses federais da Assistência Social para a esfera estadual 2007/2011 - Maranhão	194

LISTA DE SIGLAS

ALUMAR – Alumínio do Maranhão

ANASSELBA – Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APCR – Programa de Apoio à Pequena Comunidade Rural

ASSELBA - Associação Estadual dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência

BENFAN – Bem Estar Familiar no Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAC – Coordenadoria de Ação Comunitária

CADÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAS – Coordenadoria de Apoio Social

CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

CDILUSS - Centro de Documentação e Informação em Lutas Sociais e Serviço Social

CEMIC – Centro de Integração do Menor na Comunidade

CIB – Comissão Intergestora Bipartite

CIT- Comissão Intergestora Tripartite

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMAS - Conselhos Municipais de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CONSEP – Conselho de Ensino e Pesquisa

COORDES – Coordenação de Desenvolvimento Comunitário

CPT – Casa do Pequeno Trabalhador

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRT – Centro de Recepção e Triagem

CSU's – Centros Sociais Urbanos

DAEI – Departamento de Assistência ao Excepcional e ao Idoso
DEC – Departamento Estadual da Criança
DET – Departamento de Educação para o Trabalho
DSPM – Divisão de Segurança e Proteção ao Menor
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ER/SAS - Escritório de Representação da Secretaria de Assistência Social
FBESM – Fundação do Bem Estar do Maranhão
FCC - Fundação Criança Cidadão
FDC – Fundo de Desenvolvimento Comunitário
FEBEM – Fundação do Bem Estar do Menor do Maranhão
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUMCAS – Fundação Municipal da Criança e Assistência Social
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FUNOAP – Fundo de Populações das Nações Unidas
FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
GDÉS - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Processos de Desigualdade e Exclusão Social
GPE's – Grandes Projetos Econômicos
IAPI - Instituto de Assistência e Proteção à Infância
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICV – Índice de Condições de Vida
IDCRAS – Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social
IDF _ Índice de Desenvolvimento Familiar
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDM – Índice de Desenvolvimento Municipal
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGE - Índice de Gestão Estadual
IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográfico
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
ITERMA – Instituto de Terras do Maranhão
LA – Liberdade Assistida
LBA – Legião brasileira de Assistência
LEC – Lazer e Esporte Comunitário
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG's – Organizações Não Governamentais
PAEFI – Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAF – Programa de Assistência à Família
PAIF – Serviços de Proteção Básica à Família
PAS – Política de Assistência Social
PBF – Programa Bolsa Família
PCD – Pessoa com Deficiência
PCFM – Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida
PCS – Programa Comunidade Solidária
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PDU – Plano de Desenvolvimento do Usuário
PEAS - Plano Estadual de Assistência Social
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL – Partido da Frente Liberal
PGC – Programa Grande Carajás
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB – Produto Interno Bruto

PLIMEC – Plano de Integração do Menor na Comunidade
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNBEM - Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNC - Política Nacional de Capacitação
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNM – Política Nacional do Menor
PNV - Programa Nacional de Voluntariado
PPA – Plano Plurianual
PRAI - Programa de Atuação Indireta
PRECOM – Programa de Educação Complementar para Menores
PRECOP – Programa de Educação de Pais
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONASOL – Programa Nacional de Solidariedade
PSB - Proteção Social Básica
PSC - Prestação de Serviços à Comunidade
PTI - Plano de Tratamento Individual
PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RMV – Renda Mínima Vitalícia
SAM – Sistema de Assistência ao Menor
SAS – Secretaria de Assistência Social
SCFV – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SECOM – Secretaria de Comunicação
SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento Comunitário
SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar
SEDESCT – Secretaria de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho
SEDIHC – Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania
SEMCAS – Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SEMED – Secretaria Municipal de Educação
SETRAS – Secretaria de Trabalho e Ação Social

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SOLECID – Secretaria Extraordinária de Solidariedade e Cidadania

SOLECIT – Secretaria Estadual de Solidariedade, Cidadania e Trabalho

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Taxa de Indigência

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VA – Valor Agregado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MARANHÃO ANTES DE 1988	28
2.1 As bases da Assistência Social como política pública no Brasil	28
2.2 O Estado do Maranhão: formação socioeconômica e desigualdades	47
2.3 Assistência Social no Estado do Maranhão antes da Constituição Federal de 1988	60
2.3.1 O período anterior a 1930: da ajuda aos pobres e desvalidos pela Igreja Católica ao ingresso de grupos civis laicos na Assistência Social aos pobres	60
2.3.2 O período pós-1930 e as Bases da Intervenção da Esfera Estadual	64
2.3.3 Intervenção estatal centralizada pela Legião Brasileira de Assistência (LBA)	67
2.3.4 Intervenção estadual através de ações assistenciais no Maranhão no contexto da Ditadura Militar	75
2.3.5 A Assistência Social no período da Nova República: criação da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário (SEDEC)	100
3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL E NO MARANHÃO: dificuldades da transição em curso	121
3.1 A crise do capital e investida neoliberal: as escolhas dos governos pós – 1990 e as implicações para a descentralização da política de assistência social .	121
3.2 A descentralização da política de Assistência Social no Estado do Maranhão sob relações não cooperativas entre os entes federativos	145
4 A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MARANHÃO	153
4.1 O contexto: debate da assistencialização da seguridade social	153
4.2 A construção e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no Brasil e no Maranhão	160

4.2.1 Organização e gestão da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do SUAS	162
4.2.2 Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e os Serviços Tipificados	173
4.2.3 Desafios à consolidação do SUAS no Estado do Maranhão	187
4.3 Tendências de rupturas e de continuidades com o conservadorismo na Política de Assistência Social no Maranhão	207
4.3.1 A concepção de Assistência Social	208
4.3.2 O lugar do usuário na Política de Assistência Social	212
4.3.3 O financiamento da Política de Assistência Social	219
4.3.4. O controle social sobre a Política de Assistência Social	223
4.3.5 Gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social	233
5 CONCLUSÃO	245
REFERÊNCIAS.....	256

1 INTRODUÇÃO

A produção do conhecimento científico deve ter por função o atendimento de necessidades geradas socialmente, visando propiciar condições de uma intervenção qualificada a favor do aprimoramento da humanidade. É por acreditar na possibilidade de contribuir com o avanço da produção científica, bem como, com as práticas sociais dos sujeitos individuais e coletivos envolvidos na construção da Política de Assistência Social (PAS) no Brasil e no Estado do Maranhão, que desenvolvi o estudo intitulado “RUPTURAS E CONTINUIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão”, realizado no Curso de Doutorado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

A Política de Assistência Social, como componente da Seguridade Social no Brasil, foi assegurada na Constituição Federal de 1988, propondo romper com a histórica presença de benemerência nessa área. Apesar de se constituir direito de cidadania assegurado a quem dela necessitar, essa Política Social tem encontrado dificuldades de institucionalização, fato que se verificou desde sua regulamentação tardia, através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição.

Na década de 1990, nos governos Fernando Henrique Cardoso, essas dificuldades se intensificaram sob o ideário neoliberal com a tendência de refilantropização da Assistência Social, com a reforma do Estado e seus impactos sobre a implementação das políticas públicas de corte social. Nos anos 2000, se verificou nova inflexão no sentido da afirmação do dever do Estado com a institucionalização da Assistência Social sob a noção de direito, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, e sua transformação em Lei do SUAS, em 2011, que procedeu à adaptação da LOAS ao SUAS.

O que se pode verificar no decorrer da história da Assistência Social no Brasil é que esse processo se encontra permeado por rupturas e continuidades com o conservadorismo. A ideologia conservadora, conforme Macridis (1982), possui lógica própria que lhe é inerente e que se expressa através de princípios gerais, em que a aversão à mudança rápida se destaca

como o principal. Segundo o autor, o conservadorismo clássico é caracterizado por um conjunto de proposições relacionadas à concepção de autoridade política, sociedade, natureza do indivíduo e relação entre economia nacional e o Estado.

Há uma crença em que a sociedade é como um organismo; que suas partes estão hierarquicamente arrumadas; que a autoridade deve ser confiada aos líderes naturais; uma rejeição do individualismo e do igualitarismo; uma forte crença no costume e na tradição e uma aversão à mudança; ênfase nos simbolismos religiosos e rituais de modo a solidificar a união do todo. No entanto, ao mesmo tempo, há um forte compromisso com um Governo debaixo da lei garantindo os direitos individuais, uma aceitação do Governo representativo, e com ele um reconhecimento da maior participação de todo o povo, uma implementação do Estado de bem-estar social, e, sobretudo uma rejeição a soluções autoritárias. O conservadorismo legitimou-se, assim, como uma ideologia consistente com a democracia. (MACRIDIS, 1982, p. 99).

Assim, para os conservadores, a sociedade é concebida como orgânica e hierárquica formada por indivíduos, naturalmente desiguais, que por suas qualidades naturais diferenciadas também desempenham funções e papéis subordinados à hierarquia, não havendo lugar para pensar em igualdade e liberdade na sociedade, mas em hierarquização e desigualdade social consentida, a partir da capacidade inata de cada indivíduo para o exercício dos papéis sociais.

Sobre a concepção de autoridade política dos conservadores, Macridis (1982) afirma que deve ter como base, a tradição, os costumes, a herança e os preceitos. Negando a teoria liberal do Estado, construída a partir do contrato e do consentimento, acreditam que a sociedade política é herdada dos pais e ancestrais, não construída pelas gerações presentes, devendo desse modo ser mantida por elas.

Conforme essa concepção, por não poder ser construído, o Estado deve ser aceito e reverenciado; e, junto com os governantes, tem como objetivo promover o equilíbrio, dar unidade e uniformidade à diversidade social. Desempenham dessa forma, o Estado e os governantes, a tutela da maioria que não teria condições de decidir, salvo quando já tenham assimilado o que mandam a lei e a tradição, assegurando a manutenção das regras do passado.

A ideologia conservadora é impregnada de autoritarismo e elitismo, à medida que “os líderes naturais devem governar e a maioria deve segui-los”.

(MACRIDIS, 1982, p. 97). A liderança governamental e as decisões de interesse da sociedade devem ser assumidas por “líderes naturais”, pessoas de talento, berço e propriedades. Assumem, dessa forma, a função de tutela das massas, articulando ainda o viés paternalista às obrigações sociais do Estado. “Os líderes naturais têm que zelar pelo bem-estar do indivíduo comum, proporcionando-lhes assistência quando estiver desempregado e, em outras ocasiões, aprimorando suas condições de vida”. (MACRIDIS, 1982, p. 98).

Analisando a influência do conservadorismo na sociedade brasileira, Martins (1994), afirma ser uma sociedade de história lenta, onde o poder do atraso e a persistência do passado demarcam peculiaridades da formação social que impedem os processos de sua transformação. As marcas do conservadorismo dominam o Estado brasileiro e se expressam em relações políticas atrasadas, firmadas no clientelismo e na dominação tradicional de base patrimonial, na oligarquia.

Uma sociologia da história lenta permite descobrir e integrar na interpretação, estruturas, instituições, concepções e valores enraizados em relações sociais que tinham pleno sentido no passado, e que, de certo modo, e só de certo modo, ganharam vida própria. É sua mediação que freia o processo histórico e o torna lento. (MARTINS, 1994, p. 14).

Segundo o autor, no decurso da história política brasileira, a política do favor se constituiu no fundamento do Estado brasileiro, não havendo espaço para distinção entre o público e o privado, encontrando a dominação patrimonial amparo racional-legal nos mecanismos que lhes dão modernidade e possibilidade de realização.

Considerando as contribuições de Macridis (1982) e Martins (1994) acerca das características do conservadorismo e de sua influência na formação social brasileira é possível afirmar que o conservadorismo se apresenta como mediação relevante, associado ao autoritarismo nas relações sociais entre as classes e com impactos no processo de implementação das políticas públicas.

O conservadorismo se expressa como marca indelével na trajetória da Assistência Social no Brasil, inicialmente na ação social da igreja católica, na associação entre assistência e ajuda/caridade cristã, posteriormente nas ações desenvolvidas pelo Estado e Sociedade Civil, alcançando a organização e gestão da Política de Assistência Social até os dias atuais.

Expressões do conservadorismo se revelam na concepção de pobre como carente, como ser de qualidade inferior reproduzida na intervenção pública como favor, sob relação paternal e tutelar gerando dependência e definindo relações clientelistas. O conservadorismo, dessa forma, depõe contra o direito e reforça a negação do dever do Estado no provimento das necessidades sociais.

A partir da concepção de conservadorismo e de sua influência sobre a história da Assistência Social no Brasil, para efeito deste estudo, considero como expressão de continuidade conservadora, todos os elementos que impedem ou dificultam o processo de institucionalização da Assistência Social como política pública. Como indício de ruptura, os elementos que expressam tendência de aproximação com os preceitos da Política de Assistência Social afirmada na Constituição Federal de 1988, direito do cidadão e dever do Estado, bem como dos princípios, diretrizes e objetivos previstos na LOAS, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e demais normativas que expressam o atual formato de organização e gestão da Política de Assistência Social no país.

É dentro desse contexto que se insere a presente Tese cujo objeto de estudo se constituiu das tendências de rupturas e de continuidades com o conservadorismo na Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão, tendo como objetivo analisar o processo de constituição da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão, buscando apreender rupturas e continuidades com as bases conservadoras originárias da assistência social no Brasil. O problema de pesquisa consistiu, portanto, em responder como se deu o desenvolvimento da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão demarcando, no decorrer da história, os diversos períodos, com suas peculiaridades e tendências democratizantes ou conservadoras.

A construção do estudo partiu da hipótese de que o processo de constituição da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão encontra-se atravessado por elementos conservadores, mesmo após a Constituição Federal de 1988, e que, dependendo da matriz de poder que assumam as instâncias de governo nas três esferas, bem como, as condições de

mobilização e articulação da sociedade civil, são fortalecidas tendências de rupturas e de continuidades com o conservadorismo originário da Assistência Social no país.

Os objetivos específicos do estudo, desdobramentos do objetivo geral consistiram em: configurar teórica e historicamente a Assistência Social como direito social à luz da legislação nacional; reconstruir historicamente a trajetória da Assistência Social no Brasil e no Maranhão nos períodos anterior e posterior à Constituição de 1988; caracterizar o processo de descentralização da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão para a implementação da LOAS e analisar as configurações da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS no Brasil e no Maranhão.

Os motivos que me levaram a realizar este estudo são de naturezas diversas. Destaco o interesse pessoal que tem suas bases em minha origem nas camadas pobres do povoado Boticário, (São João Batista – MA). Essa marca originária teve influência na escolha da profissão e na definição do campo de estudo na academia: as formas de vida e resistência das populações vitimadas pela pobreza, bem como as políticas sociais a elas destinadas, levadas a efeito pelo Estado.

Outra justificativa que se articula à anteriormente é que, antes de enveredar pela docência, desempenhei por 14 anos, como funcionária pública estadual, a função de Assistente Social, exercitando todo o processo de desenvolvimento da política social, nas áreas da educação e assistência social, com predominância da segunda, vinculada a órgãos governamentais e não governamentais, assessorando movimentos populares, dentre outros.

O ingresso na academia, em 1995, não me afastou da temática. No esforço de associação entre prática acadêmica e intervenção na realidade, destaco a continuidade do meu envolvimento no processo de construção dessa Política - que se iniciou no início da década de 1980, como estudante, e em seguida como profissional - mediante o desenvolvimento de estudos, participação em Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais bem como no assessoramento a instituições públicas responsáveis pela implementação da Política.

Outro fator motivador é a própria natureza do Serviço Social que, tendo como base de atuação a questão social, impele os profissionais a

desenvolver a produção científica como necessidade a uma intervenção crítica e qualificada em consonância com a realidade e os princípios ético-políticos da profissão. O estudo da Assistência Social se constitui, portanto, para nossa categoria profissional, um imperativo histórico, de modo a contribuir para a superação dos estigmas conservadores a que esteve articulada em sua emergência, bem como elucidar as apropriações históricas que, ao longo de sua trajetória, vem sendo vítima por parte do Estado, como estratégia de busca de consenso.

Merece destaque, ainda, o fato de que, como docente da Universidade Federal do Maranhão, vinculada ao Departamento de Serviço Social a partir de 1995, encontro-me desde então vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Processos de Desigualdade e Exclusão Social (GDÉS), no qual venho desenvolvendo estudos e pesquisas, dentro do eixo “Estado e Seguridade Social”.

A concretização desta Tese expressa também o aprofundamento de estudos em nível de pós-graduação (Especialização e Mestrado) no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, a partir do ano 2000. No primeiro caso foi elaborada a monografia “Impacto do Programa Bolsa Familiar para a Educação em São Luís”, apresentada ao Curso de Especialização em Avaliação de Políticas e Programas Sociais, concluído em 2001, e a Dissertação “Pobreza e suas Formas de Resistência e Enfrentamento no Município de Belágua – MA”, apresentada ao Mestrado em Políticas Públicas em 2004.

A realização do estudo teve como sustentação teórica o materialismo histórico e, em decorrência, o método dialético para a apreensão da realidade. Essa opção teórica resultou do entendimento de que tal método e os seus instrumentos teórico-metodológicos permitem uma maior aproximação com o objeto de estudo, por desvendar os determinantes históricos presentes nos processos sociais, o que permite apreender a Assistência Social como processo construído.

Desse modo, tomei como base de análise o processo de constituição da Política de Assistência Social no capitalismo como totalidade que se manifesta em suas particularidades no Brasil e, de modo singular, no Maranhão. O esforço empreendido buscou desvendar o movimento de

constituição da Política de Assistência Social como direito, a partir da análise histórica das contradições da sociedade brasileira e maranhense, em suas diversas conjunturas político- econômicas, no interior das transformações geradas pelas requisições do capital em cada período histórico.

Entendo que o método dialético, por buscar compreender a realidade como totalidade contraditória, propicia a busca da objetivação do conhecimento produzido, mesmo considerando a presença da subjetividade do pesquisador. Reafirmo, dessa forma, o caráter relativo da ciência, do que decorre que o saber produzido é parcial e temporário, não se colocando como a verdade absoluta, uma vez que a dinâmica da realidade a supera, pois “na ciência não há lugar para uma convicção absoluta”. (BACHELARD, 1974, p. 253).

Tendo como base as concepções expostas, a proposta metodológica que orientou este estudo tem como princípios basilares:

- ter o entendimento de que a compreensão crítica da realidade social só se torna possível a partir do movimento de aproximações sucessivas, através da utilização da metodologia de pesquisa, buscando desvelar as múltiplas determinações e as contradições dessa realidade;
- buscar conhecer o objeto de estudo como totalidade, apreendendo as relações que permitem conhecê-lo como “unidade do diverso”;
- conceber que o conhecimento científico é produzido por sujeitos históricos, logo, não é neutro ou desinteressado, e que o ato de produzi-lo pressupõe preparo técnico e político, fundamentando-se em valores e no conhecimento da realidade, considerando os sujeitos sociais envolvidos;
- considerar o limite do conhecimento científico, a sua relatividade e historicidade;
- ter como ponto de partida as produções existentes sobre a temática em estudo para, através da aproximação com a realidade, serem reconstruídas, resultando num conhecimento mais profundo sobre o real;

- observar que a vigilância epistemológica é conduta necessária no processo de produção do conhecimento, visando a objetivação indispensável à sua validação como ciência.

As categorias teóricas centrais que orientaram o estudo foram: conservadorismo, clientelismo, Estado, questão social, direitos sociais, política social, Assistência Social, Sociedade Civil e controle social. Tomadas como o conjunto categorial fundamental, as categorias eleitas circunscreveram a base teórica e histórica que sustentou a análise do objeto de estudo. Desse modo, intercalam-se e interpenetram-se no decurso histórico, expressando em cada contexto conjuntural continuidades conservadoras mesmo em um quadro de esforço de ruptura, ou vice-versa.

A construção do universo do estudo permitiu realizar uma abordagem nacional acerca das rupturas e continuidades da Assistência Social com o cotejamento desta, com a particularidade da política social no Maranhão. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica considerou como universo, o Brasil; e a pesquisa documental e de campo, o Estado do Maranhão. Foram considerados também componentes do universo do estudo, os vários sujeitos envolvidos na elucidação do objeto de estudo, quais sejam: gestores estaduais e municipais; técnicos/dirigentes e de execução; conselheiros municipais e usuários.

Compreendendo os procedimentos metodológicos e técnicas de pesquisa como decorrentes da opção teórica já explicitada, o estudo foi desenvolvido, tendo como base a revisão de literatura que permitiu o aprofundamento teórico e histórico acerca da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão, com resgate e atualização do debate em curso.

A pesquisa e a análise documental se revestiram de relevância para a reconstrução histórica das bases da Assistência Social no Maranhão no período anterior à década de 1990. Nesse sentido, ganharam destaque o Centro de Documentação e Informação em Lutas Sociais e Serviço Social (CDILUSS), onde localizei o Relatório Parcial da Pesquisa “História da Assistência Social no Maranhão”, realizada pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão no período de 1979-1984, sob a Coordenação da Prof^a Ieda Cutrim Batista, fonte fundamental para a caracterização dos períodos colonial, imperial e república velha no Estado do Maranhão.

Outra importante fonte de pesquisa foi o Arquivo Público do Estado do Maranhão, onde tive acesso aos relatórios anuais dos governadores, através dos quais busquei localizar o processo de constituição da Política de Assistência Social através da ação governamental. Desse modo, todo o período republicano foi levantado, sendo analisadas as Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa, nas décadas de 1940 a 1960 e os Relatórios Anuais dos Governadores à Assembleia Legislativa, a partir da década de 1970.

Esses documentos foram imprescindíveis para a realização da tarefa de reconstrução do período em que se constituíram as bases da intervenção estadual, desde quando as ações assistenciais compunham um Departamento da Secretaria Estadual de Saúde até a expansão na ditadura militar e transição democrática na década de 1980.

A entrevista semiestruturada foi a técnica escolhida para a coleta de informações junto a gestores, técnicos e conselheiros. A amostra intencional teve como critérios o nível de participação das pessoas no processo de constituição da Política de Assistência Social no Maranhão: experiência em diversos períodos estudados; participação como gestor e/ou técnico e conselheiro em mais de uma gestão; referência para o debate teórico e político acerca da assistência no Maranhão.

Desse modo, a amostra de gestores e técnicos foi formada por 05 gestoras e 15 técnicas (secretárias, coordenadoras, diretoras, assessoras e técnicas da execução direta), abarcando todo o período estudado, permitindo reconstruir a história recente da Assistência Social no Maranhão, desde a gestão centralizada na Legião Brasileira de Assistência (LBA), a gênese da intervenção estadualizada, através da Fundação do Bem-Estar do Maranhão (FBESM), na década de 1960, a descentralização e municipalização a partir de 1995, além do processo em seu estágio atual com a implementação do SUAS, a partir de 2005.

Quanto aos conselheiros, foram entrevistados 03 representantes da sociedade civil e 03 do poder público, componentes de diversas gestões a partir da descentralização da gestão da Assistência Social no município de São Luís. Para a definição da amostra dos usuários, foram considerados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) implantados até 2008 em São

Luís, por já se encontrarem mais consolidados nos territórios. Dos 11 CRAS, foram escolhidos 03 para a coleta de informações com os usuários.

Assim, a amostra foi constituída por 50 usuárias de 03 CRAS, no município de São Luís, sendo dois na área urbana, em dois territórios da periferia de grande concentração populacional, Coroadinho e Itaqui – Bacanga e um na zona rural, no bairro Maracanã. Para a coleta das informações foi utilizada a técnica de grupo focal (GATTI, 2005, p. 19) tendo em vista a homogeneidade do grupo segundo a característica de usuárias da Assistência Social e por outro lado, possibilitar a abordagem coletiva das questões, conferindo agilidade ao processo de coleta, bem como, pelo entendimento de que essa técnica facilitaria a expressão das usuárias acerca de questões comuns.

Compôs também a gama de informações, além de inferências, as observações desenvolvidas pela autora nas últimas décadas em eventos nacionais, estaduais e municipais da área ou dentro dos processos de assessoramento aos municípios por ocasião das Conferências Municipais ou de capacitações ministradas.

O processo de construção do estudo ora apresentado inclui, conforme descrito, o levantamento, organização e sistematização de informações, além da análise e exposição dos resultados, através do texto final que se encontra estruturado, tendo como primeiro capítulo o conteúdo desta introdução. O segundo capítulo apresenta inicialmente uma configuração histórico-conceitual da Assistência Social no Brasil e no Maranhão antes de 1988, partindo de uma abordagem inicial acerca da natureza, limites e possibilidades dessa Política na sociedade capitalista.

Em seguida, a formação socioeconômica do Maranhão é caracterizada como base para a análise da Assistência Social no Maranhão antes da Constituição Federal de 1988, abordando o período anterior e posterior a 1930, buscando compreender as bases da intervenção da esfera estadual, avançando pelo período de consolidação e expansão das ações assistenciais durante a ditadura militar e de mudanças conceituais e políticas no período da redemocratização da sociedade brasileira na década de 1980.

O terceiro capítulo é composto por uma análise da Assistência Social como política de seguridade social e das dificuldades de se efetivar

como tal, tendo em vista a crise do capital, investida neoliberal e as escolhas dos governos pós- 1990, com seus impactos sobre o processo de descentralização e municipalização da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão, tendo como base as fragilidades do pacto federativo brasileiro, pautado em relações não colaborativas.

O quarto capítulo tem como conteúdo a estruturação da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão a partir da contextualização do debate atual acerca da concepção de Assistência Social que está sendo afirmada nos anos 2000, e dos desafios colocados em nível nacional para a implementação do SUAS, bem como os indicativos de tendências de rupturas e de continuidades com o conservadorismo na Política de Assistência Social no Maranhão. A Conclusão expressa o esforço de síntese das análises desenvolvidas na exposição apresentada.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MARANHÃO ANTES DE 1988

A busca das condições materiais de sobrevivência se coloca como o primeiro objetivo do ser humano, uma vez que sem elas a reprodução não é assegurada. Em cada período histórico, um tipo de sociabilidade é desenvolvido, gerando necessidades para a manutenção da vida e o desenvolvimento das capacidades humanas. A sociabilidade vigente em cada período cria também as formas de atendimento dessas necessidades, dentro de determinados padrões de segurança e proteção, sem as quais o pertencimento social não seria possível.

2.1 As bases da Assistência Social como política pública no Brasil

As formas de segurança têm sido historicamente promovidas por dois elementos: pelo trabalho, aos aptos e inseridos no mercado de trabalho e pela rede de solidariedade criada para os não protegidos pelo trabalho por se encontrarem excluídos do processo produtivo ou das condições de

pertencimento social que assegurem a sua reprodução. Esta segunda forma se constitui, portanto, na ação assistencial, que dependendo do desenvolvimento das forças produtivas, tem sido desenvolvida ao nível das relações primárias ou secundárias, na esfera privada ou pública.

A Constituição Federal de 1988 assegura que a Assistência Social passou a compor o rol das políticas de Seguridade Social devidas pelo Estado brasileiro como direito do cidadão que dela necessitar, como forma de proteção às adversidades de insuficiência ou ausência de renda decorrentes da sociabilidade capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento, bem como de inaptidão ao trabalho por situações intergeracionais ou de deficiência. Entretanto, esse status foi adquirido tardiamente em relação aos países de capitalismo central, uma vez que a Assistência Social como direito, já compõe os sistemas de seguridade social desde o processo de expansão das políticas sociais no contexto do pós-segunda guerra mundial. (BRASIL, 1988).

Incorporada tanto pelos sistemas de proteção de inspiração bismarckiana¹ quanto nos beveridgianos², a Assistência Social na contemporaneidade se coloca na esfera dos direitos de cidadania a serem assegurados pelo Estado democrático de direito, e dependendo dos critérios de justiça em que se pautam, podem objetivar suprir as necessidades humanas, ou alcançar determinados segmentos pelo critério do mérito. Mas o direito à Assistência Social é fruto de longa construção histórica dos trabalhadores por condições humanas de sobrevivência. De que forma vem se dando essa construção? Quais têm sido no decurso da história os sujeitos promotores da Assistência? Quem são os alcançados pela ação assistencial e em que critérios de justiça essas ações se pautam?

Revisitando a história da Assistência Social foi possível identificar a igreja católica como o primeiro sujeito organizador e promotor da assistência aos pobres, doentes, deficientes e órfãos, mercedores clássicos da

¹ Forma de proteção social assegurada pelo Estado criada na Alemanha na era Bismarkiana pautada nos seguros sociais como garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de risco derivados da perda do trabalho assalariado.

² Trata-se das formas de proteção social inspiradas nos princípios do Plano Beveridge (inglês): responsabilidade estatal com a manutenção das condições de vida das pessoas por meio da regulação da economia de mercado visando manter elevado o nível do emprego; prestação pública de serviços sociais universais (educação, segurança social, assistência médica e habitação) e implantação de uma rede de serviços de assistência.

assistência, a partir do princípio da caridade e do amor ao próximo. Dos pobres, por seu lado, como merecedores da caridade dos mais abastados e da atenção da igreja, era esperado o respeito e a gratidão aos seus benfeitores.

Nos séculos XII e XIII, conforme Castel (1998), a organização da assistência teria como base o cadastro, a classificação e seleção dos beneficiários, obrigados a testes de meios e uso de distintivos para acesso ao atendimento em cada paróquia. O nível de discriminação foi aumentando com o passar do tempo e os critérios de domiciliação e incapacidade para o trabalho se mantiveram na base da relação assistencial, que ao final do século XIII já passou a contar com a presença do governo municipal e de outras instituições laicas, além da Igreja.

O Estado só aparece como sujeito promotor da Assistência Social no período de desconversão da sociedade feudal, (CASTEL, 1998) para fazer face às profundas transformações (POLANYI, 2001) operadas na fase de constituição da classe trabalhadora livre e sem propriedades, isto é, destituída dos meios de produção³ e pronta para servir de mão de obra para a indústria. O pauperismo generalizado e a falta de condições de acomodação dos trabalhadores destituídos colocavam em risco a própria ordem, o que obrigou o Estado a intervir através de políticas sociais, sendo as Leis dos Pobres, de 1388, na Grã-Bretanha, a primeira legislação nesse sentido:

De um modo geral, as Leis dos Pobres – que na verdade datam do século XIV – constituíam um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias. (PEREIRA, 2008, p. 62).

A Assistência a partir de então era demandada não somente pelos incapacitados para o trabalho, mas, também, os aptos sem trabalho. A resposta articulada pelo Estado teve como princípios a repressão e a indução compulsória ao trabalho. A contenção da “vagabundagem” dos aptos ao

³ O processo de destituição aconteceu através de dois movimentos: o primeiro no campo, que com o fechamento das terras comuns pelos senhores e aumento dos preços dos arrendamentos, expulsou os trabalhadores que se transformaram em mendigos, assaltantes, ladrões, pobres sem condições de sobrevivência; o segundo na cidade com a implantação do sistema fabril que divorciou o artesão dos meios de produzir pela falta de condições de concorrer com a indústria. (HUBERMAN, 1986).

trabalho se colocava como prioridade. Mas quem eram os “vagabundos”, senão as pessoas liberadas das relações feudais, trabalhadores domiciliados sem trabalho ou estrangeiros, que fora do seu domicílio buscavam melhores condições de trabalho para escapar da miséria? Classificados em válidos e inválidos, coube aos “vagabundos” válidos as medidas repressoras mais cruéis.

O caráter controlador e repressivo das políticas assistenciais pré-capitalistas pautou a criação da Assistência Social institucional ou interna, em 1576, com o funcionamento da *Poor houses* (Casa dos Pobres) a qual atendia a uma dupla demanda: acolhia os inaptos ao trabalho, que tinham assim um lugar para morrer e deixavam de empestar as ruas, e aos aptos ao trabalho era cobrada pela Assistência, a contrapartida em trabalho.

Conforme Pereira (2008, p. 64, grifo do autor), a partir de 1601, quando da edição da nova Poor Law Act, era possível perceber a tentativa de superar a mera repressão aos pobres, com uma busca de gestão administrativa dos grupos a serem atendidos, a partir da classificação em:

Pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais) que deveriam ser alojadas nas *Poor-houses* ou *Almshouses* (asilos ou hospícios); *pobres capazes para o trabalho* ou *mendigos fortes* que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas *Workhouses*; e *os capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo* (os corruptos) que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção.

Esse modelo de atendimento perdurou por séculos, assegurando a divisão dos pobres em merecedores e não merecedores de assistência, sendo os trabalhos forçados nas *Workhouses* abolidos em 1782, movido por severas críticas ao caráter extenuante do trabalho que levava os assistidos à morte. Dessa forma, a Lei aboliu a assistência interna e estimulou a prática da assistência externa sob a gestão do Estado, com a substituição dos inspetores paroquiais pelo que se pode entender como os pioneiros do trabalho social. Apesar da intervenção do Estado, a presença da Igreja continuava forte e era quem ordenava e coordenava a ação assistencial através das paróquias, o que levou a uma multiplicidade de formatos.

As ações assistenciais levadas a efeito eram prestadas no próprio domicílio, e incluíam não apenas os inaptos, mas também os aptos e dispostos ao trabalho:

Pensões, subsídios desemprego ou recompensas monetárias foi a forma utilizada na administração dessa forma de assistência, tida como a mais apropriada e sensata, juntamente com o emprego rotativo de mão-de-obra assumida pelos donos de terra. (FRASER, 1984 apud PEREIRA, 2008, p. 67).

Apesar dos esforços, o nível de pauperismo identificado na Inglaterra no processo da “grande transformação” (POLANYI, 2000) era crescente, impelindo a sociedade a refletir sobre a sua origem e a instituir um sistema de abono, creditando aos pobres um valor que variava conforme o preço do pão, independente da renda auferida. Tratou-se da lei Speenhamland, instituída em 1795, representando a primeira política governamental direcionada à pobreza cujos princípios de justiça se pautavam nas necessidades humanas de reprodução. Dessa forma, o direito a um mínimo social era previsto sem condicionalidades, mas essa política não permaneceu por um longo prazo, pois contrariava o ideário liberal à medida que se colocava como uma renda auferida sem a mediação do trabalho.

O avanço do ideário liberal se sobrepôs, e em 1834, a lei dos abonos foi substituída pela Poor Law Amendment Act, através da qual, conforme Polanyi (2000) implantava-se decisivamente, o laissez-faire na Inglaterra, com efeitos drásticos sobre a pobreza, que passou a ter que se cuidar sozinha contra o império do mercado. “Se durante a vigência da Speenhamland cuidava-se do povo como de animais não muito preciosos, agora se esperava que ele se cuidasse sozinho, com todas as desvantagens para ele”. (POLANYI, 2000, p. 105).

O que se pode concluir é que no decorrer da desconstrução das relações feudais e implantação da sociedade salarial, a Assistência Social não se constituiu em direito, mas mecanismo de controle das manifestações da questão social expressa principalmente no pauperismo generalizado que transmutou a classe trabalhadora destituída das condições de trabalho feudais nos “vagabundos”, classe perigosa do início do capitalismo. A intervenção estatal em substituição à ação social da igreja católica foi se construindo como resposta especializada necessária frente às demandas do novo sujeito social, o trabalhador industrial em seu processo de constituição.

Ao longo do processo de consolidação das relações capitalistas, o embate entre as classes tem colocado na pauta os interesses antagônicos que elas expressam. O discurso liberal que sustentou a implantação da sociedade salarial levava a crer que os tempos difíceis haviam sido superados, que não haveria mais necessidade de o homem dispensar tanto esforço físico na produção dos meios para viver, que a liberdade havia se instaurado definitivamente, que o ser humano enfim, estaria livre das relações que o aprisionavam, que os frutos do novo estágio de desenvolvimento das forças produtivas alcançariam a todos. (HUBERMAN, 1986).

O desenvolvimento do sistema capitalista tem demonstrado, no entanto, que o discurso liberal não se sustenta; que o modo de produção capitalista não instaura a liberdade humana, uma vez que se organiza a partir da exploração da força de trabalho daqueles que são necessários para desenvolver o padrão produtivo vigente em cada momento histórico, e que, além disso, forma um significativo contingente da população desnecessário ao processo produtivo, embora aptos e dispostos ao assalariamento. O que se verifica é que a população sobrando não terá condições de se reproduzir nos termos da racionalidade e da sociabilidade instaurada pela sociedade mercantil sem a intervenção do Estado.

As políticas sociais têm se constituído na forma como o Estado capitalista tem buscado responder à materialização das contradições entre capital e trabalho, compreendidas como questão social, isto é, conjunto de desigualdades originárias do modo como a sociedade se organiza para produzir, demandando a intervenção do Estado. Compensar ou reduzir os efeitos danosos do processo produtivo explorador e excludente, expresso nas mais diversas expressões da questão social, é, portanto, o objetivo das políticas sociais, que em sua contradição encerram dupla funcionalidade, assegurando, por um lado, a reprodução do capital, e, por outro, incorporando algumas demandas dos trabalhadores, permitindo a sua reprodução.

É na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política [...]. É ela uma forma de gestão estatal da força de trabalho e, nessa gestão, não só conforma o trabalhador às exigências da reprodução, valorização e expansão do capital, mas também é o

espaço de articulação das pressões e movimentos sociais dos trabalhadores pela ampliação do atendimento de suas necessidades e reivindicações. (SPOSATI et al, 1986, p. 35).

Um conjunto de determinações concorreu para que no início do século xx as políticas sociais se consolidassem e expandissem como direito social. Ganham destaque os impactos da crise do capital em 1929 e as consequências da segunda guerra mundial exigindo grandes esforços de reconstrução, colocando em xeque o ideário liberal pautado na economia de mercado, exigindo a presença interventiva do Estado.

Outro elemento que se colocou como consequência da guerra foi a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, chamando a atenção e responsabilizando a sociedade pelos efeitos catastróficos gerados e prevendo um rol de direitos a serem buscados pela humanidade em sua história. Além disso, a possibilidade de expansão do socialismo⁴ no mundo era uma preocupação para os capitalistas. Assim, os riscos à hegemonia do capital, por um lado, e as dificuldades vivenciadas pelos trabalhadores no contexto da crise gerada pela guerra, levaram ao que os estudiosos consideram como o acordo entre capital e trabalho.

Concorreu também para a consolidação das políticas sociais o conceito de cidadania desenvolvido por T. H. Marshall (1967), segundo o qual a sociedade capitalista tenderia a assegurar a todos os direitos de cidadania: direitos civis, políticos e sociais. Compete aos direitos civis garantir a vida em sociedade, os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, e aos direitos políticos, a participação do cidadão no governo da sociedade através dos partidos e parlamento livre e representativo. Os direitos civis e políticos são:

Exercidos pelos homens, individualmente, e têm como princípio opor-se à presença da intermediação do Estado para seu exercício, pois é o homem, fundado na idéia da liberdade, que deve ser o titular dos direitos civis, exercendo-os contra o poder do Estado, ou, no caso dos direitos políticos, exercê-los na esfera de intervenção no Estado. (COUTO, 2006, p. 35).

Quanto aos direitos sociais, estes assegurariam a participação na riqueza coletiva, originando a redução das desigualdades no capitalismo a

⁴ Período em que a organização dos trabalhadores consolidava experiências concretas de alternativas ao capitalismo, com possibilidades de se expandir pelos continentes.

partir da idéia de justiça social. Não dependendo da ação individual do sujeito, eles não se colocam na esfera da liberdade, da individualidade. É a luta coletiva pela igualdade que os embasa, é a necessidade de enfrentamento e redução das desigualdades geradas socialmente que se coloca como objetivo a ser alcançado, logo, a efetivação dos direitos sociais depende do Estado como mediação, para provê-los. (COUTO, 2006).

No interior do movimento conflituoso entre as classes sociais ao longo da história do capitalismo, os direitos sociais foram sendo conquistados pelos trabalhadores, com base na evidência da necessidade ou no contrato, (SPOSATI, 2008), mas a incorporação da noção de seguridade social na década de 1940 rompeu com essa lógica e estabeleceu uma nova concepção para as políticas sociais pautada no conceito de cidadania. Neste sentido, elas têm como suposto o caráter de redistribuição de renda, visando a equidade e a justiça social, consideradas assim, como “conjunto de políticas e ações de reprodução social dos indivíduos humanos”. (FALCÃO, 2008, p. 111).

A incorporação do conceito de seguridade social nas políticas sociais, portanto, se inscreve no contexto do pós-segunda guerra mundial na década de 1940, sob a vigência do modelo taylorista-fordista⁵ de acumulação e das políticas keynesianas⁶, pautadas no pleno emprego e nos salários indiretos através dos serviços desmercadorizados assegurados pelos sistemas de proteção social nos países de capitalismo avançado.

Apesar da incorporação da noção de seguridade, os modelos de proteção social se diferenciaram, sendo mais amplos nos países em que a participação política dos trabalhadores impulsionou a social democracia a expandir os seus efeitos, e, restritos, onde essa influência não se concretizou como marca fundamental. Assim, afirma Sposati (2008, p. 9) que os sistemas de proteção pautados em marcos extensivos originaram sistemas distributivos de serviços sociais básicos a toda a população, e aqueles orientados por marcos restritivos, apenas aos necessitados.

⁵ O modelo de acumulação articulou controle do tempo de produção ao ritmo da esteira, assegurando maior produtividade em função da velocidade impressa ao processo de produção.

⁶ Políticas de intervenção do Estado na economia no sentido de controlar os impactos das crises cíclicas do capital.

Mas em que consistiu o Estado de Bem-Estar Social, quais as características que o diferenciam do Estado liberal anterior ao pós-guerra? Falcão (2008) aponta que esse tipo de Estado “teve como paradigma os direitos sociais”, havendo a internalização pela administração pública do dever de assegurar-los aos cidadãos, assumindo de forma progressiva as funções de reprodução da força de trabalho. Por outro lado, “foi fruto de um pacto social e político entre capital-Estado-classe trabalhadora”, e um pacto não se constitui em simples aliança, mas em uma negociação entre forças sociais que detêm expressivo poder, envolvendo compromisso e controle desse compromisso pelas partes pactuantes.

Outra característica identificada por Falcão (2008), é que esse tipo de Estado “se apresenta como agente central na reprodução social como gestor das políticas de seguridade social”. Tem sua racionalidade no paradigma dos direitos sociais extensivos a todos os cidadãos, logo, tinha como lógica a universalização dos serviços. Outro aspecto relevante é que essas características foram construídas dentro da racionalidade do Estado-nação em busca de proteção social para os cidadãos no âmbito do território.

Nesse sentido, a Assistência Social passou então a integrar esses sistemas de proteção e na condição de direito social passou a ser incorporada como integrante da sociabilidade industrial pelos países de capitalismo central. Mas qual o significado da Política de Assistência Social na sociedade capitalista? O que se pode esperar dela, quais as suas potencialidades e limites?

A assistência Social tem como finalidade assegurar os mínimos sociais, as condições básicas de sobrevivência aos segmentos populacionais impedidos de assegurá-la dentro dos padrões vigentes, tendo o trabalho como mediação. Esse foi o quadro que se concretizou nos países de capitalismo central sob a vigência do pleno emprego. Mas no contexto dos países de capitalismo tardio, no conceito de “incapacitados” para o trabalho, encontram-se incluídos não só os demandantes clássicos da assistência social: doentes, idosos e órfãos, mas também grande parte da população economicamente ativa que não consegue inserção no mercado de trabalho e por isso encontra dificuldades de ter sua reprodução assegurada apenas pelo trabalho informal e

precarizado em que se encontra incluída. Neste caso, a Assistência Social deve ser extensiva a essa população apta ao trabalho.

A primeira potencialidade da Assistência Social reside, portanto, em dar visibilidade às contradições do sistema de produção capitalista explicitando a sua incapacidade de integração da população economicamente ativa pela via do trabalho, gerando internamente os excluídos pela produção a serem incluídos pela política social. Mas, embora considerada como direito, a Assistência Social traz em seu bojo o limite da política social e, assim, não pode comprometer a lógica liberal da busca ao trabalho assalariado como forma de integração social que orienta a sociedade capitalista. A partir dessa lógica deve se situar dentro de um padrão mínimo, que conduza o beneficiário da política a continuar disponível e necessitando ser assalariado.

Uma segunda potencialidade da Assistência Social é assegurar o direito dos inaptos ao trabalho por sua condição de pertencimento à sociedade em seu atual estágio, onde a sociabilidade construída já incorporou e legitimou certos padrões mínimos abaixo dos quais a dignidade humana estaria comprometida. A Assistência Social se coloca neste patamar, como asseguradora das condições de dignidade dos segmentos não inseridos pela sociabilidade do trabalho, quer seja por situações intergeracionais ou de falta de saúde que os habilite para atividades laborais.

As formas de implementação da Seguridade Social através dos Estados nacionais no pós-guerra aconteceu de forma bastante diferenciada, mesmo nos países de capitalismo central. O acordo social democrata possibilitou ao capital expandir-se durante trinta anos sem entrar em crise, e permitiu aos trabalhadores, além da melhoria das condições imediatas de sobrevivência, a ampliação do processo de organização sindical e partidária e da efetiva participação na arena política.

Esse ciclo de crescimento capitalista começou a entrar em crise nos países centrais a partir do final dos anos 1960, exigindo que fosse reestruturado o padrão de acumulação. O liberalismo como matriz teórica hegemônica, intitulada de “neoliberalismo” justificou a crise pelos custos de produção decorrentes dos elevados salários auferidos pelos trabalhadores e pela intervenção do Estado de Bem-Estar social.

A desregulamentação das relações de trabalho⁷, uma das saídas neoliberais, provocou consequências devastadoras sobre o emprego formal, com a redução dos postos de trabalho e refluxo das políticas sociais que tinham no salário a principal fonte de financiamento. Os impactos das transformações no mundo do trabalho sobre as políticas de seguridade social definiram a crise do Estado de Bem Estar Social. Para os países centrais que já haviam incorporado a seguridade social no processo de implementação dos sistemas de proteção social, o que se apresenta é a tendência de redução dos gastos sociais.

Para os países periféricos que nem haviam conseguido concretizar o Estado de Bem-Estar, os impactos são mais perversos, uma vez que apontam para o rompimento da tendência anterior de expansão dos direitos sociais e da intervenção do Estado no sentido de assegurá-los. No tocante à Política de Assistência Social a questão se torna mais complexa uma vez que ela ainda nem havia se constituído como política de Estado.

Sob a capa da filantropia, ajuda circunstancial, espaço de caridade, a Assistência Social não se mostra de pronto como forma de relação histórica - e contraditória – das classes sociais frente à desigualdade social. Não se mostra de pronto com seus vínculos na arena política ou ainda não permanece visivelmente ligada à luta pelo poder. (SPOSATI, 1991, p. 7).

Considerando o processo de constituição da Assistência em política social nos países centrais como fruto de intensas lutas dos trabalhadores, cabe questionar quais as bases em que essa política se gesta e consolida no Brasil. Que peculiaridades da formação social brasileira influenciaram no padrão de proteção social aqui desenvolvido? A compreensão do percurso tardio e difícil de constituição da assistência em política social, na perspectiva do direito, requer considerar alguns aspectos da formação social brasileira e do modo como as relações de classe foram sendo engendradas, bem como das influências destas relações sobre as políticas públicas como direito social.

Autores clássicos, como Prado Junior (1977), Furtado (1974) e Fernandes (1987), consentem que a formação socioeconômica brasileira se

⁷ Destacam-se, neste sentido, a flexibilização da legislação trabalhista, a terceirização, o fim dos acordos coletivos, dentre outros elementos que alteraram o quadro anterior pautado na estabilidade do trabalhador.

realizou de forma subordinada aos interesses do capital internacional, inviabilizando no país a constituição de processos de desenvolvimento social e econômico segundo a dinâmica do capitalismo clássico, com a explicitação das contradições e das relações entre as classes, solo fértil para a reprodução das relações pautadas nos afetos particularistas em detrimento da racionalidade universalista.

Essa concepção se confirma quando se analisam alguns aspectos da nossa formação social. O primeiro consiste nos motivos da colonização brasileira - a expansão de interesses comerciais do governo português e de particulares através da exploração de toda forma de riqueza aqui encontrada. Esse caráter explorador da colonização fez toda a diferença e nele encontramos as bases das relações desiguais que se estabeleceram no período colonial: dominação e extermínio dos nativos e, posteriormente, a exploração da mão de obra escrava na monocultura do açúcar e na criação de gado no interior do país. Nativos e escravos, duas categorias desprovidas de qualquer importância e consideração para os colonizadores, seres embrutecidos, desumanizados, desprovidos do direito a ter quaisquer direitos.

A força de trabalho dos escravos sustentou a emergência do coronelismo, outro elemento importante da nossa formação que tem consequências profundas sobre a concepção de assistência que foi sendo forjada, uma vez que o exercício do domínio privado dos coronéis, personificação do Estado e da lei, concentrava todos os poderes sobre a área de sua propriedade, inclusive sobre as pessoas que nela residiam. As relações desiguais que se estabeleciam entre os coronéis e os destituídos da posse da terra se apresentavam, para estes últimos, como proteção, gerando a dependência e subserviência que alimentaria outro traço da nossa formação social: o clientelismo.

O clientelismo atravessa a história do nosso país, expressando e explicando as relações de dominação e subordinação que moldaram e moldam as formas de relacionamento entre as frações detentoras de poder e riqueza e os destituídos de ambos. Relação de mão dupla, que supõe aos sujeitos envolvidos a esperança e possibilidade de auferir vantagens de diversas ordens.

O requisito fundamental para êxito da relação clientelista é a manipulação dessa esperança de futuros benefícios. Do lado do cliente, a relação permite ter alguma segurança frente a necessidades futuras; do lado do patrono, a habilidade em manipular a esperança permitirá ampliar o máximo possível sua clientela. (AVELINO FILHO, 1994, p. 229).

Instituído como prática decorrente da “cultura do favor” que tem em suas bases o paternalismo originário da família patriarcal, o clientelismo carrega em si características que fortalecem a dependência e a subserviência, fomentando o autoritarismo, a falta de participação dos movimentos de base, o corporativismo e o patrimonialismo⁸, dentre outros: “O clientelismo [...] implica, necessariamente, no estabelecimento de vínculos pessoais e até afetivos, através dos quais são efetuadas trocas entre sujeitos de poder desigual”. (ARAÚJO, 2001, p. 12).

As primeiras formas de assistência resultaram das relações patrimonialistas e clientelistas, na esfera da grande propriedade, orientada pela ideologia liberal e pela doutrina da igreja católica, o que conferia à assistência o caráter caritativo de ajuda ao próximo. Nesse sentido, eram merecedores de ajuda, os destituídos de posses e os pobres em geral, que recebiam doações de vestuário, alimentação e moradia, de forma direta dos senhores de engenho ou da articulação destes com a ação social da igreja, através das instituições asilares, orfanatos e hospitais.

Esse mesmo modelo se estenderia ao período imperial e até o início da república, quando o apelo à filantropia dos ricos para com o público-alvo da Assistência foi influenciado pelos interesses da saúde pública em higienizar as cidades, afastando das ruas aqueles seres que comprometiam a saúde da população e a imagem das grandes cidades. As principais ações eram o tratamento asilar, além de auxílio médico, auxílio funeral e auxílio natalidade, tendo como instituições promotoras as Santas Casas de Misericórdia⁹ através de seus Hospitais e da Roda dos Enjeitados ou Expostos¹⁰.

⁸ Ver: Barbosa (1994); Carvalho (1997); Holanda (1995); Avelino Filho (1994).

⁹ Instituição criada e dirigida pela igreja católica para prestar assistência médica e social aos pobres, conforme modelo vigente na metrópole portuguesa.

¹⁰ Segundo Rodrigues (2011), com a criação da “Casa para expostos” surgiram os primeiros indícios de assistência social no Brasil, no sentido de acolher as crianças abandonadas. O método de recolhimento consistia em uma roleta, onde as famílias deixavam as crianças de maneira que não pudessem ser identificadas. Esse método era utilizado por famílias pobres e

Naquele período, embora o Estado figurasse como um dos “doadores” de recursos financeiros mantenedores das ações, a iniciativa ainda era privada e de execução da Igreja Católica e de entidades filantrópicas. A noção de direito social ainda não havia se constituído, justo que os primeiros passos na luta pelos direitos sociais no Brasil seriam dados, conforme Carvalho (2005), no período de 1822 a 1930, dentro de um complexo quadro herdado do período colonial: a escravidão que negava a condição humana do escravo; a grande propriedade rural, fechada à ação da lei; o Estado comprometido com o poder privado. A abolição da escravidão promoveu a incorporação dos ex-escravos aos direitos civis. Mas sem escola, sem terra, sem emprego, os ex-escravos passaram a constituir a maior parte dos pobres, a necessitar de assistência e sem a ela ter direito.

As bases da Assistência Social no Brasil são marcadas pelo atendimento às carências dos segmentos empobrecidos da sociedade, em geral excluídos do mercado de trabalho, gerando um processo de negação da identidade social dos grupos a que se destinava, os quais eram estigmatizados como incapazes. Trata-se, segundo Teixeira (2008, p. 44), de uma cidadania invertida, uma vez que “o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão”.

Outro elemento relevante a ser analisado para o entendimento da trajetória da Assistência Social no Brasil diz respeito ao caráter do Estado que se forjou na década de 1930, quando da consolidação da indústria como modo dominante de desenvolvimento do capitalismo. O Estado, conforme Farias (2001, p. 29):

É uma forma social que sofre variações temporais e espaciais. Não se trata de um valor universal, de um ideal abstrato, de uma forma fixa, irregular ou aleatória. Ao contrário, o fenômeno estatal obedece a leis que trazem a marca da história, em articulação orgânica com as formas assumidas pelo ser social, na reprodução e na crise do capitalismo.

ricas, criado primeiramente na Bahia, em 1726, seguida pelo Rio de Janeiro, em 1738. Assim, durante o século XIX as “Rodas de expostos” assumiram o caráter assistencial a crianças abandonadas e as entidades responsáveis estavam ligadas a Igreja Católica, como por exemplo, as Santas Casas de Misericórdia.

Conforme Fernandes (1987), o Estado moderno, que se gestou no Brasil na década de 1930, não rompeu com as suas bases conservadoras, mas as atualizou com a transformação dos antigos senhores de engenho na burguesia agro-industrial nascente, sendo que, o clientelismo originário acompanhou os antigos patriarcas. Estes, renomeados de burgueses, foram os mesmos sujeitos que construíram a transição para o capitalismo industrial, e as práticas consolidadas nos períodos anteriores influenciaram fundamentalmente na consolidação do sistema capitalista sem que acontecesse a revolução burguesa clássica e as rupturas que ela ensejaria, o que contribuiu para a conformação de um tipo de Estado aprisionado pela esfera privada.

A constituição das classes no Brasil, segundo Fernandes (1987), se deu de maneira inversa, uma vez que a burguesia não se expressou conforme os moldes clássicos do capitalismo. Dessa forma, o capitalismo no Brasil não chegou a impor a ruptura com os centros hegemônicos da dominação imperialista nem a desagregação completa do regime pré-capitalista, assim como não superou os estados relativos de subdesenvolvimento, pela ausência de uma economia interna autônoma. A classe operária, por sua vez, emerge no lastro do regime escravista, no contexto de uma industrialização dependente, atrasada e instável, o que comprometeu a sua formação e socialização como classe. Ela surge à sombra da burguesia, dependendo dela e não em sua oposição. (FERNANDES, 1987).

No contexto do desenvolvimento da formação social brasileira é possível compreender as formas de constituição da Sociedade Civil¹¹ no nosso país, e a luta pelos direitos sociais. A prática clientelista se espalhou sobre o campo dos direitos, de tal modo, que inverteu a cronologia de Marshall. Em nosso país os direitos sociais emergiram não como uma consequência do movimento histórico dos sujeitos no exercício da liberdade, em pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, organizados em sindicatos e partidos, exercendo espaços de poder de pressão sobre o capital e o Estado. Embora não se possa minimizar a força de pressão dos trabalhadores, uma vez que a intervenção do

¹¹ Sociedade civil aqui compreendida conforme Gramsci (1976) que a entende com o Estado ampliado juntamente com a sociedade política. Dessa forma existe na sociedade uma unidade contraditória de afirmação e negação entre Estado e sociedade civil, sendo o primeiro determinado pela segunda e não o contrário. Os interesses de classes perpassam o Estado em sua dupla dimensão: sociedade política (funções coercitivas) e sociedade civil (funções educativas ou de consenso).

Estado aconteceu em consequência da ação desse novo sujeito coletivo, a resposta do Estado, buscando se antecipar às demandas através uma ação paternalista e clientelista teve por finalidade reduzir o que poderia ser considerado apenas como fruto da luta e do conflito entre capital e trabalho.

O Estado, ao assegurar o direito social conforme o mérito da inclusão no mercado formal de trabalho descaracterizou a sua natureza coletiva e universalista de busca de redução das desigualdades sociais, inerente aos direitos sociais. O direito conferido consistia muito mais em forma de controle sobre os trabalhadores do que o reconhecimento do seu estágio de organização e pressão, o que se pode sintetizar no conceito de cidadania regulada, desenvolvido por Santos (1987), ou de “Estado de bem-estar ocupacional”, segundo Sposati (2008, p. 14), onde “as condições de reprodução social foram seletivamente estendidas a estratos ocupacionais a partir de sua importância econômica ou do grau de organização política”.

A resposta do Estado Novo aos trabalhadores não alcançados pela proteção social decorrente do trabalho aconteceu através dos programas assistenciais. (SPOSATI, 2008). Trata-se de uma mudança importante, considerando-se a responsabilização do Estado com a política de assistência social, inflexão que retira do setor privado filantrópico e caritativo a ação de atender às necessidades sociais dos não incluídos no trabalho industrial. No entanto, o conteúdo e a natureza das ações levadas a efeito pelo Estado sofreram poucas alterações no que se refere ao caráter paternalista, caritativo e estigmatizante dos pobres, desenvolvido no período anterior.

Dois componentes influenciavam na intervenção do Estado: os esforços de cooptação em busca do consenso por parte dos governos, e a luta dos trabalhadores por direitos frente às expressões das contradições da sociedade industrial que se acirraram, no caso especial da industrialização no país, com o acelerado e descontrolado processo de urbanização.

A Assistência Social¹² já não era uma causa apenas da igreja e das damas de boa vontade, pois havia um novo demandante, não mais apenas os órfãos, os velhos e doentes que não podiam ser acolhidos por seus familiares, (os inaptos clássicos), mas o operariado em formação e suas famílias, e a esse

¹² A criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 01 de julho de 1938 consistiu no marco histórico de reconhecimento da Assistência Social pelo poder público.

novo demandante as antigas formas de atendimento não surtiriam o efeito esperado.

A necessidade de um caráter técnico da intervenção levou à criação da Legião Brasileira de Assistência, instituição criada em 1942, no contexto da necessidade de prestar assistência às famílias dos convocados para a guerra. A LBA consolidou-se no pós-guerra, como a primeira instituição nacional de caráter público na área da Assistência¹³. Seus objetivos iniciais, limitados às famílias dos pracinhas, foram ampliados, passando a atuar em todas as áreas da assistência social, englobando um vasto campo de atendimento: à maternidade, infância, velhice, aos doentes, necessitados e desvalidos.

No contexto do populismo e do desenvolvimentismo que caracterizaram o período pós 1942 até 1964, as ações assistenciais da LBA desenvolveram ainda a importante tarefa de contribuir para a socialização do trabalhador urbano industrial através de uma série de atividades socioeducativas e culturais direcionadas à melhoria do nível de vida dos trabalhadores. Essas atividades consistiam em: auxílios em geral, alfabetização de adultos, formação de mão de obra, melhoria da alimentação e da habitação, além da organização e racionalização dos lazeres dos trabalhadores. (IAMAMOTTO; CARVALHO, 1986).

Durante o período da ditadura militar (1964-1985), a Assistência Social se expandiu e se consolidou, sendo largamente utilizada pelos governos como mecanismo de controle das tensões inerentes à ausência dos direitos civis e políticos. Além da assistência centralizada pela LBA através da ação direta nos seus Centros Sociais e, indiretamente, via entidades filantrópicas conveniadas, passam a ser criadas instituições estaduais direcionadas ao desenvolvimento de ações assistenciais.

Os governos estaduais foram chamados a implementar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), criada através da Lei 4.513 de 1964¹⁴, coordenada pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

¹³ A articulação direta com o setor privado, base de sua origem, foi a sua marca fundamental e através do repasse de recursos para que as entidades filantrópicas fizessem o atendimento, estendeu sua ação a todo o território nacional e permaneceu na coordenação e execução das ações assistenciais até a década de 1990, quando foi extinta.

¹⁴ A PNBEM substituiu as ações desenvolvidas pelo Serviço de Atendimento ao Menor – SAM, criado na década de 1940, tendo como modelo básico de assistência a internação de crianças

(FUNABEM), com a criação nos Estados da Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM), mediante financiamento federal.

Enquanto a esfera Estadual era chamada a concentrar sua atuação assistencial na capital, a LBA, sob a ditadura militar, expandiu sua atuação para todo o país através de extensa rede conveniada, inicialmente formada pelas entidades filantrópicas (até meados da década de 1970, sob os impactos do “milagre brasileiro”) e, posteriormente, com as Prefeituras (a partir de 1979, quando a crise do “milagre” se acirrou), mantendo como público mercedor os pobres: famílias desassistidas, idosos, crianças, mulheres e inválidos.

O público mercedor de atendimento, bem como as ações dirigidas aos pobres através da LBA, foi se alterando no decorrer da história, de modo que no período da ditadura, vários segmentos, além da maternidade e infância, foram incluídos: os idosos, as pessoas com deficiência e por último a família. Apesar da expansão do público e das ações, não houve mudança de concepção. A ajuda e a benemerência (dos governantes, das primeiras damas, dos filantropos, dos voluntários) permaneceram como mecanismos de sustentação das ações da Assistência Social. Desse modo, despolitizada, esvaziada do seu conteúdo de política social, uma vez que não consistia em direito.

A noção de direitos sociais só foi construída no Brasil no processo de redemocratização do país a partir da segunda metade dos anos 1970, quando as bases constitutivas do Estado de Bem-Estar estavam sendo revistas pelo processo de reestruturação do capital em nível mundial. Sob inspiração neoliberal, o incremento do gasto social era considerado um dos culpados pela crise do capital, em curso nos países centrais a partir do final dos anos 1960, quando o Brasil se encontrava sob regime militar que se estendeu por mais duas décadas.

O primeiro governo pós - ditadura, autointitulado de “Nova República”, se defrontou com a pressão do ideário neoliberal e das

e adolescentes “desvalidos” encaminhados pelos Juizados de Menores, veementemente criticado pelo caráter repressivo e desumanizante. (RIZZINI; PILOTTI, 1995, p. 277). O discurso oficial mostrava um novo enfoque ao atendimento ao “menor” que consistia na recepção, triagem e internamento, subdividindo os “menores” entre os carentes e os considerados de conduta antissocial. A partir desta orientação, as FEBEM’s passaram a desenvolver ações diferenciando o atendimento em duas áreas: preventiva (com os carentes e suas famílias) e repressiva (com os de conduta antissocial).

recomendações dos organismos internacionais para o ajuste fiscal dos países do terceiro mundo à nova ordem mundial, por um lado, e pela expectativa criada no processo de redemocratização, de resgate da dívida social do longo período ditatorial. Marcado por profunda crise econômica, política, social e de legitimidade, o governo conviveu com o crescimento e aprofundamento da miséria e com as críticas à falta de efetividade do enfrentamento da pobreza através dos serviços existentes, representados pela ação da LBA.

No processo da elaboração da nova Constituição Federal ganharam maior relevância, as críticas e questionamentos às práticas assistencialistas e clientelistas, bem como as demandas por uma política de Assistência Social articulada à questão da cidadania, inscrita na universalização de direitos, como política pública que assume do ponto de vista jurídico-legal a conotação de “direito do cidadão e dever do Estado”. A influência do debate no interior da LBA levou à elaboração de um novo discurso, pautado na noção de direito dos serviços prestados ao usuário. Colocou também para os servidores da LBA, a necessidade de repensar a instituição para que ela se posicionasse nesse novo momento¹⁵.

A Nova Constituição elaborada no final da década de 1980 assegurou a mudança de status da Assistência Social, mas o descompasso histórico entre a consolidação do Estado de Bem-Estar nos países centrais e a conquista dos direitos à seguridade social no Brasil¹⁶, contribuiu para que a Assistência Social, como política de Estado, tenha encontrado dificuldades de se constituir como direito de quem dela necessitar e com a primazia do Estado na execução dos serviços.

Apesar do reordenamento institucional se constituir em exigência para a efetivação das diretrizes de descentralização e municipalização das políticas públicas, definidos pela Constituição Federal, o que se apresentou, no entanto, foi que para além do discurso modernizante, que era repetido, a LBA

¹⁵ Nesse contexto, ganhou destaque a Associação Nacional de Servidores da LBA (ANASSELBA), que expressava a defesa dos princípios de municipalização da assistência social, mas também o desejo de que o reordenamento da LBA assegurasse à instituição assumir na esfera federal, a normatização e coordenação da Política Nacional de Assistência Social.

¹⁶ Composta pelas políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social.

manteve a operacionalização de um leque ampliado de programas sociais no mesmo formato anterior à Constituição.

O papel desempenhado pela LBA na trajetória da Política de Assistência Social é inegável. Pesquisa realizada por Sposati e Falcão (1989) por demanda da própria instituição, ao final da década de 1980, apresenta uma série de elementos que permitem compreender a ação institucional. Uma das afirmações das autoras mostra que, apesar de se revestir de importância para os indivíduos atendidos, bem como, de empregar vultosos recursos públicos, o padrão de proteção que se conformou através da LBA não se pautou na noção de direito, mesmo depois de assegurado legalmente.

Suas características fundamentais assentavam-se no assistencialismo e na divisão dos indivíduos segundo o grau de necessidade ou “carência”. Partindo dessa concepção, os elementos constitutivos da Assistência Social consistiam no fisiologismo; no clientelismo político-eleitoreiro; na confusa relação entre poder público e entidades privadas; na lógica do favor e do paternalismo; enfim, pautava-se na negação do direito.

Um conjunto de elementos contribuiu, conforme Sposati e Falcão (1989, p. 9), para que a instituição não conseguisse construir sua identidade como órgão público, destacando-se: a estreita vinculação com o setor privado; a sua origem de missão legionária de assistência à pobreza brasileira, além da influência das esposas dos dirigentes políticos (presidente e governadores). Essa dificuldade, segundo as autoras, se colocava tanto para os usuários quanto para os funcionários da instituição, prevalecendo também para a sociedade a concepção de que a LBA prestava ajuda e, desse modo, não gerava direitos nem deveres.

O debate acerca das funções da LBA dentro do novo arranjo constitucional permeou os últimos anos de vigência da instituição, quando já havia um questionamento crítico por parte de muitos profissionais do Serviço Social em relação às práticas assistenciais consideradas sob a ótica do direito. Esse debate contribuiu para o movimento que redimensionou a concepção e a prática da assistência social.

A instituição se encontrava ainda num movimento de busca de seu reordenamento, quando de sua extinção pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Medida Provisória nº 813 de 01.01.1995, tendo como

justificativa o cumprimento à diretriz da descentralização político-administrativa contida no inciso I, artigo 5º da LOAS (BRASIL, 1993). Em nível federal foi criada a Secretaria de Assistência Social e estadual, o Escritório de Representação da Secretaria de Assistência Social (ER/SAS).

A forma como se deu o encerramento das atividades da LBA gerou grande descontentamento entre os trabalhadores da área da Assistência, bem como foi apontada por estudiosos como acelerada e autoritária por desconsiderar todo o acúmulo histórico que a instituição detinha. O processo de construção da Política de Assistência Social, sua afirmação, municipalização, descentralização, dentro dos parâmetros da LOAS, foram avanços desconhecidos pelo novo governo, mantendo e reforçando o caráter filantrópico e conservador que marcou a Assistência Social até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A partir do contexto nacional abordado, a seguir é apresentada a contextualização da Política de Assistência Social no Maranhão, iniciando-se pela caracterização sócio-histórica do Estado.

2.2 O Estado do Maranhão: formação socioeconômica e desigualdades

O Estado do Maranhão compõe a Região Nordeste do país e conta com área de 331.935.507 Km² distribuída em 217 municípios. Conforme o resultado do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui uma população de 6.574.789 hab. sendo 3.261.515 homens (49,6%) e 3.313.274 mulheres (50,4%). A densidade demográfica é de 19,81 hab/km² e 63% da população se concentram na área urbana. Considerando a autoidentificação, a população do Estado é formada por 66,5% pardos, 22% brancos, 9,6% preta, além da raça amarela e indígena que formam 1,9%. A influência afrodescendente na formação da população do Estado é de 76,1% e já expressa um primeiro indício da desigualdade social que marca o Estado, considerando a posição de desvantagem que esse segmento populacional vivencia no país. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

A economia do Estado cresceu durante a última década a uma taxa média anual de 1,52%. Apresenta, em relação aos demais Estados brasileiros,

os piores indicadores sociais, sendo, por isso, considerado um dos Estados mais pobres do país. Além da situação de pobreza destaca-se também a extrema desigualdade social que separa os poucos abastados da maioria que apenas sobrevive no Estado.

A situação de desigualdade social que atravessa a história do Maranhão, não pode ser compreendida fora dos marcos das determinações históricas do processo de formação socioeconômica deste Estado e do modelo de desenvolvimento capitalista aqui desenvolvido através de vários ciclos econômicos¹⁷. Isto implica em compreender o Maranhão a partir da conjugação do modo como é exercido o poder político, que expõe a maioria da população a necessitar da Assistência Social pública para a sua reprodução, por falta de oportunidades de provimento de suas necessidades através do trabalho.

Sobre o processo de formação socioeconômica do Estado se pode afirmar, com base em Feitosa (1994), que ela é marcada originalmente pelo estigma da pobreza, que pode ser definida por dois elementos determinantes, para o longo período de estagnação econômica que marcou o período primitivo de colonização. O primeiro, o desinteresse de Portugal em relação ao Maranhão, que além de não dispor de metais preciosos, até aquele momento não havia descoberto um produto valioso que compensasse investimentos da Coroa. Esse motivo explicaria o descompasso de mais de um século entre a colonização do Maranhão e dos demais Estados brasileiros.

O segundo elemento diz respeito ao perfil e estado de pobreza dos colonos já estabelecidos. Não vieram para esta parte do Brasil os membros da nobreza, mas os portugueses degradados, os “vagabundos” que vieram pagar sua “pena,” ocupando a colônia. Esse motivo também explicaria o fato de que a metrópole os tenha abandonado à própria sorte e que eles tenham sobrevivido no primeiro momento do período primitivo, em condições de pauperismo, impedidos de adquirir a força de trabalho dos negros escravizados e assim potencializar as atividades produtivas. Desse modo, a colônia avançou de

¹⁷ Buscando explicitar as origens, desenvolvo um breve resgate acerca da formação socioeconômica do Estado do Maranhão, utilizando os estudos de Feitosa (1994), Mesquita (2006) e Otoni (2006). Para configurar o quadro atual, utilizo como fonte, cinco publicações do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (2009a; 2010a; 2009b; 2009c; 2010b), a partir de informações do IBGE, para a última década.

forma tão lenta, que em 1720, existiam apenas 1.400 moradores. Dessa forma, afirma Feitosa (1994, p. 171), (que) o Estado do Maranhão

Entra no circuito das trocas simples de mercadorias muito tardiamente, e permanecendo todo esse período à mercê dos saques e da pirataria européia. Insere-se no âmbito do mercantilismo europeu quase um século e meio após a conformação das principais colônias portuguesas.

O segundo momento da economia colonial é demarcado pela criação da Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará em 1756, momento em que políticas são implementadas visando à organização da produção agrícola para exportação, com o cultivo de dois produtos básicos: arroz e algodão. A estrutura de organização da produção firmada na grande propriedade rural e no trabalho escravo, sob incentivo das políticas pombalinas,

[...] permitirá a melhoria daquele cenário de pobreza e miséria vivido no decorrer de todo o século XVII e metade, ainda, do século XVIII [...] Os excedentes cresceriam em dois sentidos: em primeiro lugar pela produção realizada a baixo custo e, em segundo lugar porque, instala-se um comércio de negros na praça do Maranhão, partindo de São Luís. (FEITOSA, 1994, p.180-182).

Dos produtos agrícolas para exportação, ganhou destaque, a partir das três últimas décadas do século XVIII, o algodão. Sua exportação para a Inglaterra aproveitou uma “brecha” produzida por conflitos internacionais como a guerra da independência dos Estados Unidos e os efeitos das guerras napoleônicas, que permitiram a relação direta da economia colonial maranhense com a economia capitalista industrial inglesa.

Cessados os conflitos da independência norte-americana, os conflitos provocados pelas guerras napoleônicas e restabelecido o fornecimento de algodão pelos Estados Unidos à Inglaterra, bem como a entrada da produção indiana de boa qualidade, no mercado internacional os preços caem, de modo que já por volta de 1822 a atividade produtiva de algodão no Maranhão dá sinais de esgotamento. (FEITOSA, 1994, p, 183).

Ao final do século XIX, sob os impactos da redução das exportações, por um lado, e a abolição da escravatura, por outro, a produção do algodão e arroz, na grande propriedade teve comprometida a sua lucratividade. Essa crise colocava três possibilidades de retomada do crescimento: pela introdução do cultivo da cana de açúcar; pela instalação de

um conjunto de fábricas têxteis, e a terceira, a constituição da pequena unidade familiar camponesa, que ocuparia a população liberta da escravidão.

Ao contrário do que aconteceu na região Sudeste, quando a industrialização se deu com o excedente da produção cafeeira, no caso do Maranhão, a indústria era buscada como forma de salvar o capital mercantil produzido na grande propriedade. Ambas as iniciativas, (indústria açucareira e indústria têxtil), foram fadadas ao fracasso. A crise que se instala nas iniciativas de industrialização, a partir do final do século XIX até a década de 1950 do século XX conduziu a economia maranhense a um processo de profundas transformações, havendo a sua reorganização, com base na pequena unidade familiar camponesa produtora de arroz, feijão, mandioca, milho, produtos que passaram a sustentar a economia do Estado.

O destaque foi dado à produção de arroz, que até meados da década de 1970, ocupou parte significativa da população do Estado, sendo responsável pelo abastecimento do centro-sul e do Nordeste. Esse ciclo dinamizou a economia maranhense, com o crescimento da produção a partir da década de 1940, a qual, conforme Feitosa (1994, p. 220), quase dobrou na década de 1950 em relação à anterior e permaneceu ascendente até a década de 1970.

A desestruturação desse ciclo econômico teve início no final da década de 1960 e início de 1970, sob a ditadura militar em seu plano de integração nacional e dos grandes projetos de desenvolvimento, quando a ocupação das terras “devolutas” passou a ser uma prioridade. No Maranhão esse plano foi posto em prática pelo então governador José Sarney através da Lei de Terras¹⁸, promovendo a intensificação do capitalismo no campo através da consolidação da grande propriedade e do ciclo do gado.

O processo desencadeado pela venda das terras para grandes grupos econômicos do sul, guardadas as devidas proporções, significou para os pequenos produtores desenraizados de suas terras e de sua cultura, enfim, do seu modo de viver, o mesmo que o fechamento das terras comuns na fase final do feudalismo, para os camponeses daquele tempo. Mas aqui, houve um

¹⁸ Legislação Estadual que permitiu a aquisição das terras devolutas do Estado por grandes grupos econômicos do sul do país mediante financiamento público de grandes projetos agropecuários.

agravante, as terras consideradas desocupadas pelo Estado estavam ocupadas pelos maranhenses há séculos, que por lei teriam direitos sobre ela, mas a “desocupação” se deu dentro de um quadro de expropriação através da grilagem das áreas com o incentivo e consentimento do Estado.

Essas transformações efetivadas no campo na década de 1970 foram responsáveis pela primeira onda de expulsão dos camponeses que antes trabalhavam na terra, para as áreas urbanas das cidades do Estado, passando da condição de trabalhadores no seu contexto sociocultural para a de “deserdados, desenraizados, necessitados”, os novos “vagabundos” a buscar nas cidades, principalmente a capital, um lugar pra viver¹⁹.

A consolidação do ciclo do gado se deu com a introdução da grande empresa, conforme Mesquita (2006), a partir da demarcação de duas fases. A primeira, no período 1970 a 1985, sob a égide do crédito subsidiado pelo fundo público, quando apesar de ter havido uma grande expansão do número de pequenos estabelecimentos com pecuária, não houve progresso para esse segmento de criadores, uma vez que os médios e grandes criadores cresceram tanto em área quanto em aquisição de rebanho, assumindo o primeiro grupo, pouca relevância econômica.

A segunda fase teve início na segunda metade da década de 1980, no auge da crise econômica, quando os subsídios foram retirados e coube às forças de mercado o financiamento do setor. O resultado dessa intervenção do mercado, segundo o autor, foi limitado e seletivo. Se na primeira fase houve a participação dos pequenos produtores, nesta última, apenas a grande empresa teve condições de prosseguir na atividade.

O que se pode concluir é que o ciclo do gado não conseguiu ocupar a população ativa, tanto quanto a agricultura na pequena propriedade. Outra diferença importante, é que a implementação do modelo de produção agrícola na pequena propriedade não consistiu em uma política de governo, planejada, como foi a do ciclo do gado, a partir da abertura das terras públicas para apropriação privada. Neste último caso, o que se encontrava em jogo era um

¹⁹ O êxodo rural observado na década de 1970 pode ser comprovado pela formação de várias ocupações desordenadas na periferia de São Luís, como por exemplo, o conjunto de bairros que formam atualmente a área Itaqui-Bacanga.

modelo de modernização da economia do Estado pautado em grandes projetos econômicos²⁰.

Este modelo iria se consolidar nas décadas seguintes, a partir da segunda metade da década de 1970, concomitantemente à expansão da grande empresa pecuária no campo. Trata-se do conjunto de grandes projetos econômicos que integraram o Programa Grande Carajás (PGC)²¹ em sua fase de implantação e permaneceu na fase posterior, até a atualidade, com impactos não só ambientais, a exemplo do que já acontecia com a pecuária em larga escala, mas também no acirramento das contradições advindas das relações capitalistas intensificadas.

A implantação do Programa Grande Carajás promoveu a supervalorização da terra, acirrando o processo de concentração e delimitando uma segunda onda de expulsão dos trabalhadores rurais do campo. (FEITOSA, 1994). A consequência imediata da saída do homem do campo, desta feita, foi a ampliação dos centros urbanos da área de influência da estrada de ferro, bem como das maiores cidades do Estado, principalmente a capital, São Luís. A urbanização forçada se deu com base em ampla campanha propalada pelos governos de que havia chegado o momento de retirar o Estado do “atraso”, através do assalariamento de vastas parcelas da população, apelo pelo qual milhares de trabalhadores rurais deixaram seus povoados embalados por esse “canto da sereia”.

O modelo pautado nos grandes projetos econômicos permanece, até a atualidade, como organizador da economia do Estado. A conjunção de várias atividades econômicas dá destaque para a indústria minerometalúrgica em consórcio com o agronegócio pautado na monocultura da soja para exportação.

²⁰ Os Grandes Projetos Econômicos (GPE's) se colocam como oportunidades de ampliação do capital em áreas atraentes para esse fim, onde um conjunto de condições permite a sua expansão. Eles se caracterizam pelo objetivo de ampliação das infra-estruturas e recursos econômicos de determinado grupo social e podem ter localização fixa ou migrar espacialmente em busca de melhores condições de acesso aos recursos naturais e humanos, podendo ser de diversos tipos, desde os industriais, até os minerais e agrícolas, como as áreas de monocultura. (OTONI, 2006, p. 15).

²¹ Programa Grande Carajás, que além de ter o Maranhão como mero corredor de exportação das jazidas de ferro descobertas no Pará na década de 1960, fomentou o desenvolvimento de um conjunto de outros projetos na área da indústria madeireira, dos projetos agropecuários; da indústria de ferro gusa e metalúrgicos como a Companhia de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), que contribuíram para desestruturar o setor produtivo pautado no setor agrícola, que ocupava a grande parte da população até então.

Trata-se de um Estado governado pela mesma matriz de poder que se inaugurou na década de 1960, sob os auspícios da ditadura militar e que se ergueu em contraposição a outra oligarquia política que exercia o poder de mando há mais de vinte anos.

Implementado há mais de quarenta anos, esse modelo de desenvolvimento pode ser apontado como um dos principais determinantes do atual estágio de empobrecimento dos maranhenses no campo e na cidade, uma vez que se pauta na lógica do grande capital transnacional, em sua fase mundializada e dominada pela financeirização da economia. Neste modelo não há espaço para a produção de alimentos voltada para o mercado interno e que contemple incluir nas atividades produtivas, parcela significativa da população economicamente ativa do Estado.

Os resultados alcançados por esse modelo de desenvolvimento pode ser observado através da análise da economia maranhense na última década. Estudo realizado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC)²² mostra que, quanto ao Produto Interno Bruto per capita, o Estado do Maranhão ocupa a 8ª colocação na Região Nordeste, à frente apenas do Piauí, e o 26º lugar no ranking de todos os Estados, as mais baixas taxas da Região e do país. Mas o Maranhão não é um Estado pobre, uma vez que o Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2007 foi de R\$ 31, 606 bilhões, o 4º maior da Região Nordeste e o 16º do país, o que reafirma a tese de que ele é um Estado extremamente desigual.

As atividades com maior expressividade para a economia do Estado, conforme o IMESC, são as relacionadas ao setor minerometalúrgico e dos agronegócios, com a produção de ferro gusa, alumina calcinada, alumínio não ligado, liga de alumínio e soja, setores que não conseguem incluir parcela significativa da população rural e urbana no setor produtivo.

Outro aspecto demonstrado pelo estudo do IMESC (2009a) é que no Maranhão a desigualdade não se expressa apenas na distribuição da riqueza, mas também na sua produção, através do nível de importância dos municípios na formação do PIB do Estado. A capital do Estado é responsável por 38,95%

²² Referente ao período 2002-2007 com base em informações do IBGE.

do PIB do Estado, enquanto os 104 municípios de menor influência no PIB (48% dos municípios) representam apenas 10,04% do PIB total.

Estendendo a análise para os 10 municípios mais influentes na formação do PIB encontramos que eles produzem 60,17% do PIB do Estado, o que mostra que o processo de desenvolvimento capitalista no Estado tem se realizado de forma coerente com o princípio de buscar apenas os lugares atraentes para o capital.

A desigualdade entre os municípios também se expressa quando se analisa o Valor Agregado (VA), de cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços). Os indicadores econômicos mostram que:

Há uma grande concentração nos setores da indústria e de serviços, principalmente no setor da indústria, onde apenas um município (São Luís) representa 49,19% do Valor Agregado da indústria do Maranhão e os 166 menores, somados, representam apenas 10,01%. Para o setor de serviços, o maior município (São Luís) em VA, representa 42,23% do Estado e os 116 menores, somados, representam apenas 10,09%. Já o setor da agropecuária é o que demonstra melhor distribuição nos municípios. (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2009b, p. 62).

Outro estudo realizado pelo IMESC (2010b) sobre a conjuntura econômica do Maranhão demonstra o desempenho também desigual dos setores da economia, conforme dados do IBGE. Segundo o Instituto, foi o setor de Serviços que mais contribuiu para o dinamismo da economia, com 54,2%, seguido da Agropecuária, 24,8% e a Indústria com 21,0%. No setor agropecuário destaca-se como principal atividade a produção de carvão vegetal, madeira em tora e lenha, a partir do desmatamento e em menor escala por reflorestamento. Em 2008, conforme o IBGE, foram produzidas 530.133 toneladas de carvão vegetal e 187.904 m³ de madeira em tora (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2009a, p. 23), o que coloca o Estado no terceiro lugar em área desmatada no país²³. De sua área de 335.902km², até o ano de 2008, já foram desmatados 95.960km².

²³ Dados da pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em 2008 sobre o desflorestamento no Brasil. Esse estudo mostra que dos 195 municípios maranhenses pesquisados pelo INPE, 42 municípios desmataram de 81% a 100%; 32 desmataram de 61% a 80%; 27 municípios possuem desflorestamento de 41% a 60% de sua área; 23 desmataram

Quanto ao desempenho da produção agrícola formada por soja, milho, feijão, arroz, mandioca, cana-de-açúcar e algodão, o que as informações do IBGE trabalhadas pelo IMESC mostram é o crescimento da produção para exportação em detrimento do mercado interno, verificada pela expansão da produção de soja, de 28,6% em 2009 para 38,5% em 2010. As demais culturas sofreram redução, com a quase extinção da produção de algodão, restrita a 3 ou 4 produtores. (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2010a).

No setor de Comércio e Serviços, duas atividades se destacaram no período 2002-2007: os gastos públicos, 19,2% e o comércio e serviços de manutenção e reparação com 16,9%. No setor industrial, as atividades se concentraram na indústria de transformação, mais precisamente em dois grupos: indústrias metalúrgicas e mecânicas, por um lado, e de alimentos e bebidas, por outro. O crescimento da economia no período teria sido condicionado, segundo o IMESC, pela expansão das exportações de commodities minerais e agrícolas²⁴, das transferências federais e do crédito ao consumo e ao financiamento imobiliário, que teriam contribuído para o crescimento tanto da indústria quanto do comércio e serviços.

O crescimento verificado na economia, no entanto, não tem correspondente no crescimento do mercado de trabalho. Embora o IMESC aponte o crescimento da ocupação na zona urbana a uma taxa de 3,30%, há redução da população ocupada na zona rural em 2,34% ao ano, tendo como consequência:

A ampliação do estoque de desempregados no setor rural, verificado no setor primário, em 10% no período de 06 anos, indicando a velocidade com que avança a agricultura empresarial e do reflorestamento, por um lado, e de outro lado, a perda de participação relativa da produção familiar. (IMESC, 2010b, p. 22).

Outro elemento relevante no estudo da desigualdade no Estado do Maranhão é a análise do grau de desenvolvimento dos municípios, o que

entre 21% a 40% e 71 possuem desmatamento de 0% a 20%. (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2010a).

²⁴ Que cresceram no período de 2004 a 2009, a taxa de 23,2% sendo os produtos exportados, ligados aos complexos do ferro (45%); alumínio (35%) e soja (17%), totalizando 96,8% das exportações.

procedemos a partir do índice de Desenvolvimento Municipal, elaborado pelo IMESC (2009a)²⁵. O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2008 mostra a síntese das consequências do modelo de desenvolvimento em curso no Estado do Maranhão, onde as desigualdades sociais saltam aos olhos de qualquer leigo em visita aos municípios maranhenses. Mas foram as informações oficiais que deram base à elaboração do IDM e os resultados são também oficiais, retratando uma realidade que exige tomada de posição através de políticas públicas (Tabela 1).

Tabela 1 - Número de municípios e população estimada, segundo as classes do Índice de Desenvolvimento Municipal - Maranhão - 2008

CLASSES	IDM	Nº MUNICÍPIOS	ÍNDICE MÉDIO	POPULAÇÃO ESTIMADA	% POPULAÇÃO DO ESTADO
1	0,616 a 0,748	2	0,699	1.223.137	19,40
2	0,481 a 0,615	5	0,510	363.934	5,77
3	0,351 a 0,480	24	0,406	1.306.934	20,73
4	0,216 a 0,350	131	0,268	2.706.869	42,93
5	0,104 a 0,215	55	0,182	704.665	11,18
TOTAL	----	217	-----	6.305.539	100,00

Fonte: INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM – 2008**. São Luís, 2010b.

Considerando que o esperado como nível de desenvolvimento é o índice 1, ou o mais aproximado possível, temos a considerar que menos de 20% da população do Estado do Maranhão viveriam em condições adequadas de desenvolvimento social, uma vez que o índice mais elevado, 0,699 foi alcançado apenas por dois municípios: São Luís (capital do Estado) e Imperatriz, o que representa 0,92% dos municípios. Outro conjunto de cinco municípios (2,30%) se encontra acima da metade do índice esperado, 0, 510 (Balsas, Estreito, Açailândia, São José de Ribamar e Porto Franco),

²⁵ Elaborado, tomando como referência trabalhos dessa natureza já realizados pelos Estados do Ceará, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul. Além disso, outros elementos foram acrescentados para adequar à realidade maranhense. Dessa forma o IDM foi elaborado a partir de um conjunto de indicadores agrupados em dois grandes grupos: Índice de Desenvolvimento Econômico, constituído pelos subgrupos: Infraestrutura, Qualificação da Mão de Obra e Produtividade, e Produção Municipal. O Segundo grupo, Índice de Desenvolvimento Social, constituído pelos subgrupos: Saúde, Educação, Oferta de Serviços Básicos e Meio Ambiente.

alcançando 5,77% da população do Estado. O terceiro grupo de municípios (24), com 20,73% da população.

Os demais municípios se encontram com índices inferiores, com destaque para a classe 4, com índice de 0,268, que é composta por 60,37% dos municípios (131) e concentra 42,93% da população do Estado. Além disso, a classe 5, contando com 25,34% dos municípios (55) e 11,18% da população do Estado possuem o índice inferior a 0,200. Essas informações dão conta de que 54,11% da população maranhense (3.411.534 habitantes) vivem em 85,71% dos municípios do Estado e que nestes não são asseguradas as condições de vida dentro dos mínimos padrões desejáveis para o desenvolvimento humano.

Estudos realizados por Pochmann entre outros (2005) entre os anos de 2003-2005, acerca da exclusão social no Brasil, a partir dos dados do Censo 2000, mostram a extensão das desigualdades sociais no Estado do Maranhão. O volume 1 publicado em 2003 apresentava o Maranhão em terceiro lugar entre as unidades federativas no índice de exclusão social²⁶. (POCHMANN; AMORIM, 2003). Dos 217 municípios maranhenses, 212 deles encontravam-se em situação de exclusão (índice até 0,4) e no ranking dos 100 municípios brasileiros com maior grau de exclusão social, 35 localizavam-se no Estado do Maranhão.

O volume 2 do Atlas da Exclusão Social no Brasil (CAMPOS et al, 2004) apresentou, dentre outros aspectos, uma análise comparativa do Índice de Exclusão Social nas décadas de 1960, 1980 e no ano 2000. No caso do Maranhão, as informações comprovam que o quadro que se observa na atualidade não se constituiu nas últimas décadas, mas que representa uma continuidade histórica. Na década de 1960, o Estado teve o segundo maior índice de exclusão social (0,219), na década de 1980 o terceiro (0,226), passando ao maior índice entre os entes federativos no ano 2000 (0,197).

²⁶ O índice de exclusão social construído pelos estudiosos contemplou três aspectos: padrão de vida digno (medido pela pobreza dos chefes de família, taxa de desemprego formal sobre a pia e uma proxy da desigualdade de renda); conhecimento (mensurado pela taxa de alfabetização de pessoas acima de 5 anos e número médio de anos de estudo do chefe do domicílio) e risco juvenil (medido pela porcentagem de jovens na população e pelo número de homicídios por 100 mil habitantes). O índice varia de zero a um. As piores condições de vida equivalem a valores próximos de zero, enquanto as melhores condições estão próximas de um. (POCHMANN; AMORIM, 2003, p. 18).

Considerando as informações do ano 2000, ao desagregar os índices que compõem o Índice de Exclusão Social, tem-se um quadro desolador, sendo os três índices quase negativos: pobreza de 0,001; emprego formal 0,001; desigualdade social 0,003; e outros três muito baixos: alfabetização 0,172; escolaridade 0,142; juventude 0,121. Apenas o índice de violência (0,996) se aproxima do nível desejável, encontrando-se acima da média nacional que é de 0,602²⁷. (CAMPOS et al, 2004).

A última publicação da trilogia Atlas da Exclusão Social (POCHMANN et al, 2005) apresenta os ricos no Brasil²⁸, em contraposição aos estudos anteriores que mostravam os pobres. O Estado do Maranhão se apresenta com o menor índice de famílias ricas, 0,4%, mas o nível de concentração da riqueza é a mais elevada do país.

Analisando a evolução da distribuição geográfica dos ricos de 1980 a 2000, Pochmann entre outros (2005) mostram que no Estado do Maranhão o aumento do percentual de famílias ricas superou a média nacional (30,5), alcançando o percentual de 52,7%. Em 1980 eram 2.235 famílias, (0,4% das famílias maranhenses), número que se eleva em 2000 para 5.722 famílias (0,5%). O perfil das famílias ricas no Maranhão define que elas se localizam na área urbana, com destaque para a capital do Estado, São Luís, (3.297 famílias ricas) que ocupa a 34ª colocação no ranking das 100 cidades com o maior número de famílias ricas do país.

Outro elemento do perfil das famílias ricas mostra que elas possuem elevado índice de escolaridade de 3º grau em relação à média familiar do Estado (32,0%) e que os ricos se concentram em ocupações dos altos escalões dos setores públicos e privados.

As desigualdades sociais no Maranhão historicamente se expressam através dos indicadores sociais do IBGE. As informações disponíveis do Censo 2010 destacam alguns elementos que confirmam que a tabela anteriormente mostrada a partir do Censo 2000, não se alterou significativamente após uma

²⁷ Essa situação do índice de violência também se apresentava dentro da mesma faixa nas demais décadas estudadas.

²⁸ Conforme dados do Censo 2000 havia no Brasil 1.162.164 famílias ricas (2,4% do total de famílias existentes), com renda superior a R\$ 10.982,00. No entanto, a renda familiar média mensal dos ricos era de R\$ 22.487,00. (POCHMANN; AMORIM, 2003, p. 59).

década. A maior parte dos domicílios do Estado do Maranhão se mantém com faixas de rendimento muito baixas (Tabela 2).

Considerando o número de domicílios permanentes, se observa que 77,2% apresentam rendimento mensal per capita que varia de ¼ a 1 salário mínimo. Além disso, 8% dos domicílios não possuem rendimento. Uma segunda faixa de rendimentos de mais de 1 até 5 salários mínimos atinge 13,3% dos domicílios, e apenas 1,5% possui rendimento superior a 5 salários mínimos (Tabela 2).

Outras informações do Censo 2010 apresentam as condições de acesso a alguns serviços públicos. A energia elétrica foi a que mais se universalizou, alcançando 96,1% dos domicílios, apesar de que em uma menor parte deles a energia elétrica não é originária da companhia fornecedora, mas, de outras fontes. Quanto ao abastecimento de água, 66% dos domicílios têm como forma de abastecimento a rede geral de distribuição, enquanto em 34% dos domicílios o abastecimento é feito através de poço ou nascente na propriedade, além de outras formas não especificadas. Do total de domicílios, 86,2% dispõem de banheiro ou sanitário, enquanto 13,8% não apresentam este equipamento básico de saneamento. A coleta direta de lixo é um serviço disponível a 66% dos domicílios, o que aponta para a realidade de que 44% dos domicílios não dispõem dos serviços de coleta de lixo. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

Tabela 2 - Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita - Maranhão

CLASSE DE RENDIMENTO	TOTAL	%
Domicílios particulares permanentes – Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita	1.653.701	100
Até 1/4 de salário mínimo	438.412	26,5
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	449.462	27
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	392.254	23,7
Mais de 1 a 2 salários mínimos	148.413	9
Mais de 2 a 3 salários mínimos	39.621	2,4
Mais de 3 a 5 salários mínimos	29.146	1,9
Mais de 5 salários mínimos	24.369	1,5
Sem rendimento	131.942	8

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultados preliminares do universo do Censo Demográfico 2010.** Brasília, DF, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/@estados>. Acesso em: 15 mar. 2012.

Outra forma de expressão das desigualdades sociais no Estado do Maranhão pode ser apreendida pela falta de acesso à educação, mensurada através da taxa de analfabetismo. Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2009, a taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais de idade atingia a 19,1%, sendo mais elevada para as pessoas de cor ou raça parda e preta (20% e 20,1%), enquanto para as de cor ou raça branca a taxa era de 15,5%. A mesma situação se repetia para a média de anos de estudo. As pessoas de cor ou raça branca possuíam em média de 6,9 anos, enquanto as de cor ou raça preta ou parda apresentavam médias inferiores, 6,2 e 5,9 respectivamente. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009).

As informações mostram ainda que o analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais pode alcançar a taxa de 31,7% se considerado o analfabetismo funcional. Esse quadro pode ser cotejado com as informações sobre a educação de jovens e adultos oriundos do Suplemento da PNAD 2007, as quais dão conta de que 79,9% das pessoas que frequentavam ou haviam frequentado a educação de adultos tinham como motivação aprender a ler e escrever; 15,7% retomar os estudos e 0,5% conseguir melhores condições de trabalho. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007).

As desigualdades sociais no Estado do Maranhão se expressam ainda nos indicadores de segurança alimentar. Conforme a PNAD 2009, do total de domicílios particulares apenas 35,4% encontravam-se dentro dos padrões de segurança alimentar, enquanto 64,6% dos domicílios apresentavam insegurança alimentar, observando-se 33,4% dos domicílios com insegurança leve, 16,4% moderada e 14,8% insegurança alimentar grave. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009).

A partir das características da formação socioeconômica do Estado do Maranhão e das consequências do modelo de desenvolvimento capitalista em curso, é possível compreender como se originaram os deserdados, os expropriados, aqueles desnecessários para o padrão produtivo, em cada período histórico. Alcançando o período atual e buscando conhecer em que condições sobrevive a população do Estado é possível identificar os usuários da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão. A exemplo do que acontece no Brasil, não são apenas os grupos formados pelos “inaptos” ao

trabalho, mas também uma massa da população economicamente ativa e sobrando do processo produtivo, trabalhadores sem trabalho e sem identidade de trabalhador.

É a partir desse quadro de múltiplas determinações que busco compreender o processo de constituição da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, destacando os sujeitos que a constroem, suas concepções e as ações empreendidas. O objetivo é apreender possíveis rupturas e / ou continuidades com as bases conservadoras originárias da assistência social no Brasil.

O processo de implementação da Assistência Social como política pública de direito no Estado do Maranhão remonta a meados dos anos 1980, sob a influência do processo de redemocratização, mas é importante procurar as suas bases de constituição para o melhor entendimento das condições atuais em que ela se encontra. Dessa forma, convém considerar o contexto, os sujeitos, as concepções que orientaram as primeiras iniciativas de proteção social através da Assistência no Estado.

2.3 Assistência Social no Estado do Maranhão antes da Constituição Federal de 1988

O período anterior à Constituição Federal de 1988 foi marcado pelo lento processo de construção da intervenção pública estadual na Assistência Social, sendo demarcadas no período anterior a 1930 as suas bases vinculadas à Política de Saúde. Já na década de 1960, as ações assistenciais se intensificam e se tornam independentes, consolidando-se durante a ditadura militar, a exemplo do que aconteceu no Brasil. A caracterização desse período teve como principais fontes: a pesquisa intitulada “História da Assistência Social no Maranhão”, realizada pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão no período de 1979-1984 e as Mensagens e Relatórios dos Governadores à Assembleia Legislativa, do período estudado.

2.3.1 O período anterior a 1930: da ajuda aos pobres e desvalidos pela Igreja Católica ao ingresso de grupos civis laicos na Assistência Social aos pobres

Seguindo a influência originária da Assistência Social no Brasil, a ajuda aos pobres e desvalidos através da ação social da Igreja Católica, articulada à filantropia das damas da sociedade, representou os primeiros movimentos na constituição da Assistência Social no Estado. As ações eram desenvolvidas dentro do formato dos Hospitais, Orfanatos e Asilos, articulando ações assistenciais e de Saúde.

A análise dos períodos colonial e imperial²⁹ mostra que as ações assistenciais nesses dois períodos mantinham as mesmas características, sendo a primeira delas, a gratuidade. Constituíam-se em ato de caridade para com os pobres e desvalidos e decorria, portanto, da concepção de benemerência dos religiosos e leigos em sua missão de caridade e conversão. A segunda característica foi o caráter asilar da assistência, (interna), concedida com o recolhimento, por certo tempo, num dado espaço físico, onde, além da proteção física e moral, constavam outras atividades de instrução (ler e escrever) e de educação para o trabalho, no caso das crianças.

A função tutelar figura como a terceira característica. Ela era gerada pela incapacidade de sobrevivência do assistido sem a ação de terceiros, e isso cabia tanto para as crianças criadas nos orfanatos, como para os doentes e desvalidos, que passavam a ser tutelados pela instituição que prestava o atendimento. Outro destaque relevante era a ausência de conhecimento técnico especializado no desempenho das ações, sobrepondo-se a ele as qualidades pessoais e os exemplos a serem seguidos. O profissional especializado só comparecia quando chamado para prestar serviço; era o leigo quem executava as atividades em geral.

Quanto aos promotores das ações assistenciais, a pesquisa apontou ser o principal sujeito promotor a Igreja Católica, através das Ordens Religiosas

²⁹ Realizada a partir das informações fornecidas pela pesquisa “História da Assistência Social no Maranhão”, realizada pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão no período de 1979-1984, por solicitação da Legião Brasileira de Assistência Social – LBA e sob a Coordenação da Prof^a Ieda Cutrim Batista. A pesquisa foi aprovada pela Resolução nº26/79 –CONSEPE.

e Irmandades Leigas, com destaque para a Irmandade da Misericórdia³⁰, a principal instituição assistencial no Estado do Maranhão, encarregada de prestar assistência aos “pobres, doentes desvalidos (alienados, lázaros, presos, escravos) e expostos ou crianças abandonadas”. (BATISTA, 19834, p. 1). O alvo das ações assistenciais era, portanto, o pobre, o despossuído de saúde, de liberdade, de cuidados. Excetuando-se o menor, (criança), a doença física ou espiritual era o centro das atenções da Irmandade.

O financiamento das ações assistenciais tinha como fonte as doações feitas pela Coroa Portuguesa no período colonial, e, posteriormente, pelo governo local e por fiéis católicos. Outra fonte relevante eram as doações de particulares mobilizados através de campanhas. O Estado, embora figurasse entre os doadores de recursos para a manutenção dos serviços, não desenvolvia ação de sua iniciativa, coerente com a matriz teórica liberal em vigor.

O público atendido pela Irmandade da Misericórdia era formado pelos doentes desvalidos, com destaque para os loucos, leprosos e tuberculosos; os presos e a infância pobre. Dentre as ações, além dos serviços destinados aos doentes e às crianças abrigadas, constavam serviços de sepultamento grátis, a pessoas que não pudessem pagar as despesas, mediante apresentação de atestado de pobreza fornecido pelo pároco; sepultamentos pagos pela fazenda pública mediante expedição de bilhetes pelo tesoureiro e cobrança mensal ao erário público e doação de esmolas a pessoas cadastradas pela Santa Casa.

Na atividade de cadastramento e controle dos pobres, ganhava destaque a figura do Mesário Visitador, o qual era encarregado de visitar a todas as pessoas e apresentar relatório à Mesa Diretora, contendo nomes, idades, estado da moradia e circunstâncias em que se encontravam, para que a Mesa, a seu critério, definisse quem deveria ou não continuar recebendo o serviço. A frequência das visitas era definida conforme a conveniência da época.

³⁰ A Irmandade da Misericórdia foi criada pelo Alvará Régio de 03 de dezembro de 1622, e a instituição tinha como finalidade o cumprimento do dever religioso de prática da caridade.

A assistência se transforma, assim, num instrumento de exercício do poder, do domínio político sobre os indivíduos que a recebem. Vincula-se intrinsecamente à punição, na medida em que, através da vigilância contínua, permanente e registrada sob a forma de relatório, encaminhando ao ponto mais alto da hierarquia da instituição, decide-se sobre quem deve continuar a receber os serviços assistenciais. (BATISTA, 1984, p. 6).

A assistência aos doentes desvalidos tinha como suporte dois hospitais, com funções diferenciadas: Hospital da Caridade (loucos, tuberculosos e indigentes) e Hospital dos Lázaros (leprosos). Durante mais de um século, as despesas com as ações assistenciais direcionadas aos lázaros foram custeadas pela Irmandade da Misericórdia. Essa situação só se alterou em 1932, quando o governo estadual inaugurou a Colônia do Bonfim³¹ e o atendimento aos lázaros passaria a ser uma função do Estado.

A assistência aos presos era outra atividade da Irmandade da Misericórdia e, para executá-la, destacava-se a figura do Mordomo dos Presos, cujas atribuições eram informar à Mesa Diretora da Irmandade sobre a existência de algum preso que precisasse e fosse merecedor dos socorros da Santa Casa, justificando o socorro proposto e executando-o, caso a Mesa assim decidisse.

A terceira atividade da Irmandade era o atendimento à infância pobre através da Casa da Roda dos Expostos. A instituição foi criada em 1826, tendo como finalidade prestar serviços de guarda e proteção aos órfãos. Vinculada à Santa Casa da Misericórdia, recolhia os expostos e órfãos desvalidos recém-nascidos de ambos os sexos e os criava até os 7 anos de idade. A partir dessa idade entravam em cena outras instituições mantidas pelas Ordens ou Irmandades Católicas, que asseguravam a continuidade do processo até que as crianças completassem 21 anos.

As instituições ofereciam atendimento por sexo e a atenção à infância pobre, não se limitando à guarda e proteção das crianças, sendo a educação e a saúde, aspectos priorizados. A condição de pobreza se encontrava na base da razão de ser da clientela, independente da situação que a gerou: a orfandade ou abandono ou a incapacidade dos pais de criá-los.

³¹ O nome do Hospital já sugere que era um lugar para esperar o fim, uma vez que não havia cura para a doença.

O que se pode depreender das informações acerca da assistência nos períodos colonial e imperial no Estado do Maranhão, é que ela se destinava aos destituídos de saúde, (doentes desvalidos), de liberdade (os presos) e de proteção (órfãos) e que as ações a eles direcionadas se concentravam na esfera privada sob forte conotação religiosa, a qual mobilizava tanto os governos quanto a sociedade abastada para contribuir na manutenção das atividades, sob o princípio da caridade cristã.

Outro aspecto relevante a destacar foi o caráter de controle exercido pelas instituições promotoras, caracterizado pelo cadastramento e monitoramento dos pobres, os testes de meios para provar ser merecedor da ajuda, a exemplo do que aconteceu no início da implantação das relações capitalistas na Europa. O modelo trazido pelos colonizadores foi aqui reproduzido seguindo a mesma lógica e orientação doutrinária, não sendo relatados na pesquisa, no entanto, a presença dos trabalhos forçados como contrapartida ao atendimento assistencial, como nas workhouses inglesas.

O advento da república como forma de governo definiu a separação formal entre Estado e igreja. No Maranhão, aconteceu em meio a muitos conflitos entre governantes e religiosos Jesuítas, Mercedários e Carmelitas, por questões de posse de escravos, negros, índios, terra e benfeitorias. No entanto, conforme Batista (1984), no decorrer da República Velha não houve significativas mudanças na assistência aos pobres e desvalidos. Apenas a assistência à criança pobre sofreu alterações com o ingresso de novos sujeitos promotores, dois segmentos civis laicos: os médicos e os comerciantes.

Os comerciantes fundaram o Asilo Orfanológico Santa Luzia, e os médicos criaram duas instituições: a Obra de Proteção à Infância Pobre e o Instituto de Assistência e Proteção à Infância (IAPI). A pesquisa não identificou informações sobre as duas primeiras, mas sobre o Instituto, aponta que foi criado em 1911 com o objetivo de “socorrer as crianças desvalidas através de ação humanitária para suavizar as agruras dos pequenos desprotegidos”. (BATISTA, 1984, p.5). Consistia em um complexo de ações na área da saúde, voltadas a crianças pobres, extensiva às mães gestantes, através de serviços de ambulatório, maternidade, farmácia e gabinete odontológico.

O Instituto tinha como mantenedora a Associação das Damas de Assistência à Infância, através das contribuições dos sócios, mas também

contava com doações do governo e particulares, além de subvenções oficiais. A manutenção financeira deveria advir das doações angariadas no interior do setor médico, mas já se colocavam claramente as subvenções oficiais, representando a presença do Estado no financiamento da assistência social ao setor privado filantrópico.

Considerando que todo o período anterior a 1930 era pautado no princípio liberal de não intervenção do Estado, é compreensível que a participação deste tenha se dado de forma indireta, subsidiando a iniciativa privada, mas é inegável que os recursos públicos eram também responsáveis pelas atividades desenvolvidas desde o período colonial em forma de doações da coroa portuguesa. E não se pode deixar de destacar como característica da República Velha, o ingresso de setores laicos, passando a ampliar a histórica articulação entre o público e o privado no processo de constituição dessa política.

Avançando no processo de conhecimento acerca da constituição da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, convém problematizar em que medida a constituição do Estado interventor, a partir da década de 1930 e suas respostas à questão social repercutiram no processo de constituição da Assistência Social no Maranhão.

2.3.2 O período pós-1930 e as Bases da Intervenção da Esfera Estadual

Os reflexos da intervenção estatal inaugurada pelo Estado Novo sobre a assistência social no Estado do Maranhão³² não se fizeram sentir até a década de 1960. Analisando Relatórios e Mensagens oficiais dos governos estaduais desse período, o que se encontra é a assistência à saúde, e os ensaios de organização da assistência social como política pública vinculada aos órgãos de saúde. É o que se pode observar no Relatório do Interventor Federal Paulo Ramos ao presidente Getúlio Vargas, em 1939. Esse documento dá conta de que a Diretoria de Saúde e Assistência Social havia sido

³² As informações sobre a assistência social no período pós-1930 tiveram por base pesquisa documental realizada pela autora tendo como fonte documentos oficiais dos governadores (Relatórios, Mensagens, etc.) contendo de forma sintética, as ações desenvolvidas pelo governo.

reorganizada pelo Decreto – Lei nº 30 de 25 de janeiro de 1939, constando de sua estrutura, o Serviço de Assistência Social e Hospitalar e do Pronto Socorro.

Embora a Assistência Social seja referida no nome do órgão público, quando se analisam os serviços prestados pela Diretoria, o destaque é para a assistência à saúde da infância e dos psicopatas. Outra menção se pode observar nos objetivos do Departamento Estadual da Criança³³. O Plano do Departamento Estadual da Criança, esboçado para o ano de 1948, tinha como ação prioritária enfrentar a mortalidade infantil, mas já trazia dentre seus objetivos, a assistência social à família pobre, sendo este o primeiro documento em que o Estado se comprometia com esse público. Senão vejamos o que previam os objetivos do Departamento Estadual da Criança (DEC), em 1948:

[...] a) Dar gratuita assistência médica à mulher sadia ou doente, que concebeu ou é capaz disso; b) Prestar assistência sistemática e gratuita ao parto, em domicílio ou maternidade, quando as condições econômico-sociais das parturientes forem precárias; c) Prestar assistência às crianças pobres, procurando conservar-lhes a saúde ou ampará-las na doença; d) Prestar assistência à família pobre, auxiliando-a e fortalecendo-lhe a unidade, para que o lar seja ambiente propício à criança. (BATISTA, 1984, p. 2).

A partir das informações oficiais analisadas é possível desenvolver algumas inferências. Em primeiro lugar, que o início da intervenção estatal na Assistência Social no Estado do Maranhão aconteceu através de sua vinculação à área da saúde, incorporando serviços já prestados pelo setor privado filantrópico e a partir de uma iniciativa federal, tendo em vista a reorganização da atenção à infância em âmbito nacional.

Destaca-se ainda, o que se poderia chamar de embrião da Assistência Social, extrapolando a área da saúde, a execução das ações previstas no último objetivo: “Prestar assistência à família pobre, auxiliando-a e fortalecendo-lhe a unidade, para que o lar seja ambiente propício à criança”. Neste caso, assistência à família, tendo como base a sua condição de pobre, a partir da concepção de ajuda, objetivando o fortalecimento da unidade e convivência familiar, enfim, a criação do ambiente propício ao desenvolvimento da criança.

³³ Criado em 1946, no contexto de uma ação nacional de reorganização da atenção à infância, onde os Estados foram chamados a implementá-lo. Assimilando as ações já realizadas pelo Instituto de Assistência à Infância, o DEC passou a orientar e articular as ações de todas as instituições de atenção à saúde da criança e da mulher gestante.

A finalidade da Assistência Social expressa neste objetivo elaborado em 1948 encontra-se em sintonia com os atuais objetivos da Assistência Social. Para além da concepção de ajuda, explícita no objetivo, o que se esperava alcançar como resultado não difere do que a PNAS preceitua. Apesar dos indícios de que já haveria no final da década de 1940, alguns elementos da Assistência Social como política pública, durante a década de 1950 e primeira metade da década de 1960, ela permaneceria vinculada à saúde, sem alteração apresentada nas mensagens governamentais do período.

Esse fato pode ser confirmado pela Mensagem do Governador Newton Bello à Assembleia Legislativa em 1961, quando afirma que "durante largo tempo, a Assistência Social não tem passado de uma especificação a mais na designação de uma Secretaria de Estado". (MARANHÃO, 1961, p. 90). A análise da mensagem do governador, no entanto, já expõe a compreensão da diferença entre Assistência Social e assistência à saúde, apesar de sua necessária articulação e diríamos até, da necessidade e perspectiva de autonomia da assistência como política: "Hoje já se compreende a interrelação quase vital desses dois aspectos da assistência ao cidadão, num prólogo de esplêndidas promessas que se vão tornando auspiciosa realidade". (MARANHÃO, 1961, p. 90).

A Mensagem referida mostrava que o Departamento de Assistência Social era o órgão especializado dentro da estrutura da Secretaria de Saúde e já apresentava as demandas da Assistência Social naquele período, direcionadas para a mendicância e o menor desamparado. Outro aspecto relevante focado na Mensagem do Governador Newton Bello se refere à impossibilidade de o Estado ser o executor exclusivo dos serviços de Assistência, dada a sua complexidade e magnitude, afirmando que "a fim de atender à complexa missão que cabe aos serviços de Assistência Social, naturalmente se faz necessário a celebração de numerosos convênios com entidades particulares e do Governo Federal". (MARANHÃO, 1961, p. 90).

O que se pode compreender acerca do descrito, é que naquele período se colocaram as bases da intervenção estadual através da Assistência Social no Maranhão e o seu desmembramento da saúde não havia acontecido, porque no quadro institucional que se apresentava naquele período histórico, a esfera federal implementava políticas públicas, e no caso da Assistência Social,

a Legião Brasileira de Assistência era a instituição responsável pela assistência em geral à população pobre em nível nacional. A esfera estadual não se considerava devedora dessa ação. Vejamos então a seguir como se desenvolveu a intervenção da LBA no Maranhão.

2.3.3 Intervenção estatal centralizada pela Legião Brasileira de Assistência (LBA)

O resgate da atuação da LBA no Maranhão³⁴ apresenta elementos relevantes para o entendimento do trabalho assistencial desenvolvido por essa instituição no Brasil, uma vez que a forma de organização e funcionamento seguia diretrizes para todo o território nacional. O primeiro elemento de destaque é que a LBA foi instalada no Estado do Maranhão em 1946, na capital, São Luís, dentro do esforço desenvolvido pelo governo federal de expandir o atendimento da instituição para todos os Estados, objetivando prestar Assistência Social à população em geral, com prioridade para crianças e mulheres gestantes.

As ações da LBA eram executadas de forma direta através dos Centros Sociais, e, indireta, conforme repasse de recursos através de convênios com entidades não governamentais. O atendimento direto aconteceu inicialmente em São Luís e posteriormente foi ampliado para os municípios de Barra do Corda e Parnarama. Na capital, os Centros Sociais funcionavam em três bairros e no centro da cidade.

O atendimento direto na capital era realizado através de 04 Centros Sociais localizados nos bairros do Lira, Anil, João Paulo e Centro (Rua do Passeio) e o indireto, em convênio com alguns Orfanatos como o Lar de José, Educandário Santo Antônio, Orfanato Santa Luzia e Centro Espírita. (Informação verbal)³⁵.

³⁴ As informações que constituem o conteúdo deste item, além de fontes bibliográficas, foram coletadas a partir de entrevistas realizadas com duas Assistentes Sociais que integraram os quadros da instituição no Maranhão, sendo que uma delas, além da função de técnica foi também gestora. Através destes dois sujeitos buscamos caracterizar a ação do governo federal na assistência social no Estado do Maranhão até a Nova República com o governo de José Sarney.

³⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

A equipe de trabalhadores da LBA tinha nos Assistentes Sociais a sua direção e maior quantidade em relação aos demais técnicos de nível superior: Médicos: (Ginecologistas, Obstetras e Pediatras), Psicólogos, Pedagogos, Licenciados em Letras, Advogados, Enfermeiros e Dentistas. O pessoal de nível médio era composto por Auxiliares de Enfermagem, Motoristas e Administrativos; e os de nível fundamental, os Auxiliares Operacionais.

Com exceção dos Estagiários, Recreadores e Agentes de Saúde, que eram contratados, os funcionários eram efetivos, funcionários públicos federais, com todos os direitos trabalhistas. Depois da Constituição de 1988 foi implantado o Plano de Cargos Carreiras e Salários, fruto de muitas lutas dos trabalhadores da LBA. (Informação verbal)³⁶.

A atuação da equipe técnica tinha como base do seu trabalho a concepção de ajuda aos pobres, em consonância com as orientações da central e o caráter das ações “era assistencialista, pois naquele período, não havia ainda clareza sobre a noção de direito”. (Informação verbal)³⁷. O debate acerca da concepção de direito à Assistência Social, segundo as entrevistas, só foi iniciado no final da década de 1970, por um grupo pequeno de servidores militantes de movimentos sociais, mas não surtiu efeito imediato dentro da LBA.

Era uma discussão ainda incipiente, levada por alguns agentes, servidores, por conta própria, com envolvimento em outros movimentos como CRESS e outros. Passaram a participar de eventos nacionais e locais, que debatiam essa questão do direito à assistência devido ao aumento contínuo das demandas. No início essa discussão interna foi pouco compreendida pelas coordenações, havia uma resistência em pensar que o momento era outro, que era preciso avançar na concepção do direito. (Informação verbal)³⁸.

O critério de atendimento da LBA era determinado pela necessidade do demandante. Dessa forma, o que se colocava como critério era a situação de pobreza e, conforme uma entrevistada, “a instituição atendia todas as faixas de idade e todas as pessoas que procuravam eram atendidas”. (Informação

³⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

³⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

³⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

verbal)³⁹. As demandas eram recebidas pelo Plantão Social, realizado por Assistente Social, e funcionando na Sede da LBA e nos Centros Sociais.

A partir da demanda recebida, era feita a visita domiciliar pelas Assistentes Sociais dos Centros Sociais, para confirmação da necessidade. Quanto aos auxílios proporcionados, uma das entrevistadas afirmou que dependia da solicitação, havendo uma variedade deles:

Eram fornecidas cadeiras de roda, óculos, medicamentos, órteses e próteses para pessoas que não tinham atendimento pela previdência; Certidão de Nascimento, atestado de pobreza (fornecida pelo Assistente Social); material de construção para reformas de casas; kits de trabalho; passagens interestaduais e nacional, etc. (Informação verbal)⁴⁰.

Os Centros Sociais da LBA se apresentavam naquele momento como o local de referência da assistência social estatal e promoviam a assistência médico-odontológica a crianças e gestantes, além do trabalho educativo através de grupos com gestantes, que dentre outras atividades aprendiam a confeccionar o enxoval do bebê. A LBA apoiava também o desenvolvimento de algumas atividades descontínuas voltadas para adolescentes, realizadas pelas associações de moradores nos bairros. Destacam-se, segundo uma das entrevistadas:

Atividades de Lazer e Esporte Comunitário (LEC) destinado aos menores de 07 a 14 anos, no horário contrário ao da escola. Outra atividade, dentro do mesmo padrão de descontinuidade eram as Colônias de Férias que atingiam até a faixa etária de 14 anos. (Informação verbal)⁴¹.

A reestruturação da LBA, em 1979, se apresentou como a forma que a ditadura militar em sua derrocada pós “milagre brasileiro” encontrou para enfrentar o acirramento da pobreza. A ampliação da ação assistencial para a esfera dos municípios mediante relação convenial foi um dos aspectos da reforma que também ampliou consideravelmente o leque de ações da LBA,

³⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da LBA.

⁴⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁴¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

uma vez que acrescentava novos demandantes⁴²: os idosos, os excepcionais; crianças de 0 a 6 anos (Creche) e os trabalhadores rurais. Por outro lado, tinha como objetivo de fundo fomentar a geração de renda das famílias atendidas através do apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas.

O Departamento de Serviço Social passou a coordenar a execução direta das ações assistenciais através dos Centros Sociais, bem como os Convênios para o atendimento em Creches, além de operacionalizar também o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), prestando atendimentos específicos ao lavrador.

O serviço de creche visava atender crianças de 0 a 6 anos, e a execução direta pela LBA se restringia aos Centros Sociais. A maior parte da execução era indireta através de convênios com organizações da sociedade civil e com o governo estadual e municípios. (Informação verbal)⁴³.

O Departamento Médico era responsável pelo atendimento médico e odontológico, sendo o maior foco crianças, adolescentes e gestantes, mas atendia também a idosos. Sua equipe era formada por Médicos, Enfermeiros, Dentistas e Agentes de Saúde. “O atendimento às Gestantes a partir de 1979 incluía, além do pré-natal e confecção do enxoval que já vinha sendo feito, a distribuição de leite e cestas básicas”. (Informação verbal)⁴⁴.

Através do Departamento de Assistência ao Excepcional e Idoso, a LBA passou a assumir o atendimento aos idosos e excepcionais que até o período anterior a 1979 era realizado pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INPS. Essa nova demanda exigiu da LBA reorganização e criação de novas estruturas físicas para o atendimento direto e articulações para o atendimento indireto.

⁴² O que se pode perceber através das mudanças na estrutura da instituição anteriormente formada pelo Departamento Administrativo e Financeiro – DEAF e pelo Departamento Jurídico. Quatro novos Departamentos foram criados: o Departamento de Serviço Social; o Departamento de Assistência ao Excepcional e Idoso – DAEI; o Departamento de Educação para o Trabalho – DET e o Departamento de Medicina, o que demonstrava a tendência de expansão das ações da instituição.

⁴³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁴⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da LBA.

O idoso era atendido através da execução direta da LBA em Centro Especializado localizado à Rua de Santana, em São Luís, contando com equipe multiprofissional, e de forma indireta, mediante convênios com Asilos, com apoio a ações de capacitação e manutenção. Quanto aos Excepcionais, a execução era apenas indireta através da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), em São Luís e Coroatá e da Associação de Surdos de Caxias. (Informação verbal)⁴⁵.

Coube ao Departamento de Educação para o Trabalho (DET), o desenvolvimento de ações de enfrentamento à pobreza, crescente naquele período, tendo como estratégia a capacitação profissionalizante e apoio à formação de grupos de produção com os egressos dos cursos, visando a geração de renda. “A mulher era o maior público atendido. Os cursos eram realizados nos bairros, de acordo com a demanda, e a LBA fornecia os equipamentos, instrutor, os materiais e supervisionava”. (Informação verbal)⁴⁶.

A educação para o trabalho era demandada pelos grupos. Cursos como: cabeleireiro; cozinheira; auxiliar de serviços gerais; atendente de enfermagem, dentre outros. A pessoa qualificada recebia o material e os equipamentos completos para se tornar um profissional naquela área. Com uma carência de três meses, ele passava a pagar o valor do kit recebido através de serviços prestados aos usuários dos Projetos executados nos Centros Sociais. (Informação verbal)⁴⁷.

Outro aspecto que a pesquisa buscou informações junto às entrevistadas, ex-funcionárias da LBA no Maranhão, foi quanto à intersetorialidade nas ações. Uma das entrevistadas respondeu que não havia orientação nacional nesse sentido, que essa noção foi sendo construída no processo da redemocratização.

Não havia orientação nacional clara nesse sentido, essa articulação não era buscada, só no processo da redemocratização, debate da descentralização, da necessidade de debate das políticas específicas de idosos, educação infantil de 0 a 6 anos. Nesse processo, juntos, o governo federal, estadual e municipal, os representantes da academia, a partir daí, há orientação formal buscando a articulação intersetorial como necessidade da descentralização. (Informação verbal)⁴⁸.

⁴⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁴⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁴⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁴⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

Quanto à utilização do planejamento como ferramenta da gestão, as entrevistadas informaram que o planejamento estadual tinha por base as diretrizes nacionais e o Plano Nacional da LBA. O Plano Anual da instituição local era elaborado coletivamente com todos os Departamentos, e para dar conta da operacionalização, havia os relatórios específicos parciais, e o anual. Todos seguiam roteiro nacional.

A supervisão fiscalizadora a partir da década de 1980 ampliou o debate para a necessidade do monitoramento das ações. Sobre o caráter da participação sobre a fiscalização. A LBA se preocupava com a orientação pedagógica, com a capacitação nessa área. (Informação verbal)⁴⁹.

A interferência das primeiras damas na Política de Assistência Social no Estado do Maranhão na gestão da LBA seguiu, conforme as entrevistadas, o ritmo ditado pela LBA nacional. A figura da primeira dama esteve presente na gestão da LBA desde 1960, havendo intervalos em que os gestores foram técnicos. As mudanças na conjuntura nacional eram seguidas pelos Estados.

Tenho conhecimento que sim, a partir da década de 1960 quando tivemos a 1ª dama Rosalina Barros, esposa do governador Eugênio Barros. Depois, até a década de 1980 os Gestores foram Técnicos. Na década de 1990 tivemos duas 1ªs damas: Zelinda Fiquene – esposa do governador Ribamar Fiquene e Gardênia Ribeiro Gonçalves – esposa do governador João Castelo. (Informação verbal)⁵⁰.

Quando essa tendência nacional deixou de existir, aqui também assumiram quadros técnicos, mas que representavam também a indicação e os interesses do grupo político no poder, no caso o grupo Sarney. “Havia intervenção direta do grupo Sarney na indicação dos gestores da LBA” (Informação verbal)⁵¹, afirmou uma das entrevistadas, mas o conteúdo do trabalho era assegurado pela equipe técnica que era permanente, o que reduzia a interferência.

Cabe destacar que a permanência da equipe técnica, que não mudava mesmo com a gestão das primeiras damas, assegurava o

⁴⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁵⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁵¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

caráter técnico do trabalho, o que faz grande diferença com a situação de hoje quando a maior parte dos trabalhadores na Assistência Social não têm vínculo, a cada gestão o quadro pode ser totalmente alterado em função do jogo político. (Informação verbal)⁵².

A interferência das primeiras damas sobre a assistência passou a ser mais forte e ainda mais clientelista quando a LBA expandiu sua ação para os municípios através de convênios com as prefeituras. Afirmou uma das entrevistadas: “No município a intervenção das primeiras damas era muito forte, na ajuda aos pobres, através do voluntariado e na gestão da política através dos convênios ou do atendimento direto ao público pelas primeiras damas”. (Informação verbal)⁵³.

A interferência das primeiras damas, portanto, até a primeira metade da década de 1970 se localizava nas instâncias federal e estadual, mas se amplia para a esfera municipal quando da expansão das ações da LBA em 1979, período em que houve também o retorno da primeira dama nacional à LBA, Dulce Figueiredo. Os convênios com as prefeituras tinham na mulher dos prefeitos o sujeito de articulação política e mobilização social, além da execução dos recursos através da ação social por elas desenvolvida. Essa atuação ganha ainda maior relevância, com a criação do Programa Nacional de Voluntariado (PNV) da LBA, estratégia desesperada do governo Figueiredo de busca de apoio político.

No interior, as primeiras Damas eram as interlocutoras da LBA via Convênios com as Prefeituras e executavam as ações. Antes não havia Secretarias. Em 1979 foi criado o Programa Nacional de Voluntariado da LBA. Dulce Figueiredo era a Coordenadora Nacional e Léia Leal era a Presidente da LBA. Objetivo do Programa era estimular o voluntariado e conseguir recursos extra-orçamentários para desenvolver trabalhos nos municípios. A Coordenação Estadual e as Coordenações Municipais cabiam às primeiras damas, em cada esfera de governo. O recurso e os materiais eram repassados diretamente para o Núcleo, para a primeira dama, era um programa político. (Informação verbal)⁵⁴.

A ação do voluntariado ganhou expressão também no Estado do Maranhão e era mobilizada, seja para a realização da campanha de cestas básicas a serem distribuídas aos pobres pelo Natal, ou em face de ações

⁵² Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁵³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da LBA.

⁵⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

humanitárias nas “calamidades e grandes emergências. Era a LBA que articulava a ação de atendimento com a sociedade, a coleta de donativos era feita nos Postos da LBA”. (Informação verbal)⁵⁵.

O processo de redemocratização do país trouxe de volta a possibilidade de participação da sociedade civil no processo político de construção de novas bases para a assistência social, bem como a redefinição da LBA. Os servidores da LBA no Maranhão participaram do processo de criação e funcionamento das associações nacional e estadual – Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA) e Associação Estadual dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência (ASSELBA), tendo em vista o debate das questões pertinentes à assistência social. Conforme relato das entrevistadas, as associações citadas tiveram participação relevante na constituinte:

Influíram na constituinte, trabalhando em parceria com os movimentos sociais, inclusive os CRESS, ampliando o debate nacional sobre a necessidade de mudança, de reestruturação do órgão. A ANASSELBA foi uma presença forte na Constituinte, travando importante trabalho de convencimento junto aos relatores. (Informação verbal)⁵⁶.

Outro momento importante da ação dos servidores da LBA, através de suas associações, foi no período do Governo Sarney, participando ativamente do movimento pela descentralização das políticas, construindo o debate em grandes seminários regionais para legitimá-lo junto aos constituintes. Esse debate passava também por dentro da LBA, questionando a instituição para a necessidade também de descentralizar os seus programas.

O debate da descentralização das ações da LBA foi potencializado, conforme uma das entrevistadas, pela implantação do Projeto Criança Cidadã: trabalho de esporte e lazer com crianças e adolescentes. O debate interno na LBA com o processo de descentralização era polarizado por dois grupos:

[...] um que estudava e se vinculava ao movimento ASSELBA e ANASSELBA, que compreendia a descentralização como mecanismo de direito à participação popular e outro que entendia que esse

⁵⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁵⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

movimento iria acabar com a LBA. O primeiro grupo entendia que a LBA teria que se reestruturar e não ser extinta, porque havia uma história e potencial humano importante que vinha construindo a história da Assistência Social no Brasil. (Informação verbal)⁵⁷.

Esse processo de discussão ficou inconcluso. É uma página da história da Assistência Social brasileira que não pode ser escrita. Não se pode afirmar o que poderia ter resultado dos debates e das decisões democraticamente tomadas se o processo tivesse sido concluído, pois a LBA foi extinta pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995.

O governo FHC extinguiu a LBA de forma desrespeitosa para implantar o modelo Mexicano de Comunidade Solidária, instituindo o duplo comando da assistência social em nível nacional, influenciando o duplo comando nos Estados, como aqui no Maranhão, inclusive. (Informação verbal)⁵⁸.

Este resgate histórico sobre a Assistência Social no Maranhão, através das ações da LBA, ampliou o nosso raio de compreensão acerca da ausência dessa política nas ações do governo do Estado nas décadas de 1940 a 1960. Ela se situava nesse período, na esfera de execução federal. Dessa forma, os governos estaduais não se sentiam obrigados a investir nessa área, e só o fizeram quando foram chamados a implementar a política de bem-estar social do menor e seus desdobramentos, no contexto da ditadura militar, conforme veremos a seguir.

2.3.4 Intervenção estadual através de ações assistenciais no Maranhão no contexto da Ditadura Militar

A história das políticas sociais no país mostra que sua consolidação e expansão aconteceu durante a ditadura militar, como mecanismo de busca de apoio político, com destaque para as ações de cunho assistencial. A pesquisa realizada⁵⁹ reafirma essa versão, mostrando que foi nesse período que as ações assistenciais, no Estado do Maranhão, perderam o vínculo com a

⁵⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da LBA.

⁵⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da LBA.

⁵⁹ Constou de análise documental, destacando as mensagens dos governadores por ser o documento que apresentava uma síntese das ações desenvolvidas por ano e de entrevistas a quatro Assistentes Sociais que trabalharam nas instituições públicas de assistência criadas naquele período, assumindo cargos de direção técnica e assessoria.

saúde e passaram a ser desenvolvidas de forma autônoma, embora inicialmente restritas ao atendimento do segmento infante-juvenil.

O estudo das Mensagens dos governadores mostra que, no contexto da ditadura militar, foi consolidado o processo de intervenção estadual através de ações assistenciais no Estado do Maranhão⁶⁰, desencadeado no governo de José Sarney, em cumprimento ao Plano Nacional de Bem-Estar do Menor, coordenado pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e operacionalizado pelas instituições correspondentes na esfera estadual.

As influências do Estado de Bem-Estar implementado no pós-guerra nos países de capitalismo central, para o conjunto da população dos estados nacionais, aqui se restringiram à Política Nacional do Menor (PNM)⁶¹, como estratégia de contenção da “marginalização” desse segmento. Mas deve ter influenciado, também, o governador do Maranhão, eleito em 1966. Em seu juramento de posse, o governador Sarney prometeu “promover o bem-estar do povo maranhense”.

A eleição de José Sarney colocava fim a um período político conhecido no Maranhão como vitorinismo, que segundo Costa (2006, p. 15, grifo do autor), consistiu na:

Expressão forjada para designar o domínio da cena política estadual pelo senador pessedista Vitorino Freire (1945/1965), um predomínio permanentemente contestado por uma aliança política bastante heterogênea (quer socialmente, quer a nível partidário) – as Oposições Coligadas. Formada em fins da década de 1940, esta frente oposicionista se manifestou, especialmente durante os processos eleitorais, por quase duas décadas, até ascender ao poder em meados dos anos 1960, “acontecimento”, que teria dado origem a uma “nova etapa” da história política, o *sarneyismo* (organizado em torno do hoje senador pelo Amapá, José Sarney).

Embora tenha se tornado oposição a Vitorino Freire, foi a partir do apoio deste, em atendimento a um pedido do pai, o Desembargador Sarney, que José Sarney ingressou na política em 1954 e foi eleito suplente de

⁶⁰ Durante o regime militar o Estado do Maranhão teve cinco governadores: José Sarney (1966-1970); Pedro Neiva de Santana (1971-1974); Osvaldo da Costa Nunes Freire (1975-1979); João Castelo (1979-1982) e Luís Rocha (1983-1986) integrando um mesmo grupo político.

⁶¹ O termo “menor” é utilizado pela autora entre aspas para demarcar o conceito utilizado no período histórico referido e o seu entendimento sobre o caráter discriminatório do conteúdo, superado na década de 1990, com a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, sob a doutrina da proteção integral.

deputado federal, cargo que assumiu posteriormente. (COSTA, 2006). Até a década de 1960, Sarney oscilou entre oposição e situação, até ingressar nas Oposições Coligadas, através da qual foi o deputado mais votado na eleição de 1962, no contexto da ampla mobilização urbana e rural do início dos anos 1960, o que o autorizou a ser o candidato a governador em 1965 e ser eleito, capturando o clamor popular pelas reformas de base do período anterior ao golpe de 1964.

O que a história mostra, no entanto, é que Sarney foi amplamente beneficiado pela ditadura militar que o adotou e o fortaleceu, interferindo no processo eleitoral como forma de pôr fim ao poder político dos coronéis, representado pelo Vitorinismo. Essa interferência foi destacada pelo próprio Sarney. Analisando o seu discurso na solenidade de recepção do cargo de governador, se encontra como sua afirmação que “foi preciso que o Governo Federal iniciasse novos métodos para que a oligarquia do Maranhão ruísse, fosse abaixo, desmoronasse. O Brasil, portanto, tem responsabilidade para o soerguimento do Maranhão”. (SARNEY, 1966b).

O que se verificou, contraditoriamente, como resultado da intervenção federal no processo eleitoral que elegeu Sarney, foi a continuidade do domínio do governo federal sobre a política maranhense, marca fundamental do período vitorinista e uma das motivações que alimentou a luta política pelo seu fim. A respeito do resultado das eleições, Costa (2006, p. 83, grifo do autor) destaca o agradecimento de Sarney à intervenção federal “no sentido de que as eleições fossem livres e que fossem limpas” e mostra, assim, que o que aconteceu foi:

Vitória eleitoral e consagração popular sob tutela militar num curioso processo de “libertação pelo alto” [...]. Uma “vitória outorgada” nas palavras de José Ribamar Caldeira, para quem a eleição de Sarney representou “apenas o *referendum* da sociedade civil do Estado para a consecução dos objetivos do Governo Central”, quais sejam, a “necessidade de inserção do Maranhão dentro do “projeto político estabelecido pela Revolução de 1964”, através do “afastamento dos centros de decisão política de alguns Estados, de alguns coronéis tradicionais do PSD”.

Eleito governador em oposição à oligarquia Vitorino Freire, que durou duas décadas, José Sarney incorporou o discurso desenvolvimentista e prometeu construir “Um Maranhão Novo”, inaugurando a oligarquia *sarneyista*

que se fortaleceu nos 21 anos de governo militar e já dura quase 50 anos, subjugando o Estado do Maranhão ao governo de uma única matriz política. Mas o governador Sarney, em seu discurso de posse, destacou que o seu governo representaria um momento de ruptura e reencontro.

Nada temos a continuar tudo temos a inovar, em nosso Estado. Paradoxalmente, o Governo que hoje se inicia tem o caráter de uma ruptura e de um reencontro. Ruptura com o passado recente, no que ele tem de aviltamento do exercício governamental e do comportamento dos desmandos; reencontro do governo com o povo e do povo consigo mesmo, nessa comunhão de esperanças que se abrem e de responsabilidades que se afirmam. (SARNEY, 1966a).

No contexto da operacionalização da ideologia do desenvolvimento nacional como objetivo de curto prazo, a introdução de novas tecnologias como forma de modernização do setor produtivo, se colocava como a via de redenção do Maranhão para a superação do atraso em que se encontrava em relação ao país. O discurso do novo governo mostrava que era preciso, no entanto, superar as resistências culturais às mudanças que seriam promovidas visando alcançar desenvolvimento e justiça social, e as ações sociais foram uma das estratégias utilizadas para a construção dessa nova cultura junto às populações das periferias da capital e, posteriormente, de outros municípios do Estado.

Os estudos realizados para caracterizar as ações assistenciais no Maranhão sob a ditadura⁶² apontam para a delimitação de dois períodos diferenciados. O primeiro, de 1966 a 1976, em que a ação governamental tinha como foco principal a política de bem-estar do “menor”. O segundo a partir de 1977, quando as ações extrapolaram a atenção ao menor e se expandiram através da criação da Secretaria de Trabalho e Ação Social, por determinação do governo federal, visando operacionalizar a política nacional de trabalho e ação social.

A primeira reflexão que se destaca quanto às ações assistenciais como base da Assistência Social como política pública no Maranhão é que, tanto a implantação na década de 1960, quanto a expansão na década de 1970, consistiu em demanda da esfera federal em seu esforço de recuperação

⁶² Tiveram como fontes: Planos de Governo; Mensagens dos Governadores e Entrevistas com três Assistentes Sociais que integraram as equipes de trabalho das instituições criadas naquele período.

de apoio e controle das expressões da questão social. Não foi fruto de iniciativa da esfera estadual em reconhecimento das necessidades e demandas da população.

O primeiro período teve início no governo Sarney e foi demarcado pela criação de duas instituições: a Agência de Menores e a Fundação do Bem-Estar Social do Maranhão - FBESM. A Agência do Menor⁶³ foi criada através da Lei 2687, de 16 de setembro de 1966, vinculada à Secretaria de Interior e Justiça. (MARANHÃO, 1967, p. 50). As competências do órgão constam do art. 2º: da referida Lei: “cuidar do bem-estar do “menor”; assistir o “menor” no seio da própria família; promover a colocação familiar do “menor”, e encaminhar o “menor” para internato institucional”.

O Plano de Assistência e Orientação que seria levado a efeito pela Agência de Menores incluía, dentre suas ações:

[...] 1. Plantões diários para atendimentos de casos sociais de menores os quais passam a ser acompanhados e orientados pela Agência. A linha de tratamento adotada obedece a seguinte escala prioritária: manutenção da criança na própria família através de ajuda e orientação familiar; colocação da criança em família substituta e em último caso internamento. 2. Estruturação e funcionamento de um quadro de Comissários de Menores em colaboração com o Juizado de Menores. Esse Comissariado funcionará como voluntariado junto à Agência de Menores. 3. Formação de uma opinião sobre o problema do menor e a nova linha de atuação adotada para equacionamento do referido problema, através da imprensa falada, escrita, realização de vários cursos, treinamentos, etc. 4. Organização de um Conselho de Obras de Menores, no sentido de integrar as Obras Sociais de São Luís, destinadas ao atendimento do menor, num esforço conjunto e numa mesma linha de trabalho. 5. Organização e funcionamento de pelotões de ocupação para menores como jornaleiros, engraxates, vendedores de bilhetes de loteria, etc. no sentido de um trabalho preventivo contra a vadiagem e delinquência. (MARANHÃO, 1967, p. 90).

Depreende-se destas competências, que o trabalho da Agência de Menores pautava-se prioritariamente em buscar a colocação familiar do “menor” abandonado, órfão, dentre outros, ação que até aquele período vinha sendo desenvolvida apenas pela Igreja Católica e entidades filantrópicas laicas. Além disso, a Lei definia a coordenação da atividade assistencial, incluindo as instituições privadas, como atribuição da Agência de Menores. Por outro lado,

⁶³ A criação desse órgão pode ter sido uma forma, embora retardatária, de responder às demandas do Sistema de Assistência ao Menor – SAM, criado em nível nacional desde a década de 1940, uma vez que nenhuma referência consta nas Mensagens dos governadores anteriores.

destacava uma nova linha de atuação, que certamente se diferenciaria daquela pautada na repressão e confinamento, tão severamente criticada pela sociedade, que levara à extinção do Sistema de Assistência ao Menor (SAM). Outro elemento relevante é o destaque dado à necessidade de ocupação dos “menores” no trabalho como prevenção à delinquência, reforçando a função pedagógica do trabalho para os filhos dos pobres.

A segunda instituição, a FBESM, foi criada em 1967, tendo como objetivo implantar a política nacional de bem-estar social, no Estado do Maranhão. Quanto à concepção que dava suporte às ações, era a ajuda à pobreza com forte apelo clientelista.

As ações tinham como objetivo prestar ajuda ao pobre em troca de apoio político. Era assistencialismo mesmo, ação clientelista da primeira dama que funcionava como articuladora política das ações do governo. Não havia a concepção da obrigação do Estado fazer assistência social. (Informação verbal)⁶⁴.

As ações assistenciais desenvolvidas pelo governo Sarney através da FBESM se concentraram prioritariamente na atenção ao “menor”, seguindo as orientações do governo federal, visando o controle da marginalização dos “menores”. Nesse sentido, foram construídos equipamentos públicos como o Centro de Recepção e Triagem (CRT), para receber as demandas e a Casa do Pequeno Trabalhador (CPT), para o atendimento aos “menores”, em sua maioria, trabalhadores do mercado informal, mas também os órfãos e desamparados, até que a situação destes fosse decidida pelo juizado.

A Casa do Pequeno Trabalhador prestava serviços a crianças e adolescentes que trabalhavam nas ruas, os quais recebiam alimentação e cursos profissionalizantes. Já o Centro de Recepção e Triagem atendia a crianças e adolescentes com vínculos familiares fragilizados. Crianças de rua eram recolocadas na família ou ficavam internos ou eram encaminhados para Unidades de outros Estados. Os internos recebiam assistência educacional (alfabetização interna) ou frequentavam a escola da comunidade, além de assistência à saúde e profissionalização. (Informação verbal)⁶⁵.

Uma segunda linha de trabalho foi o desenvolvimento de comunidade. Nesse caso, estratégia de otimização de custos das obras públicas através do aproveitamento da mão de obra da população da área de

⁶⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁶⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

abrangência dos serviços públicos, principalmente na área do saneamento básico. No discurso oficial o envolvimento da população gerava o pertencimento e a valorização dos serviços implantados e o Serviço Social era considerado como técnica estratégica ao projeto desenvolvimentista em curso seja na socialização dos menores desamparados ou na mobilização e sensibilização das comunidades urbanas e rurais para a aceitação e integração no desenvolvimento das obras de saúde e saneamento.

As ações iniciadas no governo Sarney se ampliaram através dos governos posteriores sob a concepção positivista da sociedade como orientadora da intervenção. Na documentação analisada figuram conceitos como: inadaptação social, conflito, reintegração social e carência. Por outro lado, a ideologia do desenvolvimento e a teoria da marginalidade se colocam como bases para o desenvolvimento dos programas de bem-estar social como instrumento integrante do processo de desenvolvimento do Estado do Maranhão, sendo a promoção social o resultado esperado das ações desenvolvidas.

De acordo com o aprofundamento da crise da ditadura e sob coordenação do governo federal, as reformulações foram acontecendo, redefinindo o formato das instituições; o público passou a ser atendido e as atividades foram ampliando-se, paulatinamente, para o interior do Estado, através do desenvolvimento de comunidade.

No governo Pedro Neiva de Santana (1971-1974) alguns aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, o aprofundamento da estratégia de redução de custos das obras através da utilização da mão de obra da população, conclamada a participar do esforço governamental para gerar o desenvolvimento do Estado. Visando responder a este objetivo, o governo promoveu uma reorganização institucional, e essa parte das ações que no governo anterior se concentravam na FBESM, passaram a ser desenvolvidas pela Coordenação de Desenvolvimento Comunitário (COORDES)⁶⁶.

⁶⁶ Órgão com objetivo de apoiar os programas de infraestrutura econômica e social do governo, levando os recursos humanos a incorporarem-se ao processo de desenvolvimento, através da organização e desenvolvimento de comunidade. Autônomos em suas programações e com recursos próprios, FBESM e COORDES compunham o Conselho de Desenvolvimento Social presidido pela presidente da FBESM, a primeira dama do Estado, Sra Eney Santana. As ações desenvolvidas pela COORDES compuseram o Sub-Programa: "Desenvolvimento de Comunidade como Apoio às Programações de Governo", que tinha como objetivos: levar os

Essa estratégia de redução de custos das obras públicas foi utilizada principalmente em articulação às obras de abastecimento de água através da Companhia de Águas do Maranhão-CAEMA, nas zonas urbanas e rurais do Estado. Os técnicos da FBESM desenvolviam as ações de convencimento da comunidade atingida pelos serviços a trabalhar como voluntário em mutirão para enterrar os canos. O governo cavava os poços e a comunidade fazia o resto. (Informação verbal)⁶⁷.

Outro aspecto de destaque foi que o Estado se investiu da responsabilidade de coordenar a prestação de serviços das entidades públicas de caráter social, tendo em vista a compatibilização de tais serviços com os objetivos do governo e prestar assistência técnica aos municípios e às entidades públicas e particulares que a solicitassem. Dessa forma, o governo estadual assumiu a coordenação das ações assistenciais públicas e privadas, que até aquele período aconteciam de forma desarticulada.

Quanto ao público atendido, se percebe dois novos segmentos; os mendigos e os detentos passam a merecer atenção do Estado no governo Neiva de Santana, juntamente com os dois outros grupos, “menor carente” e comunidades periféricas, e que o mérito do atendimento se dava pela concepção de que eram fruto de distorções decorrentes do subdesenvolvimento do Estado, situações que seriam superadas com o desenvolvimento em curso, conforme o discurso oficial.

A ação assistencial por segmento (“menor”, mendigo e detento) se voltava para a adaptação, recuperação e reintegração desses públicos na sociedade. Uma característica que atravessava a operacionalização das ações direcionadas aos três segmentos é a sua vinculação com a área da segurança pública. Ressalta-se a prevenção da marginalização do “menor”, fortalecendo a concepção do trabalho como formador da personalidade. Os pequenos trabalhadores seriam, desse modo, premiados com outras ações complementares ao trabalho e não em substituição a ele, incluindo-se de forma implícita, o controle social sobre esse segmento.

projetos das várias programações setoriais do governo ao alcance das populações fazendo-as participar do investimento, não como expectadoras, mas como agentes do desenvolvimento, subsidiando com a mão de obra e com o uso do benefício.

⁶⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com uma Técnica.

Quanto às ações de assistência ao mendigo e detento, expressam explícitos mecanismos de controle no interior da instituição prisional, buscando uma posterior reintegração, ou nos hospitais de indigentes e asilos, de modo a limpar as ruas da capital da presença indesejável daquelas pessoas que não condizia com as características de uma capital moderna, de um Estado em desenvolvimento.

Destaca-se ainda no governo Neiva de Santana, uma experiência piloto de atendimento a “menores” de bairros e de rua. O Centro de Integração do Menor na Comunidade (CEMIC)⁶⁸. Em São Luís foram implantados quatro Núcleos de Atendimento, com um atendimento semanal, no final de semana, em espaços públicos e privados. Os Núcleos de Meninos de Rua funcionaram no Liceu Maranhense e na Escola Modelo Benedito Leite, e os de Meninos de Bairros na Escola São Vicente de Paula e 24º Batalhão de Caçadores, ambos no bairro do João Paulo.

Essa experiência piloto foi realizada em vários Estados, tendo em vista a construção de um trabalho socioeducativo voltado aos meninos pobres sob o viés da prevenção. Alcançou projeção nacional realizando vários encontros regionais e nacionais de socialização das experiências. (Informação verbal)⁶⁹.

O trabalho realizado através do CEMIC, em São Luís, contou com a participação da FUNABEM, da FBESM e Universidade Federal do Maranhão - UFMA, e estendia-se às famílias dos meninos, através de visitas domiciliares e reuniões, tendo o mesmo viés pedagógico.

O atendimento às crianças e adolescentes era desenvolvido por estudantes de nível médio e universitário (monitores) que se organizavam em grupos de formação espontânea. O objetivo era a mobilização da comunidade para o novo olhar sobre os menores de rua e de bairro, sobre os menores pobres, sendo as ações

⁶⁸ Experiência organizada nacionalmente com apoio técnico e financeiro da FUNABEM, em articulação com os governos estaduais que construiu as bases para a criação dos programas alternativos de atendimento a meninos de rua e ao próprio Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua na década de 1980. O projeto buscava construir formas de atendimento preventivo em meio aberto em substituição ao trabalho realizado pelo Serviço de Atendimento ao Menor – SAM, bem como criar uma concepção favorável ao menino de rua nas comunidades. Utilizava-se do trabalho voluntário de estudantes universitários e do apoio financeiro do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

⁶⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

socioeducativas e culturais a lógica que orientava as ações. (Informação verbal)⁷⁰.

O que se pode depreender dessa experiência de atendimento é que já havia subjacente uma concepção de direito, fruto das intensas lutas dos sujeitos envolvidos no movimento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, que pressionou e concorreu para a extinção do SAM e criação da FUNABEM. Mas essa concepção de direito social das crianças ainda se encontrava em estágio embrionário, sendo a concepção da situação irregular ainda a predominante, apesar de a história mostrar que essas experiências colocaram as bases do atendimento socioeducativo sob a ótica da proteção integral alcançado na década de 1980, na Constituição Federal.

A segunda linha de atuação da FBESM consistia na Integração das Comunidades de Bairro de São Luís. A assistência social colocava à disposição das comunidades, técnicos de nível superior (Assistentes Sociais), para organizar e fomentar o desenvolvimento comunitário, em contraponto ao trabalho desenvolvido pelas entidades comunitárias, Clubes de Mães, Uniões de Moradores, que segundo o discurso oficial, se encontrava atravessado por interesses particularistas. O atendimento às comunidades dos bairros de São Luís era feito a partir da relação dos presidentes das Uniões de Moradores com a primeira dama.

O que se percebe neste caso é a visão tecnicista se impondo como a correta e neutra em face da falta de conhecimento ou dos interesses particulares da população em detrimento do coletivo. O desenvolvimento de comunidade visava Integrar os bairros e áreas periféricas ao processo de crescimento da cidade através de ações planejadas, definidas pela população, mas sistematizadas e organizadas pelo governo, tendo os Centros Comunitários como a base territorial. A ação técnica tinha como objetivo:

Alcançar a valorização do homem através da elevação dos níveis de vida, mediante a investigação e análise científica dos fatos sociais de suas causas e efeitos, a fim de descobrir as NECESSIDADES HUMANAS e as possibilidades de satisfazê-las, para que a posterior intervenção conduza o conjunto da população a uma forma de vida superior à atual. (MARANHÃO, 1971, p. 164).

⁷⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

Havia em curso, um projeto de desenvolvimento do Estado, um propósito da vertente política de retirar o Estado do “atraso” em que ele se encontrava em relação aos demais Estados brasileiros. Era necessário forjar através do desenvolvimento de comunidade, um maranhense de outra qualidade, para que pudesse valorizar e participar do processo de construção do “Maranhão Novo”⁷¹, e esse trabalho tinha como suporte a ciência e a técnica, sob o patrocínio do Estado.

Foi para criar a infraestrutura para esse trabalho de mudança cultural que durante o governo seguinte, cujo governador foi Pedro Neiva de Santana, foram construídos 08 Centros Comunitários, sendo 04 em São Luís: Madre Deus, São Francisco, Anjo da Guarda e Pedrinhas e 04 no interior do Estado: Bacabal, Caxias, Lago da Pedra e Imperatriz. A programação desenvolvida tinha como atividades prioritárias a organização da comunidade em busca da melhoria de condições de vida da população local nas áreas de emprego, saúde, educação, cultura, esporte, organização social, melhoramento doméstico e melhoria residencial e urbana. Um conjunto de ações que abarcavam várias áreas de políticas sociais.

Confirma-se, por outro lado, a interferência da primeira dama em todos os níveis da condução das ações assistenciais de forma a angariar apoio político ao governo.

A primeira dama, como gestora do órgão de assistência social, atrelava todos os interesses do governo às ações empreendidas. As ações tinham como objetivo permanente criar a base de apoio político ao governo. A FBESM era o lugar de a primeira dama receber a população com seus pedidos de emprego, óculos, remédio, etc. Clientelismo em si mesmo. Essa ascendência junto ao governo se retratava em boas condições de trabalho. O recurso vinha mesmo, o Secretário da Fazenda era o filho da primeira dama. (Informação verbal)⁷².

O segundo período das ações assistenciais sob a ditadura militar teve início no governo de Osvaldo da Costa Nunes Freire (1975 a 1979)⁷³. A

⁷¹ Slogan do governo Sarney.

⁷² Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁷³ Seu governo teve como inspiração as determinações do II Plano Nacional de Desenvolvimento, no qual a política de desenvolvimento social ganhava destaque, devendo, conforme expresso no Plano, ser executada de forma articulada, com objetivo de assegurar aumento substancial da renda para todas as classes. Logo, a política de desenvolvimento não

análise do II Plano de Desenvolvimento do Estado do Maranhão, 1975/1979, mostra que o governo do Estado, em sintonia com a esfera federal, propunha uma política de expansão das oportunidades de emprego, de modo a alcançar os 20% da população economicamente ativa que se encontrava fora do mercado de trabalho formal, conforme o Censo do IBGE de 1970, vivendo com rendimentos inferiores à metade do salário mínimo da época.

As informações contidas nas Mensagens do governador Nunes Freire apontam para a demarcação de dois momentos. O primeiro, onde a programação da FBESM deu continuidade às ações do governo anterior, acrescentando a implantação do Plano de Integração do Menor na Comunidade (PLIMEC)⁷⁴ e o segundo, em 1977, com a criação da Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETRAS) e da Fundação do Bem-Estar do Menor do Maranhão, esta última, em substituição à FBESM.

A Mensagem do Governador Nunes Freire à Assembleia Legislativa, referente ao primeiro ano de governo, 1975, dá destaque às ações “promocionais e terapêuticas” voltadas ao “menor” trabalhador e ao detento, deixando de ser referido o mendigo, ingressando, assim, um novo grupo, a família. As atividades de ação comunitária tiveram continuidade.

O atendimento aos “menores” usuários da assistência, através da FBESM, se iniciava no Centro de Recepção e Triagem, que recebia as demandas e encaminhava ao Plantão Geral, que procedia à admissão após a seleção dos “menores”, tendo como critérios a conduta antissocial e o abandono. Era de competência, também, da equipe do Plantão Geral, a realização de visitas domiciliares com a finalidade de aferir a veracidade das informações declaradas na entrevista no Centro de Recepção e Triagem.

As informações eram cotejadas ainda pelo Serviço Psicológico através de entrevistas individuais com os “menores” e seus pais. Esse conjunto de informações era analisado tendo em vista apurar a coerência dos dados fornecidos pelo menor e sua família. Dependendo da gravidade das situações encontradas pelas equipes da Triagem e do Plantão Geral, os “menores” eram

se constituiria em mera consequência da política econômica, teria assim, objetivo próprio, e se constituía em prioridade governamental.

⁷⁴ O PLIMEC foi criado como desdobramento da experiência do CEMIC. O desenvolvimento de ações socioeducativas e culturais para o “menor” foi incorporado como política de governo.

encaminhados ao Setor de Caso, que procedia ao estudo diagnóstico e tratamento do caso.

O atendimento especializado ao “menor” era concluído, quando necessário, pelo Setor Psicológico, de forma individualizada ou grupal, tendo em vista a elaboração de um Plano de Tratamento Individual (PTI) para o caso apresentado, levando em consideração, além das informações prestadas pelo “menor” ao Setor Psicológico, os pareceres técnicos do Plantão Geral e do Setor de Caso. Para obter o conjunto de informações necessárias ao tratamento, o Setor Psicológico aplicava também testes de inteligência e personalidade, bem como realizava sessões de dinâmicas de grupo.

Esse minucioso rol de procedimentos para o atendimento ao “menor”, ao que parece, tinha como finalidade detectar a conduta antissocial, primeiro critério apontado para a seleção dos eleitos ao atendimento, com vistas ao seu tratamento. Todos os “menores” incluídos no PLIMEC passaram por esse processo seletivo. Inspirado nos resultados das experiências desenvolvidas pelo CEMIC, em todo o país, o PLIMEC resgatou a importância do caráter pedagógico das ações voltadas aos “menores”, bem como a relevância da cultura local como forma de expressão. O Plano tinha como objetivo “[...] atender às necessidades das crianças e adolescentes nas áreas de: saúde, educação, segurança, amor, compreensão e recreação. Baseava-se na pedagogia de Piaget e trabalhava por faixa etária”. (Informação verbal)⁷⁵.

O PLIMEC era composto por três programas. O Programa de Educação Complementar para Menores (PRECOM) destinava-se aos “menores” de 08 a 17 anos e oferecia atividades socioeducativas com base em Piaget, buscando o desenvolvimento de habilidades como pensamento social, raciocínio lógico e coordenação motora.

Os monitores eram universitários remunerados e capacitados para saber trabalhar as habilidades que as crianças precisavam desenvolver, como se relacionar com as pessoas; e o raciocínio lógico, para a realização de cálculos e outras atividades lógicas. (Informação verbal)⁷⁶.

⁷⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

⁷⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

As atividades eram planejadas a partir da orientação da FUNABEM e realizadas no período contrário ao da escola em dois dias por semana, com turmas de 25 menores que recebiam lanche, atendimento médico e odontológico. “As crianças tinham prazer de participar, era muito bom, tinha grande efeito na área da prevenção. Conheço hoje muitos já formados, trabalhando, até juiz, que foram meus alunos”. (Informação verbal)⁷⁷.

A família se constituiu como um novo segmento alvo das ações assistenciais a partir de 1975, reflexo da crise econômica que já se apresentava em nível nacional. As famílias dos “menores” atendidos no PRECOM eram integradas ao Programa de Educação de Pais (PRECOP), o qual realizava reuniões mensais com os pais dos “menores” onde eram tratados temas transversais com o objetivo de reforço educativo.

As reuniões não tinham como objetivo o controle dos “menores”, predominava o conteúdo educativo. Além disso, era trabalhada também a convivência através de festividades, encontros, seminários, dentre outros. As atividades do PRECOP contavam fundamentalmente com a presença das mães. (Informação verbal)⁷⁸.

Outra ação direcionada às famílias se dava através do Programa de Assistência à Família (PAF), que não atendia a uma diretriz nacional. Constituía iniciativa do Escritório Local da FUNABEM e promovia apoio financeiro à geração de trabalho e renda para as famílias dos “menores” atendidos pela FBESM.

O programa financiava pequenos negócios, a fundo reembolsável. Eram financiados a aquisição de carroças, geladeiras pra fazer suquinho, além de uma variedade de outras possibilidades geradoras de trabalho e renda, conforme as demandas. O PAF funcionava como um Banco Popular. (Informação verbal)⁷⁹.

O Programa de Atuação Indireta (PRAI) era o terceiro Programa que compunha o PLIMEC, e voltava-se à captação de recursos (financeiros, materiais e em forma de serviços) na comunidade, de modo a atender às demandas dos “menores” e suas famílias.

⁷⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁷⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

⁷⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

Esse Programa era canalizador de potencialidades que a instituição não tinha. Buscava na comunidade recursos para efetivar demandas internas. Desenvolvia ações de sensibilização de pessoas físicas e jurídicas em toda a cidade e a partir da adesão era feito um cadastro e passavam a prestar serviços. Eram profissionais liberais (médicos, dentistas), donos de cartórios, empresários (escolas), dentre outros. (Informação verbal)⁸⁰.

Além das ações destinadas aos pais dos menores integrantes do PLIMEC, uma série de outras ações buscou apoiar as famílias, desde os auxílios diversos, até ações de capacitação profissional dos familiares adultos⁸¹. A solicitação de auxílio seguia o mesmo ritual vexatório descrito anteriormente: entrevista inicial no Centro de Recepção e Triagem, passando pela avaliação da veracidade da demanda através das visitas domiciliares e visitas a instituições da comunidade, dentre outras.

Conforme a Mensagem do Governador Nunes Freire à Assembleia Legislativa, referente ao primeiro ano de governo, 1975, decorrente do processo de triagem, 652 famílias receberam ajuda em doação de passagens, medicamentos, material escolar, material de construção, alimentação, óculos, cadeira de rodas, vestuário, equipamento profissional, expedição de documentos, pagamento de aluguel de moradia, funeral, contas de água e luz e colégio, dentre outros. Como se pode perceber, a ajuda cobria um amplo conjunto de necessidades, que iam desde as de manutenção da vida até as condições de enterrar os mortos, no entanto, a quantidade de famílias atendidas (652) tinha pouco significado no enfrentamento da pobreza no Estado. (MARANHÃO, 1975a).

O segundo momento das ações assistenciais no governo Nunes Freire foi demarcado pela necessidade da esfera federal de cumprir as estratégias do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para as ações de bem-estar social nos Estados⁸². O governo do Maranhão procedeu ao reordenamento institucional de 1977, criando duas novas instituições

⁸⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁸¹ Os cursos, conforme a Mensagem de 1976, eram selecionados segundo as “aspirações e necessidades da clientela”. No ano de 1975, foram realizados 25 cursos, nas áreas de: Corte e costura, Datilografia, Arte Culinária, Manicure, Decoração do Lar, Crochet, Preparação de Empregada Doméstica, Bordado a Máquina, Marcenaria, Eletricista Instalador e Pedreiro.

⁸² A esfera federal criou o Sistema Nacional do Trabalho a ser operacionalizado nos Estados pelas Secretarias de Trabalho.

direcionadas à implementação de ações assistenciais, a Secretaria de Trabalho e Ação Social e a Fundação do Bem-Estar do Menor do Maranhão.

Segundo informações do governo (1978), a Secretaria de Trabalho e Ação Social passou a funcionar em 1978, encarregada pela implantação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que nesse ano instalou os dois primeiros Núcleos, sendo um em São Luís e outro em Imperatriz. Outras ações tiveram prioridade, como o Programa de Implantação de Cooperativas de Trabalho e o Levantamento Socioeconômico da Atividade Artesanal em 40 municípios maranhenses, em atenção à determinação do Plano Nacional de Artesanato.

Na área do desenvolvimento comunitário, a Secretaria foi responsável pela implantação e funcionamento da rede de Centros Sociais Urbanos (CSU's). Os Centros Sociais Urbanos, concebidos como unidades integradas de prestação de serviços sociais e de promoção das atividades comunitárias, complementares aos grandes programas de investimentos em obras públicas urbanas desencadeadas pelo governo, em consonância com as diretrizes e financiamento do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos⁸³.

O apoio socioeducativo e de mobilização social que era realizado pela Coordenação de Desenvolvimento Comunitário, na gestão de Pedro Neiva de Santana, também foi incorporado pela Secretaria de Trabalho e Ação Social. Outra frente de trabalho da Secretaria foi o atendimento asilar aos idosos, com a instalação e funcionamento do Centro de Recolhimento do Ancião – O Solar do Outono, destinado a prestar assistência e moradia a pessoas idosas de baixa renda.

A Fundação do Bem-Estar do Menor do Maranhão, integrante da estrutura da Secretaria de Trabalho e Ação Social, teve como responsabilidade implementar a política estadual em consonância com a política nacional emanada da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, órgão central encarregado pela definição das diretrizes, planejamento e financiamento das ações nos Estados. “Começou com a FEBEM a implantação da política nacional definida pela FUNABEM. Começava a se falar de direito da criança e

⁸³ O funcionamento dos Centros Sociais Urbanos já se colocava como estratégia da abertura política do governo federal no sentido da prestação de serviços à população urbana, para fazer face ao acirramento da pobreza.

da família. Havia um alinhavo da noção de direito, mas a terminologia ainda era ‘menor’”. (Informação verbal)⁸⁴.

Quanto às atividades da FEBEM, deram continuidade ao atendimento ao “menor”, visando à prevenção da sua marginalização, mantendo as atividades anteriores e expandindo o atendimento para os municípios de Caxias, Lago da Pedra e Imperatriz. Cabe destaque, ainda, o início do atendimento em creche a crianças de 3 a 6 anos com apoio financeiro da FUNABEM e LBA.

As ações iniciadas pelas duas novas instituições criadas no final do governo Nunes Freire se consolidaram no governo João Castelo (1979/1982), que teve como slogan “Um Grande Maranhão para Todos”. Esse governo se desenvolveu no período mais agudo da crise da ditadura militar, quando o processo de distensão se aprofundou, mediante as pressões dos movimentos sociais em todo o país. Mais uma vez a resposta do governo federal foi ampliar as ações de assistência social, como forma de busca de apoio popular.

A estratégia de operacionalização da expansão se deu a partir de dois vetores. O primeiro, a intensificação da ação da esfera estadual sobre a população urbana da capital e das maiores cidades do Estado, através da SETRAS e da FEBEM. O segundo vetor consistiu na extensão da intervenção da LBA para a esfera municipal, mediante convênio com as prefeituras e entidades filantrópicas. Havia disseminado no conteúdo das atividades da LBA, um forte apelo às práticas do voluntariado, como forma de saída para a crise econômica, que elevou o custo de vida a patamares insustentáveis para as classes subalternizadas.

O Plano do governo Castelo foi atravessado por esse contexto nacional, expressando a particularidade maranhense de Estado com os piores indicadores sociais. Na “Síntese das Diretrizes e Programação para 1979/1982”, o governo afirmava ter como propósito alterar a situação econômica do Estado, de modo a se refletir na elevação da renda pessoal, através das mudanças na economia, bem como na alteração do quadro deficitário de serviços de habitação, educação, saúde e saneamento, desportos

⁸⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

e lazer, apontados pelo Diagnóstico do Setor Social Maranhense, elaborado como base para o Plano de Governo 1979/1983.

Para tanto se propõe o governo do Estado a contribuir, decisivamente, para a elevação das rendas pessoais indiretas, tornando acessíveis à população, notadamente de menor renda, os benefícios dos serviços sociais básicos indispensáveis a uma tranquilidade produtiva, e a melhoria da qualidade de vida no Estado. (MARANHÃO, 1979, p. 59).

As ações assistenciais no governo Castelo conheceram a sua maior expansão do período da ditadura. Através das ações da Secretaria de Trabalho e Ação Social, agregou mais uma atividade às anteriores, desenvolvendo amplo programa habitacional com recursos federais. Na área da ação social, o Programa Estadual de Centros Sociais Urbanos foi uma das prioridades, “com a finalidade de acionar o desenvolvimento comunitário e a promoção social das populações de baixa renda”. (MARANHÃO, 1981, p. 171).

Os Centros prestavam uma série de serviços à população da área de abrangência, com destaque para a expedição de carteiras de trabalho e de identidade; serviços de correios; encaminhamentos para atendimento pela LBA; atendimento médico e odontológico; atendimento jurídico; serviços de creche; atividades de esporte, cultura e lazer; cursos profissionalizantes e atendimento às populações migrantes e de baixa renda através de hospedagem, alimentação, passagens, documentação, colocação no mercado de trabalho, assistência médica dentre outros.

Analisando a Mensagem do Governador João Castelo, do ano de 1982, com um balanço das realizações referentes ao período 1979-1981, se pode observar que o atendimento aos idosos também se ampliou através da ajuda técnica e financeira a instituições filantrópicas de amparo à velhice no Estado. Além disso, houve continuidade ao atendimento asilar a idosos de baixa renda de ambos os sexos, através do Solar do Outono. (MARANHÃO, 1982a).

A Secretaria de Trabalho e Ação Social priorizou também o atendimento a pessoas portadoras de deficiência. A avaliação das condições de funcionamento das organizações que prestavam atendimento

especializado⁸⁵, realizado por um Grupo de Trabalho, resultou na institucionalização do apoio do Estado no custeio de parte dos encargos sociais das entidades, bem como no apoio ao desenvolvimento de projetos com recursos financeiros da FUNABEM.

Quanto às ações da FEBEM-MA, os seus objetivos expressaram o propósito do governo, em articulação com a sociedade e opinião pública mobilizada, no desenvolvimento de esforços no sentido de prevenir ou erradicar as causas de desproteção do “menor”, o que já poderia denotar a intenção de buscar fora do indivíduo a causa que o levou a tal situação. Os objetivos foram assim expressos:

Formular e desenvolver programas comunitários visando a prevenir a marginalização do menor e concorrer para o seu tratamento; Promover a assistência aos menores desassistidos, abandonados, infratores e excepcionais; Realizar estudos e pesquisas e efetuar levantamento da incidência dos problemas do menor na área educacional; Mobilizar a opinião pública para a indispensável participação de toda a comunidade na solução do problema do menor; Adotar medidas capazes de prevenir ou erradicar as causas da desassistência, abandono, desajuste e delinquência do menor. (MARANHÃO, 1982, p. 2007).

A concepção do trabalho desenvolvido pode ser apreendida a partir do apelo da presidente da FEBEM à mobilização da sociedade para a tarefa complexa, expressa em publicação da Secretaria de Comunicação do governo (SECOM) (1982), a qual ressaltava o papel da primeira dama, Sr^a Gardênia Ribeiro Gonçalves:

[...] à frente do trabalho de recuperação e reintegração do menor à família e à sociedade [...] através de programas de assistência à maternidade e à infância. Gardênia Gonçalves clama por compreensão, esforço e solidariedade dos maranhenses. Todos precisam engajar-se na luta para assistir socialmente as crianças carentes do Maranhão. Decisiva a contribuição para a contenção do avanço da marginalização do menor. (MARANHÃO, 1982b, p. 135).

As ações da FEBEM foram organizadas em três categorias de Programas: Sócio-Preventivos; Sócio-Terapêuticos e Apoio à Integração Comunitária. O atendimento ao menor e sua família começava a esboçar alguns elementos de mudanças de concepção no sentido da sua

⁸⁵ Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Sociedade Pestalozzi e Escola de Cegos.

operacionalização como um direito, em decorrência do movimento de redemocratização já em fase inicial. “Constituíam-se a fase embrionária da concepção que temos hoje. Ações promocionais que supunham o desenvolvimento das pessoas, não apenas assistencialismo. Havia também a cobrança das instituições financiadoras, exigindo compromisso com o uso dos recursos”. (Informação verbal)⁸⁶.

Por outro lado, a academia também exercia pressão sobre as instâncias da área da Assistência Social tendo em vista a ruptura com o caráter conservador e clientelista da assistência ao menor no Estado. Essa era outra forte influência que fortalecia a concepção do direito das crianças. “A formação em Serviço Social buscava romper com o assistencialismo. As equipes técnicas eram na maioria constituídas por Assistentes Sociais formadas nesse contexto da negação do assistencialismo, o que fazia toda diferença”. (Informação verbal)⁸⁷.

Essa tendência se expressava também na influência da primeira dama na assistência social. Embora assumindo a presidência da FEBEM, já não tinha uma ingerência decisiva sobre o trabalho técnico como nas gestões anteriores. As equipes técnicas já possuíam certa autonomia.

A presidência da instituição era da primeira dama, não era de um técnico da área, mas as Diretoras sempre foram técnicas da área. Além disso, a postura das equipes técnicas, as demandas e expectativas daquele momento fomentavam a postura de facilitadora do trabalho técnico, por parte da gestora. (Informação verbal)⁸⁸.

Os critérios de acesso ao atendimento da FEBEM continuavam tendo como pano de fundo a pobreza, além do corte por faixa etária, local de moradia e situações vivenciadas. Quanto à articulação com as demais políticas setoriais, destacaram-se a Secretaria de Segurança, de Saúde e de Educação. No entanto,

A articulação tinha como concepção a ajuda, elas não se sentiam corresponsáveis pelo atendimento ao “menor”, apenas prestavam uma ajuda à FEBEM no cumprimento de uma competência que era especificamente sua. Esta é uma situação que se reproduz ainda hoje

⁸⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

⁸⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

⁸⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

em relação à política de assistência social, a falta da intersetorialidade, do assumir das competências. As relações pessoais de ajuda continuam pautando os esforços de ação intersetorial. (Informação verbal)⁸⁹.

Observa-se a expansão do atendimento aos “menores” de ambos os sexos da faixa de 0 a 6 anos com os serviços de Creche, Maternal e Jardim de Infância e de Orientação Pré-Escolar, que funcionava em regime de semi-internato.

Para a faixa etária de 6 a 18 anos, as atividades socioeducativas, através do PLIMEC, buscavam o desenvolvimento da linguagem, raciocínio, criatividade, sociabilidade e saúde que tinha ainda, como expectativa, o engajamento futuro dos jovens em trabalhos cívicos e comunitários. Este resultado esperado na década de 1970, guardando-se as devidas proporções, permanece atual através do “protagonismo juvenil” trabalhado por programas assistenciais como Agente Jovem e Pró-Jovem.

A Complementação Alimentar foi outra ação ampliada, alcançando como clientela, o “menor” e a família. Consistia no fornecimento de refeições aos “menores” atendidos nas Unidades Executivas, que dependendo do regime (semi-internato ou externato) fornecia desde o desjejum até o jantar. O atendimento às famílias consistia no reforço à educação alimentar fomentando a quebra de tabus alimentares e a introdução de novos hábitos, além do fornecimento mensal de gêneros alimentícios a gestantes, nutrizes, lactantes e pré-escolares. (MARANHÃO, 1981, p. 211).

Outras ações voltadas à família objetivavam fortalecer os valores positivos e os vínculos familiares, através de uma série de ações de orientação biopsicossocial, cursos profissionalizantes, treinamentos, palestras educativas, campanhas, feiras de criatividade, dentre outros. A convivência comunitária também era trabalhada nas ações preventivas da FEBEM. A educação comunitária voltava-se ao fortalecimento da comunidade no sentido da resolução de problemas reais através de iniciativas de ajuda e cooperação mútua. Objetivava promover a participação da comunidade, desde a identificação dos problemas até a solução conjunta, com apoio da instituição pública em todo o processo.

⁸⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

Teve início no governo Castelo o atendimento a meninos de rua através de atividades de mapeamento dos pontos de maior frequência; cadastramento e oferta de atividades educativas e de alimentação no intervalo entre os turnos de trabalho. Eles praticamente não estudavam, só trabalhavam. Os menores de 10 a 18 anos, de ambos os sexos, em situação irregular, também tiveram mudanças no atendimento, com a criação da Divisão de Segurança e Proteção ao Menor (DSPM) e duas Unidades Executivas. O atendimento envolvia triagem, diagnóstico ou tratamento de casos, cuja clientela procedia da capital ou interior, conforme encaminhamento do Juizado de Menores, da DSPM, da própria FEBEM e da comunidade. O atendimento era feito conforme o sexo, em regime de semi-internato em duas Unidades Executivas.

O Maranhão não tinha ênfase na cultura de institucionalização de menores, mesmo os que cometiam ato infracional. Desde o governo Sarney os menores ficavam no Centro de Recepção e Triagem. No governo Castelo foi criada a DSPM e duas Unidades de Internação em São Luís. Para meninos, de privação de liberdade e, depois, para as meninas, um misto de abrigo, onde nunca houve uma separação entre as que necessitavam de assistência e as que tinham cometido ato infracional. (Informação verbal)⁹⁰.

A terceira linha de atuação da FEBEM constava das ações de captação de recursos junto à comunidade, bem como da Iniciação e Qualificação Profissional e Colocação do Menor no Mercado de Trabalho. Essas ações objetivavam a formação profissionalizante dos menores e suas famílias, tendo em vista a integração no mercado de trabalho. O ingresso dos menores nas atividades de trabalho era precedido por convênios com entidades públicas e privadas e acompanhadas por técnicos da FEBEM.

O objetivo das ações era a capacitação e organização de atividades produtivas dos menores e seus familiares. Para isso, garantia transporte para os menores frequentarem os cursos na própria instituição: Marcenaria, Gráfica, Serralheria, Mecânica de Automóveis e Palhinha. Promovia a colocação de menores como aprendizes nas oficinas da comunidade e no mercado de trabalho (empresas e instituições públicas) e incentivava a formação de grupos de produção pelos familiares: costura bordado, pintura, etc. (Informação verbal)⁹¹.

⁹⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

⁹¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

A relação com as entidades filantrópicas da área da Assistência Social era desenvolvida no sentido de efetuar o repasse dos recursos oriundos da FUNABEM, além de assessoramento técnico e fiscalização das ações desenvolvidas.

Recebiam apoio técnico e financeiro as instituições não governamentais que trabalhavam com assistência social: Lar de José, Educandário Santo Antônio, APAE, Pestalozzi, Escola de Cegos, Escola Família Agrícola de Poção de Pedras e Coroatá, Orfanato Santa Luzia, Casa de João e Maria, e muitas entidades comunitárias como a Associação de Moradores da Vila Nova. (Informação verbal)⁹².

A partir do estudo das ações assistenciais no governo Castelo se podem definir algumas inferências. A primeira, que a estadualização da Assistência Social se consolidou e expandiu no período. Essa expansão, no entanto, teve como base a concretização da política federal de enfrentamento das expressões da questão social, como a pobreza e o desemprego, com a criação do Sistema Nacional do Trabalho e a Política de Bem-Estar do Menor, sendo implementadas pelas esferas estaduais. Com essa finalidade, foram criadas a Secretaria de Trabalho e Ação Social e a Fundação do Bem-Estar do Menor do Maranhão.

Assim, os governos estaduais foram subsidiados por recursos federais para a implantação do Sistema Nacional de Empregos, voltados para a qualificação e colocação de mão de obra, incentivo à formação de cooperativas, incentivo ao artesanato, dentre outras ações voltadas à promoção do trabalho, tendo como locus privilegiado, os Centros Sociais Urbanos.

Através da FEBEM foram mantidas e ampliadas as ações do governo anterior, com a expansão dos programas sociopreventivos destinados aos “menores” e suas famílias, para mais três municípios, além das 09 Unidades Executivas de São Luís. O ingresso das famílias empobrecidas como alvo da Política de Assistência Social poderia ser entendido como um avanço na concepção de família, à medida que superaria a lógica anterior que atendia aos “menores” sem considerar o grupo familiar. Por outro lado, poderia se

⁹² Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

constituir apenas em resposta ao nível de empobrecimento das classes subalternas, que já comprometia a sua reprodução, ou ainda, uma estratégia de busca de apoio político ao governo militar, já bastante desgastado.

De toda forma, a FEBEM implementou um conjunto de ações direcionadas às famílias empobrecidas, uma inflexão relevante e que se concretizou através de várias linhas de ações que até aquele momento não compunham o rol de atividades da assistência social. Em primeiro lugar se destaca a relevância das ações de capacitação profissional das famílias, bem como o apoio à inserção do grupo familiar em atividades geradoras de renda, inclusive com financiamento de equipamentos e materiais, denotando o entendimento de que a ação de prevenção da marginalização do “menor” passava pela inclusão de sua família no trabalho.

Outra ação que reforçava a família no cumprimento de sua função protetiva, foi a atenção especial direcionada à faixa etária de 0 a 6 anos, com atendimento em creche, maternal e jardim de infância, e orientação pré-escolar. O atendimento a essa faixa etária se expandiu consideravelmente, podendo ser essa expansão creditada às determinações da política federal, mas também à compreensão da gestão da FEBEM da importância daquele atendimento para as famílias naquele período de extrema pauperização, favorecendo às mães, a oportunidade de trabalhar.

A complementação alimentar foi outra ação direcionada às famílias e se constitui em mais um elemento que reforça as dificuldades de reprodução das classes subalternizadas, naquele período. O fornecimento de cesta básica a gestantes, nutrizes, lactantes e famílias com crianças na pré-escola cobria diversos grupos de risco de adoecer por falta dos nutrientes básicos, cujas famílias não tinham condições de assegurá-los sem a intervenção do Estado.

Teve início, também, no governo João Castelo, o atendimento sócio-terapêutico ao “menor” em situação irregular, distribuído por sexo, sem distinção de faixa etária, em duas Unidades Executivas, em regime de semi-internato. Abrigava desde crianças que aguardavam decisão judicial de questões familiares até adolescentes infratores. Até aquele período, crianças e adolescentes das classes subalternizadas eram percebidas sob o signo da “delinquência”, não tinham sequer o direito de serem nomeadas como crianças e adolescentes, de modo que os demais direitos atualmente contidos no

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ainda se encontravam distantes, sendo assim, compreensível, que não houvesse um atendimento a partir da doutrina da proteção integral, mas o fato de já haver as Unidades diferenciadas, consistia também um avanço.

O último governo do Maranhão sob a ditadura militar teve como governador, Luís Rocha (1983-1986), e se desenvolveu no período de transição da ditadura militar para o Estado democrático de direito. O slogan “Vamos Governar Juntos” expressava bem a dificuldade do momento. Embora tenha sido um governo no período de transição, as atividades assistenciais mantiveram as orientações anteriores. De acordo com o Plano de Metas 1983-1987, o Sistema Estadual de Trabalho e Ação Social tinha como objetivos:

Execução da política social do Governo, a ser concretizada por ações específicas de assistência e promoção social das classes menos favorecidas; Melhoria do emprego e da renda, por ações de assistência às populações periféricas marginalizadas, de formação de mão-de-obra e mercado de trabalho, promoção e estímulo do artesanato; Melhoria das condições de habitação, desenvolvimento comunitário e associativismo. (MARANHÃO, 1983, p. 403).

Analisando a Mensagem do Governador à Assembleia, em 1985, referente às ações do exercício 1984, o que se pode perceber é que as atividades de assistência social da SETRAS foram organizadas a partir dos Programas de Centros Sociais Urbanos e de Ação Social. Através do Programa de Centros Sociais Urbanos, a Secretaria coordenou as atividades de 05 CSU's em São Luís e 13 no interior do Estado, funcionando como verdadeiros “shoppings” de serviços públicos à população da área de abrangência, abarcando, desde o atendimento médico, até a colocação no mercado de trabalho. Na área da geração de renda, os Centros abrigaram também experiências de 08 Microunidades de produção de pães, calçados, legumes e verduras, sendo 02 na capital e 05 no interior, com o predomínio das Hortas Comunitárias.

Os Programas de Ação Social convergiam para o atendimento em três frentes: Apoio às Uniões de Moradores e Clubes de Mães; Atendimento asilar ao idoso (Solar do Outono) e Serviços de Albergue (Albergue “Solar da Amizade”). O atendimento às organizações comunitárias consistia, desde a intermediação para a resolução de problemas coletivos encaminhados pelas

entidades à Secretaria, passando pela assistência ambulatorial; palestras e orientações; regularização da documentação de entidades comunitárias; estímulo e assessoramento para criação de novas entidades; custeio de documentação civil nas comunidades, dentre outras.

Analisando a Mensagem do Governador Luís Rocha à Assembleia, em 1985, se pode perceber a continuidade das mesmas linhas de atendimento do governo anterior, no entanto, com a redução do atendimento da FEBEM em todas as áreas. A única atividade que se diferenciou dos governos anteriores, foi o Programa Meninos de Rua, desenvolvido no ano de 1984, em 06 Unidades Executivas da FEBEM em São Luís e uma no município de Caxias.

O trabalho consistia em três ações. Inicialmente a abordagem aos meninos trabalhadores⁹³ nos logradouros públicos: praças, feiras e mercados dos bairros, em frente dos supermercados, no Campus da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, rodoviária e aeroporto, dentre outros, que tinha como objetivo mobilizá-los para o atendimento individual nas Unidades Executivas mais próximas do local em que os meninos trabalhavam, nas áreas de saúde, alimentação e recreação.

Uma segunda atividade era desenvolvida em grupos no Quartel da Polícia Militar, onde participavam de palestras voltadas para a formação da personalidade, recreação e cultivo de pequenas hortas em área da própria instituição militar. Havia ainda, como atividade do Projeto Meninos de Rua, os Encontros com a Comunidade - ação de sensibilização realizada nos bairros da capital visando angariar apoio e engajamento dos comunitários para uma ação conjunta com a FEBEM. (MARANHÃO, 1985, p. 180).

As ações assistenciais no governo Luis Rocha, que deveria fazer a transição democrática, se limitou a dar continuidade às ações desenvolvidas no governo anterior, apresentando, no entanto, tendência à redução do atendimento, expressando sinais de esgotamento do modelo assistencial da ditadura. O atendimento aos “meninos de rua”⁹⁴ foi iniciado nesse governo.

⁹³ Nas atividades de: lavador e vigia de carros; carregadores de pacotes, sacolas e bagagens; vendedores ambulantes e vendedores de jornais.

⁹⁴ O atendimento aos “meninos de rua” acontece com orientação nacional em resposta às críticas veementes realizadas pelos movimentos sociais ligados aos direitos de crianças e adolescentes a partir da segunda metade da década de 1980, sobre a presença de crianças e

Imagina-se que dois elementos foram determinantes para que o Estado assumisse responder a essa manifestação da questão social. O primeiro, o crescimento do número de meninos trabalhando nas ruas da capital, em face das necessidades de complementação da renda das famílias empobrecidas.

O segundo determinante seria a denúncia sobre a violência sofrida pelos “meninos de rua” e a pressão para que esse segmento fosse alvo de atendimento pelo Estado, demanda que vinha se colocando em nível nacional, sob influência do movimento em defesa dos direitos de crianças e adolescentes através do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), criado em 1985.

A exposição realizada sobre as ações assistenciais no período republicano pós-1930 demonstra que, no Estado do Maranhão, elas ganham status de política de governo a partir da década de 1960, com o governo José Sarney, iniciado em 1966. Essa política se expandiu durante todo o período da ditadura militar, sob forte financiamento federal,⁹⁵ uma vez que a assistência foi o contraponto da ditadura como estratégia de busca de consenso e apoio político, mas realizada a partir de um viés repressivo-conservador, em coerência com o ideário de segurança nacional que orientava o governo.

A expansão das ações assistenciais no Maranhão, a exemplo do que ocorreu em todo o país, não aconteceu como consolidação dos direitos sociais ou do Estado de bem-estar inaugurado no pós-guerra, mas como forma de controle das tensões advindas da falta de liberdade e das precárias condições de vida da maioria da população, principalmente no período pós “milagre”, sob elevadas taxas de inflação, desemprego e carestia dos produtos de primeira necessidade.

Esse quadro se reproduzia no Estado do Maranhão, com agravantes, por ser um Estado que historicamente tem convivido com os mais baixos indicadores socioeconômicos do país. Por outro lado, foi na década de 1970 que a desestruturação do setor produtivo pautado na pequena produção familiar e a implantação dos grandes projetos econômicos transformou a economia do Estado, acirrando o já difícil quadro de empobrecimento da

adolescentes nas ruas, em situações de trabalho buscando condições de aumentar a renda familiar ou em função de laços familiares rompidos.

⁹⁵ Os programas sociais desenvolvidos tinham duas fontes de financiamento federal: FUNABEM e LBA.

maioria da população. O conjunto de estratégias de assistência ao grupo familiar como um todo, inclusive através de apoios materiais e financeiros, conforme exposto, buscava compensar as dificuldades de sobrevivência da população atendida.

Cabe ainda destacar que, no período de ditadura militar, a ela articulada e sob sua proteção, se fortaleceu e expandiu no Maranhão uma única matriz de poder em torno do grupo político formado por José Sarney, a partir da década de 1960, a qual assumiu hegemonicamente não só o exercício do governo do Estado, mas o poder político, influenciando decisivamente, a partir daquela década na eleição de prefeitos, vereadores, deputados e senadores e instituindo e fortalecendo a oligarquia sarneista, que alicerçada na ditadura militar ainda se estenderia por outras tantas décadas, atravessando a fase democrática de direito, conforme veremos a seguir.

2.3.5 A Assistência Social no período da Nova República: criação da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário (SEDEC)

O fim da ditadura militar de 20 anos aconteceu no contexto do movimento de redemocratização do país, que ganhou força a partir do final da década de 1970. A morte do presidente eleito, Tancredo Neves, levou ao poder central o vice, José Sarney, principal figura política do Estado do Maranhão, que teve o espaço político ampliado e fortalecido sob os auspícios do regime ditatorial. Transmutado em democrata, coube ao presidente Sarney proceder à transição e promulgar a nova Constituição Federal em 1988.

O quadro nacional do governo da Nova República colocava, por um lado, as demandas sociais decorrentes do movimento de redemocratização e da elaboração da Constituição Federal. Por outro lado, emergiram dificuldades de concretização dos anseios da população e dos direitos sociais, diante dos efeitos da crise do capital e suas receitas de ajuste fiscal para os países periféricos, onde a redução do papel interventivo do Estado se colocava como princípio.

Para fazer frente a essa contradição, o governo federal buscou apoio e legitimidade política nas classes subalternizadas. Com o slogan “Tudo pelo Social”, pautou seu governo no apelo ao trabalho voluntário das entidades

comunitárias⁹⁶, chamadas à corresponsabilidade com o momento que o país atravessava. Sob o apelo da democratização e participação, elas foram responsabilizadas pela operação de programas sociais, principalmente na área da assistência social, como por exemplo, o Programa Nacional do Leite, popularmente conhecido como “Leite do Sarney”.

A presença de Sarney como presidente da república alterou substancialmente a correlação de forças no Estado do Maranhão para a eleição do primeiro governador pós-ditadura (1987-1991). As forças democráticas de esquerda, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), que se articularam e se fortaleceram no processo de redemocratização, apoiaram Epitácio Cafeteira, ferrenho opositor de Sarney e membro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (ex-MDB) no período ditatorial, mas dentro de uma aliança com o Partido da Frente Liberal (PFL), partido do presidente Sarney.

Expressando tamanha contradição, a aliança permitiu que, alguns setores de esquerda e dos movimentos sociais que a compuseram tenham assumido cargos no governo Cafeteira e nele desenvolvido experiências democráticas de gestão até o momento em que a correlação de forças os permitiu permanecer. No entanto, a expectativa de fortalecimento da luta contra a oligarquia Sarney foi frustrada pela adesão de Cafeteira ao grupo Sarney, no final do mandato.

A influência da orientação da esfera federal com a prioridade ao “comunitarismo” se fez refletir no governo Cafeteira, na criação da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário – SEDEC⁹⁷, criada para desenvolver ações

⁹⁶ O governo federal incentivou a criação e apoiou o processo de formalização de entidades comunitárias as mais variadas, para atuação prioritária na área social, institucionalizando essa forma de relacionamento com as esferas do Estado, com reflexos marcantes sobre a política de assistência em nível nacional.

⁹⁷ Órgão central e coordenador do Sistema Estadual de Desenvolvimento Comunitário, a SEDEC foi criada inicialmente como Secretaria Extraordinária, através da Lei nº 4763, de 06 de abril de 1987 e alterada pela Lei nº 4791, de 08 de julho de 1987. Passou a executar as ações de desenvolvimento de comunidade e de apoio social iniciadas nos governos do período da ditadura militar, inicialmente pela FBESM e posteriormente pela Secretaria de Trabalho e Ação Social, extinta pelo governo Cafeteira. Tinha como objetivo: manter e desenvolver um processo de diálogo permanente com todas as organizações populares, sindicatos, associações de bairros e organismos similares, para assim dar sua contribuição de garantia plena do exercício da cidadania a cada parcela da comunidade maranhense. As ações direcionadas especificamente ao público infante-juvenil continuaram sendo executadas pela FEBEM, dentro do processo de reordenamento institucional e doutrinário demarcado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo mantidas as linhas de atendimento anterior.

de desenvolvimento de comunidade, conforme orientações da esfera federal, além de ações assistenciais. Embora não tivesse como finalidade o desenvolvimento da Assistência Social, uma vez que a mesma não se apresentava ainda, como dever do estado, a experiência levada a efeito pela SEDEC, durante o governo Cafeteira, se constituiu em base relevante para a implementação da Política de Assistência Social no Maranhão, nos anos seguintes.

A partir dos estudos desenvolvidos⁹⁸, e da vivência da experiência da SEDEC⁹⁹ é possível inferir que havia substantivas diferenças no trabalho desenvolvido, em relação às características das ações assistenciais do governo do Estado sob a ditadura, o que denomino de intenção de ruptura com o caráter conservador e repressivo do período anterior. Não há como negar, no entanto, os indícios de continuidades com as bases conservadoras. Rupturas e continuidades se articulavam.

No âmbito dos elementos indicativos de tendências de ruptura destaca-se inicialmente a concepção do trabalho social desenvolvido, em que ficou explícita a orientação da ação do Estado pela ótica do direito em substituição ao favor, à ajuda, ao mérito, enfim, todas as noções que permearam as ações assistenciais até aquele momento. Essa mudança pode ter se constituído em função de vários determinantes.

Em primeiro lugar, porque a questão dos direitos sociais foi politizada no movimento de redemocratização do país, sendo construído entre políticos, intelectuais e o próprio Estado, o consenso acerca dos direitos do cidadão às políticas públicas, devidas pelo Estado, o que foi assegurado no ano seguinte, na Constituição Federal. “Entendo que já existia por parte do Estado essa preocupação com o direito à assistência a partir do momento em que cria a Secretaria, mesmo sem a clareza conceitual por parte do conjunto dos técnicos e gestores. (Informação verbal)¹⁰⁰.”

⁹⁸ Para a elaboração deste item a autora desenvolveu pesquisa documental (Mensagens do governador Cafeteira, bibliográfica (PEREIRA, 1996) e entrevistas semi estruturadas com Assistentes Sociais que compuseram a equipe da SEDEC.

⁹⁹ A autora compôs a equipe da Coordenação de Ação Comunitária, na função de Assistente de Coordenação até setembro de 1988.

¹⁰⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da Coordenação de Ação Comunitária.

Na figura do governador e da primeira Dama, para eles como governo poderia se constituir em ajuda aos mais pobres. Mas para a equipe técnica havia algo mais, sua composição e a estrutura da Secretaria concorriam para que ela avançasse na direção de um momento de superação dessa concepção, outro rumo, o do direito social. (Informação verbal)¹⁰¹.

Pode ter contribuído também para a mudança de concepção, o conjunto de compromissos pactuados pelas forças progressistas (partidos de esquerda vinculados aos movimentos sociais) e populistas (ligados à figura do candidato Cafeteira e à sua relação com a população) firmados durante a campanha para a eleição do governador; estes pactos deveriam ser cumpridos como forma de assegurar o apoio político ao mandato.

A SEDEC surgiu dos compromissos assumidos com o povo, no sentido de implementar e priorizar uma política social em que fosse dada atenção especial ao resgate da cidadania e à melhoria da qualidade de vida [...] A SEDEC se caracteriza como um marco de mudanças na área social, de forma a favorecer a prestação de serviços neste setor, atendendo às reais necessidades emergentes das comunidades. (MARANHÃO, 1988, p. 87).

Assumir a noção de direito à assistência era algo que dava visibilidade ao gestor. A preocupação da mulher do governador com os mais pobres reafirmava o populismo demagógico que compunha o perfil do governador na sua relação com o povo. (Informação verbal)¹⁰².

Uma terceira possibilidade de influência à mudança de concepção da assistência social diz respeito à concepção dos gestores e técnicos convidados para compor a equipe da SEDEC, os quais por sua vinculação acadêmica, partidária, sindical e a movimentos populares envolvidos nas lutas pela redemocratização no Estado, defendiam a concepção de direito social.

Já se trabalhava a noção de direito através da organização comunitária. Não era uma concepção do governo, mas de profissionais que já tinham história de luta pelos direitos sociais no Estado e que compunham a equipe da Secretaria. (Informação verbal)¹⁰³.

¹⁰¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora Técnica da SEDEC.

¹⁰² Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da Coordenação de Ação Comunitária.

¹⁰³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da Divisão de Organização Comunitária.

O perfil da equipe técnica¹⁰⁴ da SEDEC pode ser considerado como o segundo elemento importante para a perspectiva de intenção de ruptura com o conservadorismo. A equipe foi constituída pela Secretária Isabel Cafeteira (primeira dama) que ao escolher a Secretária Adjunta, Prof^a Claudete Ribeiro, conferiu a ela, autonomia para compor uma equipe afinada teórica e politicamente com a concepção de direito social, o que se pode perceber pelos depoimentos que seguem:

Na perspectiva do direito era assim que os técnicos trabalhavam, mas a política de assistência social ainda não tinha esse formato do direito, as ações não estavam definidas, as competências dos entes federados. Fazia-se de tudo, desde Poço Artesiano até Conselhos Comunitários. (Informação verbal)¹⁰⁵.

A equipe que estava assegurava a diferença começava a fomentar a organização. Eram as pessoas que estavam à frente. Foi dada certa liberdade para a Secretária Adjunta constituir a equipe com afinidade teórica e política, formando uma equipe muito forte. O documento elaborado sobre a filosofia da Secretaria era bastante inovador para a época. (Informação verbal)¹⁰⁶.

Claudete foi constituindo a equipe de acordo com a estrutura e a natureza dos trabalhos. Dessa forma, a equipe de gestores foi formada por profissionais da área com experiência em cada setor de trabalho. Foi constituída sem interferência política partidária, a Secretária dava autonomia. (Informação verbal)¹⁰⁷.

Além dos gestores (Secretárias, Coordenadores, Diretores, Assessores), a equipe foi composta por profissionais de outras áreas como:

¹⁰⁴ A equipe de gestores da SEDEC era composta por um grupo multidisciplinar de técnicos com vasta experiência profissional e de militância política. Iniciando pela primeira dama, Isabel Cafeteira, que não era apenas a mulher do governador, era socióloga de formação. A Secretária Adjunta, Claudete Ribeiro, pedagoga, professora da UFMA, pesquisadora reconhecida; a Coordenadora da Coordenação de Ação Comunitária, Sandra Torres, Assistente Social e militante do PDT e dos movimentos sindicais e de mulheres; Rosemary Teixeira, Assistente Social e Coordenadora da Coordenação de Centros Comunitários, já tinha experiência em Centros Comunitários; Célia Salazar, na Divisão de Ação Comunitária, Assistente Social com vasta experiência em trabalho comunitário como técnica do Projeto Rondon. Na Coordenação de Apoio Social, a pedagoga Rita Burnier, também com experiência na área de trabalho, além dos Diretores de Divisão e demais técnicos: Assistentes Sociais, Advogado, Economista, Médico, Enfermeira, Agrônomo, etc.

¹⁰⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica do Projeto Especial Saúde da Mulher.

¹⁰⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica do Projeto Descubra-se Mulher.

¹⁰⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da Divisão de Projetos Especiais.

assistentes sociais, pedagogos, economista, advogados, administradores, psicólogos, médica, enfermeira, dentre outros, a maioria de funcionários públicos relatados de outras Secretarias. Não se pode afirmar que houvesse homogeneidade de pensamento, mas havia a hegemonia de um grupo que compôs a equipe com o perfil desejado, comprometido com o desenvolvimento de uma experiência “participacionista” no interior do Estado, visando a ampliação da ação estatal na direção dos direitos das classes subalternizadas, em um momento conjuntural favorável.

Havia espírito de equipe e uma formação permanente da equipe com o foco na metodologia e pedagogia do trabalho. Contávamos com assessores externos de elevada qualidade. A equipe construiu credibilidade junto aos municípios através da ação profissional. Havia um movimento interno, uma sintonia com o pensamento da academia que reorientava teoricamente. A SEDEC se constituía um núcleo de referência com a população. A equipe tinha clareza do conjunto de forças conservadoras, mas o período era propício para investir em determinados processos até o limite, que se expressou no processo de eleição do governador Lobão, confirmando a negação do que estava sendo construído. (Informação verbal)¹⁰⁸.

A relação da equipe técnica com os usuários é também um aspecto a ser considerado como inovador no trabalho da SEDEC. Pautava-se no respeito ao usuário como sujeito de direitos e tendo essa concepção como ponto de partida, as demandas eram reconhecidas em sua legitimidade. Desse modo, o caráter pedagógico se estabelecia através de um diálogo respeitoso entre o saber científico e o popular, onde o conhecimento e a técnica se colocavam a serviço dos usuários tendo em vista a resolução ou encaminhamento das demandas. Assim, a SEDEC,

[...] teria uma equipe de técnicos para assessorar as organizações [...] entendida esta assessoria como uma prestação de serviços educativos, nunca tutela. Não é papel da SEDEC dirigir as organizações, nem mesmo impedir seus avanços, quando os limites da participação nas determinações do Estado se esgotarem. (MARANHÃO, 1987, p. 1).

O quinto elemento a ser considerado diz respeito à politização das demandas como expressão da questão social. Esta concepção se contrapunha à noção liberal conservadora, de naturalização das demandas sociais e

¹⁰⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da Coordenação de Ação Comunitária.

fomentava a organização e autonomia das organizações populares, desestimulando e negando as relações clientelistas no processo das políticas públicas, revelando o caráter não tutelar das ações.

Em decorrência, a demanda era aceita como real, não havendo necessidade de averiguação sobre a sua veracidade. Esta postura contrastava com os procedimentos da Assistência sob a ditadura militar, em que o conteúdo das entrevistas era cotejado através de visitas domiciliares e o pedido de ajuda poderia ser negado em face de haver contradição de informações. “O papel da SEDEC é ter claro e reconhecer o direito das organizações, todo seu esforço tem que ter por eixo fundamental a preocupação de contribuir com o fortalecimento das organizações populares pela busca dos direitos sociais e sua autonomia”. (MARANHÃO, 1987, p. 1).

A diversidade profissional da equipe além da concepção de trabalho social assegurava na prática a ruptura com os processos clientelistas. Havia um pacto da equipe de consideração com as demandas e também da discussão sociopolítica dos processos vivenciados junto às organizações comunitárias rurais e urbanas. O foco era a organização comunitária. (Informação verbal)¹⁰⁹.

A extensão das atividades da Secretaria para todo o Estado do Maranhão foi outra característica marcante da SEDEC, mas não aconteceu como uma decorrência do aumento das demandas. Essa intenção já constava das finalidades da instituição e também já ficou demarcada pelo fato de uma das três linhas de trabalho constituir-se no Desenvolvimento Rural. Este é um aspecto relevante a ser considerado, uma vez que, até aquele momento, a política social era centralizada nas capitais.

Embora o debate da descentralização já estivesse sendo colocado na agenda, a descentralização das políticas públicas não havia sido assumido como agenda governamental, o que só ocorreria a partir da Constituição de 1988. Mesmo depois da descentralização, esta tem sido uma dificuldade da esfera estadual; cumprir suas competências dentro do novo pacto federativo afirmado pela Constituição.

As condições de trabalho da equipe foi outro elemento a influenciar na qualidade do trabalho, conforme destacado pelas entrevistadas. Embora

¹⁰⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Técnica da Coordenação de Ação Comunitária.

não houvesse Plano de Cargos, Carreiras e Salários, as condições salariais eram satisfatórias, pois uma das medidas do governador foi reajustar os salários dos funcionários públicos, logo no primeiro ano de mandato. Além disso, as demais condições: espaço físico, equipamentos, veículos, diárias para deslocamentos, foram sendo asseguradas.

Quanto às condições de trabalho, estava tudo ainda em construção, mas como a Secretária era a mulher do governador, e ela queria se afirmar, isso facilitava a criação das condições, pelo acesso político que ela tinha, pois na prática, a Secretaria não tinha estrutura para assegurar a gama de ações que se ampliava a cada momento. (Informação verbal)¹¹⁰.

As condições de trabalho eram bastante favoráveis. Havia recursos financeiros disponíveis para o bom funcionamento da equipe e respaldo político da Secretária no cumprimento das demandas encaminhadas a outras Secretarias. Além disso, o recurso era bem distribuído entre as várias Coordenações. (Informação verbal)¹¹¹.

A participação popular no processo de implementação da Política de Assistência Social consistiu em um dos princípios das ações da SEDEC na gestão Cafeteira. Ela era buscada em todas as atividades e pode ser percebida a partir de alguns elementos. O primeiro era a primazia das demandas, que embora sem o caráter técnico da elaboração, expressavam as necessidades daquelas coletividades. As organizações não procuravam saber o que a instituição tinha pra “ajudá-las”; elas traziam suas necessidades que, com o apoio técnico, eram transformadas em projetos a serem desenvolvidos com recursos do Estado.

O caráter participativo também se expressava no processo de construção da autonomia dos diversos segmentos de usuários em relação à equipe e ao Estado e na avaliação das ações. Assim, da definição da demanda, passando pelo planejamento, até a avaliação do que havia sido desenvolvido, os usuários das ações eram instigados a participar criticamente, com a certeza de que não sofreriam retaliações, pois influir fazia parte do processo pedagógico em construção.

¹¹⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica do Projeto Descubra-se Mulher.

¹¹¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da Divisão de Projetos Especiais.

Outro elemento que transparece nas informações colhidas pela pesquisa, em que há unanimidade nas respostas das entrevistadas, refere-se ao leque de articulações intersetoriais realizadas pelas ações da Secretaria, em um período em que o discurso da intersectorialidade ainda não se colocava na agenda. A articulação institucional para o atendimento das demandas que não se enquadrassem nos programas da Secretaria estava previsto dentre as finalidades da instituição.

A ação intersectorial acontecia dependendo da necessidade, porque a equipe tinha clareza que não dava conta só, não estava escrito em lugar nenhum, como intersectorialidade, mas a articulação para o atendimento das demandas era uma das finalidades da Secretaria registrada nos documentos oficiais. (Informação verbal)¹¹².

Havia intersectorialidade com as variadas Secretarias estaduais Saúde, Trabalho, Educação, Agricultura, Urbanismo, Obras, dentre outras, que articulavam os projetos às áreas estruturantes da vida com a produção em primeiro lugar. (Informação verbal)¹¹³.

Embora o discurso da intersectorialidade não estivesse presente, havia ações intersectoriais com a Saúde, Educação, Trabalho, INCRA, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), ITERMA, com destaque para as do setor produtivo. (Informação verbal)¹¹⁴.

O predomínio dos recursos do tesouro estadual no financiamento das ações da SEDEC se apresentou como outro elemento definidor de mudança em relação à Assistência Social durante a ditadura, onde os recursos federais predominavam no financiamento das ações. Os recursos da SEDEC eram provenientes de três fontes: estadual, federal (Fundação Educar – Ministério da Educação e Cultura (MEC), Banco do Nordeste) e internacional (Bem Estar Familiar no Brasil (BENFAN), Banco Mundial e Fundo de Populações das Nações Unidas (FUNOAP)).

Mas o diferencial consistiu na constituição, ainda no ano de 1987, do Fundo de Desenvolvimento Comunitário (FDC), com recursos do tesouro estadual, tendo em vista o financiamento dos projetos das comunidades. Os recursos federais e internacionais foram captados a partir de projetos

¹¹² Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora SEDEC.

¹¹³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora de Projeto.

¹¹⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Diretora de Divisão.

elaborados pela equipe técnica. Os depoimentos confirmam “O recurso era basicamente do Estado, havia também a captação junto ao governo federal através de projetos. Não havia definição de obrigação para o cofinanciamento”. (Informação verbal)¹¹⁵. “Recursos do Estado, não se tinha muita informação sobre isso. O que aparecia era grande volume de recursos do Estado, que podiam vir também do governo federal. Os Projetos Especiais foram financiados com recursos externos”. (Informação verbal)¹¹⁶. “O maior volume de recursos era do Tesouro do Estado, fonte 101; Recursos de Convênios nacionais (Fundação Educar, BENFAM) e internacional, Fundo das Nações Unidas – FUNOAP. (Informação verbal)¹¹⁷.

O conteúdo organizativo do trabalho da SEDEC é outro elemento que se diferenciou das ações assistenciais governamentais anteriores. Ele tinha como princípio o fortalecimento das organizações populares para que, na relação com o Estado, prevalecesse o caráter reivindicatório do direito e a negação da tutela. “O diálogo com a população deveria [...] ajudar a população a pensar a sua história e os seus caminhos de luta para usufruto dos seus direitos perante o Estado”. (MARANHÃO, 1987, p. 1). O conteúdo das ações é confirmado pelas entrevistadas: “havia uma preocupação permanente da equipe com o processo político-pedagógico que considerava a geração de autonomia das entidades e uma relação dialógica de trabalho”. (Informação verbal)¹¹⁸.

A articulação entre Assistência e setor produtivo era outro princípio importante no trabalho desenvolvido pela SEDEC. Embora o apoio financeiro a atividades de geração de renda já viesse sendo desenvolvido pela FEBEM e LBA, a partir do final da década de 1970, com recursos federais, havia no trabalho da SEDEC, mudança de concepção e conteúdo. Partia do entendimento de que era impossível para os usuários construir sua autonomia desvinculada da esfera econômica, uma vez que a maioria deles tinha na não inserção no mercado de trabalho, a origem da demanda.

¹¹⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora SEDEC.

¹¹⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora de Divisão.

¹¹⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora de Projeto Especial.

¹¹⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

Havia também, por parte da equipe, a clareza de que sem assessoria técnica, financiamento público e acompanhamento, as iniciativas populares na área da produção não alcançariam viabilidade econômica. Nesse sentido, os projetos de geração de renda, coletivos ou individuais, elaborados a partir das demandas populares, mas dentro dos critérios de viabilidade técnica, passaram a ser financiados pela esfera pública estadual, fato inédito até então.

No âmbito dos elementos indicadores de continuidade com o conservadorismo, destaca-se a influência da primeira dama, neste caso, não apenas a esposa do governador, mas também a Secretária de Desenvolvimento Comunitário. Considerando o histórico papel das primeiras damas na Assistência Social no Brasil, a partir da era Vargas, se buscou junto aos entrevistados, elementos para avaliar o grau de clientelismo político que a interferência da primeira dama conferia ao trabalho realizado pela SEDEC. Destacaram-se no conjunto das falas, duas visões: uma de que não havia o viés clientelista na interferência da Secretária e outra de que havia clientelismo.

A primeira, expressa pela maioria das entrevistadas, ressalta a não vinculação clientelista da interferência da Secretária, apesar de ser a mulher do governador, postura atribuída ao respeito com a equipe técnica e a responsabilidade assumida junto a ela quanto à seriedade do trabalho. O fato da não utilização pela primeira dama das relações clientelistas como carro-chefe da ação da Secretaria por ela coordenada é destacado pelas entrevistadas como um indício de ruptura.

Por outro lado, por ter incorporado a concepção do trabalho, o que também lhe era muito favorável, pois conferia à ação governamental elementos de modernidade, de atualidade com o discurso progressista do momento. Essa concepção a sintonizava, inclusive, com o discurso oficial em nível nacional, o que respaldava o governo Cafeteira diante dos demais. Vejamos os depoimentos: “A primeira dama interferia na gestão da política dando suporte à equipe, mas não no sentido de frear a equipe, permitia o avanço dos trabalhos forçando a ação governamental”. (Informação verbal)¹¹⁹.

A ação da Secretária não era clientelista. Na gestão da política, assegurou a ruptura com as relações meramente assistencialistas. Tinha a visão da necessidade de articulação com o setor produtivo. O

¹¹⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora SEDEC.

FDC e a tônica dos Projetos eram revolucionários para a época, pois superavam a assistência e buscavam capacitar os usuários para modificar pela produção, sua situação de pobreza. (Informação verbal)¹²⁰.

A interferência da primeira dama se dava na gestão da política, mas, se permitindo ser assessorada. Tinha todos os poderes dentro do governo, todos a reverenciavam, porém, ela tinha uma visão crítica, acreditava na equipe e se permitia crescer junto com a equipe. Quando havia uma situação que exigia demanda do governador, a Secretária colocava em discussão a referida orientação e pedia apoio da equipe. (Informação verbal)¹²¹.

Acredito que na época de Cafeteira isso tenha sido menor, pois tinha um trabalho técnico como base. A Secretária discutia tecnicamente. (Informação verbal)¹²².

A segunda visão dos entrevistados de que havia o conteúdo clientelista na ação da primeira dama, se justificaria pela impossibilidade de separação na figura da Secretária, da presença da mulher do governador, o que reafirmava a expectativa de relações clientelistas tanto por parte do governo quanto dos usuários da política de assistência social, uma vez que o clientelismo compõe o modo de fazer política partidária no país.

Assim, o clientelismo se expressaria de forma velada, no interior da relação direta com os usuários. A relação de clientela era esperada pelos próprios usuários, acostumados a esse tipo de relação com os políticos e vice-versa. Mas não apenas de forma velada se expressou o clientelismo. Um exemplo foi a prioridade conferida pelo governo, através da SEDEC, à área Itaqui-Bacanga¹²³, reduto eleitoral do PDT, que na aliança firmada para a eleição do governador Cafeteira, assegurou votação relevante mediante os compromissos do candidato durante a campanha.

Conforme os entrevistados, o clientelismo não se expressava na ação dos técnicos. Mas na ação da Secretária seria impossível desvincular os ganhos políticos que sua ação encerrava. Os depoimentos reafirmam essa

¹²⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora de Projeto.

¹²¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora SEDEC.

¹²² Dados obtidos através da entrevista realizada com Diretora de Divisão.

¹²³ Formada por todos os bairros localizados entre a Barragem do Bacanga e o Porto do Itaqui, composta por locais de ocupação inicialmente planejada através da transferência de população feita no governo Sarney para a construção de obras do governo como o Campus da UFMA, o Aeroporto e o Anel Viário. Área da periferia urbana de São Luís com o maior colégio eleitoral com a qual o candidato se comprometeu e da qual recebeu significativo apoio político para a eleição.

concepção: “A primeira dama se apropriou do discurso do direito, ela atendia o público e certamente na relação colocava esses interesses. Na assessoria havia projetos de auxílio a entidades que passavam essa relação da bondade, da benesse”. (Informação verbal)¹²⁴.

Sendo mulher do governador havia interferência, não há neutralidade. A ação podia gerar fortalecimento da noção de direito, mas na relação direta com a população ela era a mulher do governador, capitaneando apoio político em forma de votos. (Informação verbal)¹²⁵.

A influência da primeira dama se disseminava também no interior do governo, contribuindo para que as demandas da SEDEC fossem atendidas com prioridade, afinal era uma solicitação da mulher do governador, figura influente, que Secretários e técnicos do governo se esforçavam para atender. Esse poder de persuasão e de pressão pode ter contribuído também para que as ações intersetoriais fossem facilitadas; os recursos financeiros, técnicos e materiais tenham sido buscados e alocados, constituindo as condições necessárias para o desenvolvimento das ações.

Desse modo, envolvido por elementos de ruptura e de continuidades, o trabalho social da SEDEC foi pautado no direito do usuário e no dever do Estado; no fortalecimento do coletivo através da organização; na autonomia política e econômica dos usuários. Esses princípios atravessavam as ações das três Coordenadorias que estruturavam a SEDEC: Apoio Social¹²⁶, Ação Comunitária¹²⁷ e Centros Comunitários¹²⁸ e promoveram a partir da ação dos sujeitos envolvidos, algumas mudanças que redefiniram o perfil das atividades assistenciais desenvolvidas no período anterior.

¹²⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Diretora de Divisão.

¹²⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora SEDEC.

¹²⁶ A Coordenadoria de Apoio Social (CAS) direcionava suas ações ao atendimento de idosos, crianças, jovens e migrantes.

¹²⁷ A Coordenadoria de Ação Comunitária (CAC) objetivava assegurar o atendimento das demandas das organizações populares e das prefeituras da capital e do interior.

¹²⁸ A Coordenadoria de Centros Comunitários tinha como objetivo coordenar o funcionamento dos antigos CSU's implantados a partir de 1979, na capital e no interior, que passaram a ser chamados de Centros Comunitários.

As Coordenações foram responsáveis pela implementação da política da SEDEC¹²⁹, configurada em três linhas de atuação: Apoio Social, Ação Comunitária nas Periferias Urbanas e Desenvolvimento de Comunidades Rurais. (MARANHÃO, 1988). As atividades das três Coordenações tinham como base física de atendimento, a Sede da Secretaria, onde eram recebidas as demandas.

A operacionalização se dava nos Centros Comunitários, além dos espaços das organizações populares atendidas da capital e interior. O acesso se dava por demanda espontânea encaminhada pelas associações comunitárias, sindicatos, prefeituras, dentre outros. A divulgação das ações para a população urbana era feita através das associações comunitárias.

A divulgação das ações nos municípios era feita pelos governos locais e pelas demandas postas ao governo no diálogo com a população. As demandas não atendidas eram encaminhadas às demais Secretarias, e era fortalecido no sentido do atendimento pelo poder político da mulher do governador que era a Secretária e uma assessoria e equipe técnica de alto nível. (Informação verbal)¹³⁰.

O atendimento da Coordenação de Apoio Social se direcionava a quatro segmentos: idosos, crianças, jovens e migrantes.

Eram desenvolvidas atividades de creches, abrigo de idosos, além de prestação de auxílios e doações diversas como: óculos, cadeiras de rodas, muletas, etc.; atendimento de pessoas em situação de desabrigo, sobretudo vítimas de calamidades, como: enchentes, incêndios, desapropriações, etc., ou ainda pessoas itinerantes que se encontravam com dificuldades para retornar ao seu local de origem. (PEREIRA, 1996, p. 68).

No que diz respeito à assistência ao “menor”, destacaram-se duas ações. A primeira, através do serviço de Creche, que atingiu, além da periferia da capital, o interior do Estado onde havia Centro Comunitário. Em 1987, a Coordenação de Ação Social apoiou a 80 Creches de iniciativa da comunidade atingindo 7.200 crianças, com distribuição de material e treinamento do professor. Além disso, foram reestruturadas 14 Creches nos Centros

¹²⁹ A SEDEC estendeu seu raio de atuação na capital e interior do Estado, apoiando projetos de desenvolvimento local propostos por Organizações Comunitárias: Escolas Comunitárias; Grupos de Mulheres; Grupos de Jovens; Grupos de Idosos; Igrejas; Grupos de Pequenos Produtores Rurais, inclusive de áreas remanescentes de quilombos; Prefeituras Municipais; Sindicatos de Trabalhadores Rurais; Colônias de Pescadores, etc.

¹³⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora SEDEC.

Comunitários (1.120 crianças atendidas) na capital e no interior. (MARANHÃO, 1988, p. 88).

O acompanhamento a grupos de jovens foi a segunda ação direcionada ao “menor”, e em 1987 atendeu a 52 grupos com orientação e apoio material, envolvendo 1.769 jovens. O assessoramento aos grupos de jovens conduziu à implantação em 1988, de um projeto de alfabetização de jovens de 15 anos a mais, nas periferias da capital, sendo atendidos 550 jovens até abril de 1989. (MARANHÃO, 1988; 1990).

Quanto ao apoio ao idoso, foram desenvolvidas ações que superaram o atendimento asilar público do período anterior. O debate sobre a política social do idoso permeou a ação da equipe técnica na relação com os usuários e foi orientando as ações a serem implementadas. Em 1987 foi construído e equipado o Centro de Reabilitação do Idoso, em São Luís. Além da recuperação e reequipamento do Solar do Outono (asilo governamental), mais três asilos de iniciativa da comunidade passaram a funcionar, sendo 01 no interior.

Outra ação relevante foi o apoio à formação de espaços abertos de convivência para idosos na própria comunidade. Os 10 Grupos de Idosos na Comunidade envolveram 649 idosos em 1987 e 850 em 1989. Nos Centros Comunitários (03 em São Luís e 02 no interior: Codó e Timon) o apoio aos Grupos de Idosos incluiu a realização de cursos e formação de Grupos de Produção. (MARANHÃO, 1988; 1990).

As Coordenadorias de Centros Comunitários e de Ação Comunitária desenvolviam o trabalho de assessoramento às organizações populares e às prefeituras municipais tendo em vista a viabilização das demandas por elas encaminhadas, a partir de duas frentes: uma interna (as de competência da SEDEC) e outra pela ação intersetorial com as demais Secretarias de Estado.

O trabalho da Coordenadoria de Centros Comunitários atingia a área de abrangência dos Centros Comunitários dos bairros: Turu, Vinhais, Bequimão, Cohab e Maiobão, em São Luís e em mais 18 municípios. Dentre as atividades destacavam-se: serviços de creches; orientação e apoio a grupos de jovens; serviços de apoio a grupos de idoso; centros de convivência de idosos; capacitação profissional; apoio a atividades artísticas e culturais, além de serviços de biblioteca. Outros serviços como: correios, bancos, venda de

passes escolares, dentre outros, também foram executados no interior dos Centros, conforme demandas coletivas das entidades da área.

O processo de assessoramento às associações comunitárias através da Coordenação de Centros Comunitários conduziu a uma relevante experiência de participação com a criação dos Conselhos Comunitários¹³¹, os quais chegaram até a eleger pelo voto direto os Diretores dos Centros Comunitários. No entanto, a Coordenação foi desativada e suas atividades diluídas na Coordenação de Ação Comunitária, o que se percebe na Mensagem do Governador Cafeteira à Assembleia em 1990.

A Coordenação de Ação Comunitária¹³² na zona urbana teve como prioridade de ação a área Itaqui-Bacanga, embora não deixasse de atender às demandas de toda a cidade. No interior do Estado a prioridade foi dada às áreas de desapropriações feitas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e áreas de assentamento do Instituto de Terras do Maranhão (ITERMA).

No contexto das ações de fortalecimento das associações comunitárias, a CAC recebia as demandas e respondia através de capacitação e do atendimento das demandas da Secretaria, bem como, promovia o encaminhamento das demandas para as outras Secretarias e o monitoramento do seu atendimento. (Informação verbal)¹³³.

O trabalho de fortalecimento das associações comunitárias era desenvolvido nas áreas urbanas e rurais através de amplo processo de capacitação. Na área urbana, as capacitações eram programadas a partir das demandas encaminhadas pelas associações ou definidas no processo de assessoramento. Na zona rural o Programa de Capacitação Rural¹³⁴ era

¹³¹ Fórum constituído por representantes de entidades da área de abrangência: igrejas, escolas, e associações comunitárias variadas, que passaram a definir as demandas a serem trabalhadas pela equipe de cada Centro Comunitário.

¹³² Era composta por três Divisões: Organização Comunitária, Projetos de Geração de Atividades Econômicas e Projetos Especiais.

¹³³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Diretora de Divisão.

¹³⁴ O trabalho era realizado por uma dupla de estudantes universitários que passavam 15 dias no povoado Polo trabalhando a organização comunitária, com representantes dos povoados mais próximos. Se não houvesse associação formalizada, era prestado o apoio necessário à formalização, caso já existisse o trabalho era no sentido da revitalização da entidade, e da mobilização para o trabalho coletivo.

realizado em articulação com o ITERMA e o Programa de Apoio à Pequena Comunidade Rural (APCR), do Banco do Nordeste.

Conforme relato de técnica da CAC, através do seu trabalho os universitários, representando a ação do Estado:

Organizavam mutirões, delimitavam com o coletivo as necessidades e os encaminhamentos das demandas para ação da própria comunidade ou reivindicação ao governo em forma de projetos de desenvolvimento. Esse Projeto era muito revolucionário para a época. O Relato dos estudantes era apresentado ao Prefeito para tomar conhecimento. Fomentava também a criação dos Conselhos Municipais, exigência do Programa federal Apoio a Pequenas Comunidades Rurais – APCR, que era um dos financiadores dessa ação. (Informação verbal)¹³⁵.

Outra ação de relevância de Organização Comunitária foi a assessoria ao processo de constituição dos Conselhos Comunitários, instância de participação popular formada por representantes do coletivo de organizações por área de atuação da SEDEC, incluindo os CSU's na capital e no interior.

Foram realizados vários Encontros reunindo sociedade civil e poder público com a finalidade de debater e criar os Conselhos como instância de relacionamento da comunidade com o Estado no encaminhamento das demandas identificadas coletivamente. Foi uma ação que iniciou pelos municípios maiores e depois chegando aos menores. Vários Conselhos Comunitários foram implantados. (Informação verbal)¹³⁶.

O Apoio a Populações Remanescentes de Quilombos (nos municípios de Codó e Itapecuru) foi outra ação inovadora da Organização Comunitária. Tinha como ponto de partida a realização de encontros com as comunidades para levantamento das necessidades que tinham relação com o Estado: água, estradas, regularização da terra, etc., A partir dessas informações era elaborado um Plano de Promoção dos Quilombolas, que contemplava também a questão cultural: levantamento e apoio à valorização da cultura local, usos e costumes: uso e cultivo de ervas; danças; rezas; etc.

Conforme a Diretora da Divisão de Organização Comunitária, o trabalho com os Quilombolas possibilitou o acesso a serviços fundamentais

¹³⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da CAC.

¹³⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Diretora de Divisão.

para a melhoria da qualidade de vida da população envolvida nos dois municípios, e cita alguns exemplos:

Em Codó, nos povoados Santo Antônio dos Pretos e Boqueirão dos Vieiras podemos citar o debate e assessoria a ações de titulação das terras em articulação com o INCRA, o que foi efetivado posteriormente, fruto desse trabalho. Em Boqueirão dos Vieiras, o apoio foi a projetos produtivos: um plantio de tomates e a Construção de uma Casa de Farinha, demandas concretas que foram atendidas e mudaram a situação de vida dos envolvidos. (Informação verbal)¹³⁷.

Os Projetos Especiais desenvolvidos pela SEDEC tiveram como público as mulheres. Eram considerados especiais por dois motivos: por desenvolverem ações que pertenciam à esfera de outra política social e pelo fato de se destinarem às mulheres das classes subalternizadas. O primeiro deles, o “Projeto Descubra-se Mulher”. promovia alfabetização de mulheres adultas, em convênio com associações de moradores, clubes de mães, igrejas, dentre outras, no horário noturno, contando com financiamento da Fundação Educar – MEC, sendo desenvolvido na área urbana de São Luís.

Além da alfabetização, debatia as questões de gênero, politizando a questão da mulher na sociedade, bem como capacitava a mulher e o marido ou companheiro para desenvolver melhor as habilidades produtivas que já possuíam, tendo em vista a busca da autonomia financeira da família, mediante o financiamento de projeto produtivo pelo FDC.

O projeto visava alfabetizar mulheres adultas, donas de casa para permitir sua inserção no setor produtivo. Levantava as capacidades e habilidades produtivas, capacitava a mulher e o marido e financiava o projeto através do FDC. O projeto incentivou muito a participação e fortalecimento das mulheres na superação do jugo doméstico. Elas conseguiram muitas vitórias na luta pela própria independência. (Informação verbal)¹³⁸.

O segundo Projeto Especial destinado às mulheres foi o “Projeto de Ações Integradas para a Saúde da Mulher”, com apoio financeiro do Fundo de Populações das Nações Unidas. O Projeto foi implementado através dos Centros Sociais Urbanos de São Luís, Codó, Timon, Imperatriz, Chapadinha,

¹³⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Diretora de Divisão.

¹³⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da Divisão de Projetos Especiais.

Rosário, Santa Inês, Coroatá, Caxias, e Bacabal, e também em 03 municípios por onde passa a ferrovia Carajás: Arari, Santa Luzia e Santa Rita.

A equipe era formada por Médica, Enfermeira e Assistente Social. As ações desenvolvidas constavam de capacitações, debates, palestras sobre planejamento familiar, dentre outros assuntos e culminavam com a realização da consulta ginecológica, realização dos exames preventivos e pré-natal, contando com a distribuição de anticoncepcionais, preservativos e colocação de diafragma. (Informação verbal)¹³⁹.

A finalidade da Divisão de Projetos de Geração de Atividades Econômicas era dar suporte ao trabalho de organização comunitária, no sentido de viabilizar o atendimento das demandas individuais e coletivas na área produtiva, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Comunitário – FDC. Os Projetos produtivos surgiam do processo de trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas, e eram apresentados individualmente ou de forma coletiva através das associações, a partir de formulário próprio elaborado pela equipe, que avaliava e aprovava os projetos para as áreas urbanas e rurais, financiados a fundo perdido.

Receberam apoio financeiro, técnico-gerencial e acompanhamento, projetos os mais diversos: Casas de Farinha, Perfuração de Poços Artesianos, Apoio à Pesca, Hortas Comunitárias, Horto Medicinal, Grupos de Produção de Redes, Grupos de Produção de Calçados, Padaria, etc., tendo como característica se tratarem apenas de projetos coletivos, conforme mensagem do Governador à Assembleia Legislativa, 1987. Nos anos seguintes as experiências individuais também passaram a ser apoiadas, o que levou à expansão do atendimento pelo FDC.

A preocupação com o caráter participativo do processo de implementação da política pública foi, também, um aspecto de diferenciação da SEDEC em relação ao desenvolvido durante o regime militar, pautado na centralização do planejamento na esfera federal e no tecnicismo. Havia vários níveis de planejamento, um de nível macro, formado pelos Planos: Plano Plurianual e Plano Anual da Secretaria, tendo em vista a organização das ações pertinentes a cada Coordenação, bem como, da distribuição dos recursos entre estas.

¹³⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Diretora de Divisão.

Outro nível de planejamento, micro, contava com a participação popular que se colocava como origem das demandas recebidas, de modo que as ações não eram planejadas pelos técnicos; estes assessoravam as associações comunitárias, sindicatos, prefeituras, etc. na sistematização de suas demandas no formato de um projeto simplificado, que seria financiado pelo Estado e, sua implementação, monitorada pela equipe que prestava, também, assessoramento técnico no processo de execução. Havia monitoramento e avaliação permanente, além da elaboração de relatórios e outros materiais pedagógicos específicos, pelos projetos.

Havia planejamento e revisão sistemática com participação de todos os técnicos, era o que a Secretária Adjunta chamava de “passar o pente fino” nas realizações. Plano de Trabalho por Coordenação e da Secretaria como um todo. Contava com Assessoria de Planejamento muito forte. A presença de uma Prof^a da UFMA (pedagoga), como Secretária Adjunta respaldava as posturas político-pedagógicas da equipe. (Informação verbal)¹⁴⁰.

Havia o planejamento integrado com todas as Coordenadorias, e o monitoramento permanente, monitoramento rigoroso das ações, relatórios mensais. (Informação verbal)¹⁴¹.

Reuniões Mensais com Coordenadorias, elaboração de Planos Plurianuais e Anuais de Trabalho com assessoria de planejamento do governo do Estado e técnicos de fora. (Informação verbal)¹⁴².

Naquele momento o planejamento já estava presente, com monitoramento mensal com apresentação das atividades, avaliação, etc. (Informação verbal)¹⁴³.

Considerando o processo de implementação das políticas públicas, desde a agenda governamental até a avaliação, levado a efeito pela equipe da SEDEC, cabe problematizar que naquele período o debate sobre essa temática ainda se encontrava em um estágio inicial, justo que foi na década de 1980, no contexto da crise que ele passa a ganhar relevância. O fato de a equipe trabalhar conforme as orientações mais atualizadas, buscando a participação dos usuários da política desde o planejamento até a avaliação, poderia também expressar um elemento de ruptura com o modelo de planejamento da ditadura

¹⁴⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Coordenadora da SEDES.

¹⁴¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Diretora de Divisão.

¹⁴² Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica de Projeto.

¹⁴³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora Técnica.

militar, centralizado, pautado em modelos elaborados pelo governo federal para ser executado pelos Estados.

O conjunto de elementos expostos que caracterizaram a Assistência Social no contexto da Nova República, no Estado do Maranhão, a partir das ações da SEDEC, em sua primeira fase, se constituiu em base sólida para afirmar que aquela experiência foi atravessada por indícios de ruptura com o caráter tutelar e clientelista das ações assistenciais desenvolvidas no Estado do Maranhão, antecipando-se às normativas que iriam orientar a política de assistência social no período pós- Constituição de 1988.

Apesar disso, a influência conservadora originária da Assistência Social no país também se expressava. O período analisado (primeiro momento do governo Cafeteira) pode ser caracterizado como de transição entre a ditadura militar e a nova ordem social que seria definida na Constituição de 1988. Desse modo, encontravam-se mescladas nas ações da Assistência Social, as novas concepções construídas no decurso do movimento de redemocratização, com base nos direitos sociais da população e as antigas práticas herdadas da nossa formação social, pautadas nas relações de tutela e clientela.

Na segunda fase do governo (1987-1991)¹⁴⁴, assumiu o vice de Cafeteira, João Alberto de Sousa, político do PFL do grupo Sarney, e a partir de então, um conjunto de mudanças se operou reinstalando o retorno às concepções e práticas conservadoras no governo do Estado do Maranhão, rompendo com a tendência progressista da primeira fase. Dentre os elementos de continuidade com o conservadorismo destaca-se a hegemonia da matriz de poder conservadora (PFL), que a partir desse período passa a governar sozinha, desvincilhando-se da aliança com os setores progressistas que permaneceram na primeira fase do governo e que concorreram para a eleição.

Esse fato alterou a conjuntura política e abalou as bases da aliança que elegeu Cafeteira, provocando a saída de vários gestores que asseguravam o conteúdo progressista da intervenção estatal em vários setores: Secretários, Assessores, Coordenadores, Diretores de Divisão, Coordenadores de Projetos, e todos os Cargos Comissionados.

¹⁴⁴ Consistiu no período de desincompatibilização do governador Cafeteira para concorrer à eleição para senador (sendo eleito) até o final do mandato em 1991.

Na SEDEC, tomou posse a nova primeira dama, a Sr^a Terezinha Souza. A mudança interna no mesmo governo produziu profundas alterações, estabelecendo o retorno à concepção de assistência social como ajuda. O desmonte das equipes, constituídas anteriormente pelo critério da competência técnica e vinculação a vertentes progressistas, foi outro efeito da mudança de orientação do governo. Os novos gestores foram escolhidos pelo critério político, entre os amigos, sob o signo da fidelidade ao governo e à confiança devida ao governador e às suas orientações.

A falta de autonomia da equipe técnica, formada por funcionários públicos, que permaneceram na segunda fase, impedia que a proposta inicial da SEDEC tivesse continuidade. Um exemplo dessa inflexão conservadora é citado por Pereira (1996, p. 72) no que se refere à eleição da Diretoria dos Centros Comunitários:

Os novos dirigentes da Secretaria não assumiam o compromisso anterior de proceder a eleições diretas para estes cargos, pois entendiam que eles eram cargos de confiança. Por sua vez, as comunidades através de suas representações não foram capazes de pressionar o Estado no sentido de assegurar o cumprimento do acordo [...]. Desse modo a Secretaria voltou a assumir o controle dos cargos procedendo à indicação de novos ocupantes para as direções dos Centros Comunitários.

Com a nova gestão da SEDEC, o trabalho da Coordenadoria, bem como o direcionamento das ações foi, conforme Pereira (1996), sendo descaracterizado, distanciando-se das associações comunitárias e suas demandas, concentrando suas ações na capacitação realizada pela Coordenação ou por ela financiada.

Este exemplo do que aconteceu na Coordenação de Centros Comunitários serve como ilustração para a tendência de retorno às práticas conservadoras em todos os setores da SEDEC, conforme abordado por Pereira (1996). Demonstra a autora, que a retórica participacionista, a filosofia, os princípios democratizantes e os documentos que expressavam essas concepções, permaneciam vigentes na 2^a fase da SEDEC, mas as concepções dos novos gestores, as relações levadas a efeito, bem como as ações empreendidas, não tinham relação com a base teórica e filosófica.

Na mudança de direção política da SEDEC, a relação dos gestores com os usuários foi alterada, passando a prevalecer as relações de poder

expressas no domínio, no mandonismo político sobre a clientela. A subserviência dos demandantes da política, os despossuídos, e o domínio exercido pelos representantes do governo retrataram as práticas políticas conservadoras, através das quais as elites políticas maranhenses controlam a política no Estado.

A diluição entre o público e o privado e as relações patrimoniais que se estendem da esfera privada para a esfera pública expressam as características dominantes a partir de então. Neste sentido, a orientação política da relação entre o Estado e os usuários dos serviços destitui o lugar do usufruto de um direito público, privatizando o fundo público, cujo usufruto passa a ser restrito ao grupo de amigos apoiadores políticos. Os demandantes dos serviços públicos se confundem com os cabos eleitorais e apoiadores políticos, tendo em vista o próximo pleito eleitoral e os candidatos a serem eleitos.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL E NO MARANHÃO: dificuldades da transição em curso

A Assistência Social compõe a seguridade social brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 que assegurou, assim, o status de política de Estado. Mais de 20 anos depois, sua institucionalidade ainda é baixa devido a inúmeras dificuldades no processo de descentralização realizado sob forte influência neoliberal na década de 1990.

3.1 A crise do capital e investida neoliberal: as escolhas dos governos pós – 1990 e as implicações para a descentralização da política de assistência social

O processo de construção da Política de Assistência Social no Brasil sofreu profundas alterações a partir da Constituição Federal de 1988, marco considerado neste estudo como indicador de ruptura com o conservadorismo que deu sustentação à implementação das atividades assistenciais desenvolvidas até então. Houve mudança de concepção, uma vez que passou

a integrar como um direito social, o conjunto de políticas de seguridade social sob a responsabilidade do Estado.

Dessa forma, deixa de ser uma política de governo para passar ao status de política social do Estado brasileiro, que chama para si a responsabilidade por ações que vinham sendo desenvolvidas predominantemente pelas organizações filantrópicas, apesar do financiamento público.

Houve também mudanças na forma de organização e gestão conforme as novas bases colocadas pela Constituição Federal para o processo de implementação das políticas públicas, que devem ter como parâmetro a universalização do atendimento, com implementação na esfera do município, mediante participação popular desde a definição até o controle social sobre a política executada, mediante descentralização político-administrativa.

A municipalização das políticas públicas, outra mudança fundamental, decorreu da emergência do município como ente federativo¹⁴⁵ e de sua competência constitucional prevista no inciso IV do Art. 30 da Constituição Federal, de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. No interior do novo pacto federativo as atividades de normatização e coordenação da política continuaram com a esfera federal, cabendo à esfera Estadual a coordenação e execução nesse nível. (BRASIL, 1988).

Se o final da década de 1980 representou o coroamento do processo de redemocratização do país, com a elaboração de uma Constituição Federal fruto desse movimento participativo, o que se esperava da década de 1990 era avançar na concretização dos direitos sociais assegurados na lei. Enfim, a ampliação da esfera pública no resgate da dívida social de mais de duas décadas sob regime de exceção.

A sociedade brasileira, sujeito da redemocratização, acreditava que a ação dos primeiros governos eleitos pelo voto direto, teria como princípio a retomada do processo de construção da nação, interrompido pelo golpe militar. Que através da ação estatal, finalmente, o Estado de Bem-Estar Social viesse

¹⁴⁵ O processo de redemocratização do país encampou também a luta contra a submissão a um governo centralizador, fato que atravessa a história do Brasil, do período colonial à república, dificultando a participação político-administrativa das esferas locais.

a se concretizar no país e as políticas sociais, como direito de cidadania, cumprissem o seu papel de reduzir as desigualdades inerentes ao modo de produção capitalista.

A década de 1990, no entanto, não cumpriu com as expectativas da sociedade brasileira, pois havia em curso mais uma crise cíclica do capital em nível mundial, inerente ao desenvolvimento capitalista, conforme Marx (1989), em que as regras para a saída da crise não contemplavam os anseios de democratização do Estado e da construção de nações autônomas.

No conjunto de esforços de restauração do capital, o Estado, necessário para o novo padrão de acumulação capitalista, não era mais o Estado social, era necessária sua adequação para exercer a ação corretiva do capital. (MÉSZÁROS, 2002). Desse modo, ao contrário da saída para a crise de 1929, quando a ação interventiva do Estado proporcionou a expansão do capitalismo por trinta anos, nesta última crise o Estado social perde centralidade no discurso oficial.

Sob o ideário liberal reeditado em neoliberalismo, a potencialidade de criar as bases para a restauração do capital em escala planetária foi creditada ao mercado. No entanto, o que espera o capital do Estado “reformado” para este novo ciclo de crescimento é o redirecionamento dos seus gastos, assegurando assim, pela redução dos gastos sociais, que o fundo público possa custear o novo padrão de acumulação. As necessidades de utilização do fundo público pelo setor privado impactam diretamente sobre o financiamento das políticas sociais.

As propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro-saúde, [...] benefícios da seguridade social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira e tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores refém das crises financeiras internacionais. (SALVADOR, 2010, p. 176).

A redução do papel do Estado no suprimento de serviços desmercantilizados, por um lado, e por outro, a complexificação da questão social expressa, principalmente, pelo desemprego estrutural, a exigir o aumento da intervenção do Estado, teve como consequência a definição de novas bases para as relações entre Estado e sociedade civil pautadas no

apelo à parceria, à solidariedade e à filantropia. Neste sentido, parte das responsabilidades do Estado seria transferida para o “terceiro setor”, constituído por organizações não governamentais (ONG’s). Para os teóricos, a saída da crise seria

[...] transferir para coletividades não públicas (associações, fundações, agrupamentos diversos) tarefas de serviço público. [...] Esta alternativa à crise do Estado-providência só tem sentido se inserida num tríptico movimento de redução da demanda do Estado, de reencaixe da solidariedade na sociedade e de produção de uma maior visibilidade social. (ROSANVALLON, 1997, p. 86).

O conteúdo da proposta descrita se concentrou no retorno à solidariedade típica das relações primárias, apostando no poder de articulação das comunidades para a prestação de serviços básicos como forma de reduzir a demanda sobre o Estado, já que ele está em crise (e não o capital) e não possui condições de atender sozinho às necessidades da sociedade.

O Estado neoliberal, reformado para atender as necessidades do capital, exime-se de suas funções sociais anteriores, atribuições historicamente construídas para o Estado moderno, apelando para a corresponsabilidade da sociedade em geral no atendimento das necessidades básicas da população, tendo em vista a necessidade de retirar da esfera pública, para a esfera privada, os recursos necessários à saída da crise.

Desta forma, o neoliberalismo, ao restaurar a soberania dos interesses privados contra o predomínio da vontade política e a regulação pública do mercado e dos direitos, choca-se e destrói as regulações sociopolíticas dos estados nacionais construídas ao longo do século XX, fazendo prevalecer uma perspectiva antinômica aos valores de justiça e equidade social. (GUILHON, 2001, p. 31).

A reforma do Estado e a redução do seu papel na regulação social impactaram negativamente sobre os aportes protetivos construídos socialmente pelas lutas dos trabalhadores em várias décadas. Nos países periféricos, no entanto, as consequências foram drásticas e de naturezas distintas. A primeira expressa no aumento das dificuldades de reprodução de vastas camadas da população mundial. A segunda definiu uma inflexão no sentido contrário aos sistemas de proteção universalistas em processo de construção, como o que vinha acontecendo na América Latina na década de 1980.

O debate engendrado pelo ideário neoliberal negou a seguridade social, reduzindo-a à política de previdência e colocou na agenda um debate despolitizado que afirmava a insustentabilidade da previdência pública e a necessidade urgente de opção por um sistema privado. Conforme Viana (2001), no conjunto dos países desenvolvidos, o debate sobre os regimes de repartição e capitalização foi politizado, tendo em vista encontrar as melhores propostas e saídas, sem se excluírem, mutuamente.

Na América Latina, entretanto, ganhou força a idéia de que a previdência privada é, por irrefutáveis razões técnicas, superior à previdência pública e que, portanto, deve substituí-la. Reforma estrutural, disfarce técnico de uma política que vários países do continente adotaram, tornou-se palavra de ordem. (VIANA, 2001, p. 189)

No caso do Brasil, foi com essa onda ideológica conservadora que a Constituição Federal de 1988 se confrontou. Considerada a mais liberal e asseguradora dos direitos sociais, a Constituição avançou no sentido da universalização do atendimento pelas políticas sociais, como direito de cidadania, e, no desafio da descentralização para as esferas regionais e locais.

Conforme o Art. 194 da Constituição Federal, a seguridade social brasileira é constituída por “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”. (BRASIL, 1988).

Tal fato teve grande importância, pois, a partir dele, a proteção social devida pelo Estado desvincula-se, parcialmente, do formato contratual/contributivo que caracteriza a previdência, para assumir escopo mais amplo, incluindo a saúde, como política universal, e a assistência social aos segurados pobres e aos não-segurados. (PEREIRA, 1998, p. 65).

Ao analisar o processo de implementação das políticas de seguridade social no Brasil, Pereira (1998) atribui relevância ao fato de o conceito de seguridade social não haver se efetivado, uma vez que as três políticas (Assistência Social, Saúde e Previdência) não foram organizadas de modo a compor uma unidade.

Apesar de ter sido criado um orçamento unificado, o mesmo não ocorreu com os arranjos institucionais e práticas administrativas, a começar pelas leis regulamentadoras. Elas foram elaboradas isoladamente, perdendo-

se a referência básica de que compõem um todo. Desse modo, não constituem uma só instituição e corpo administrativo, não partilham planos ou projetos comuns.

Para tanto, muito contribuíram as reformas administrativas realizadas desde o governo Collor. Nesse governo houve uma espécie de esquiteamento da unidade expressa no conceito de seguridade social quando o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) foi transferido do Ministério da Previdência para o Ministério da Saúde e criou-se um Ministério da Ação Social, com a incumbência de tratar de assuntos relativos à Assistência Social. Portanto, em vez da criação de um Ministério da Seguridade Social, a partir do qual seriam administradas, de forma orquestrada, as três áreas do sistema de seguridade, ocorreu uma fragmentação institucional e administrativa do sistema. (PEREIRA, 1998, p. 65).

Desse modo, fragmentadas em sua implementação, coube à Política de Assistência Social trilhar o difícil caminho para a sua consolidação conforme previsto nos Art. 203 e 204 da Constituição Federal¹⁴⁶. No entanto, o legado constitucional adquirido pela Assistência Social rompe com o conservadorismo ao retirá-la do lugar da não-política, transformando-a em direito social exigível. Passou também a integrar a pauta dos estudiosos, dos profissionais da área, enfim, dos segmentos envolvidos com o tema.

Conforme Sposati (1991, p. 35) “o debate sobre a Assistência Social tem seu espaço definido no período da Nova República onde a luta contra a pobreza e a conquista dos direitos sociais e políticos dos despossuídos, criam um espaço de debate sobre a questão”. A autora demonstra essa afirmação através de minucioso levantamento acerca do debate do tema no período de 1983 a 1990, destacando a relevância dos eventos nacionais, da produção intelectual em nível nacional e da produção articulada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Esses eventos e produções acadêmicas deram visibilidade ao tema assistência social e contribuíram decisivamente no processo de lutas, para que os preceitos constitucionais fossem regulamentados através da Lei Orgânica

¹⁴⁶ O art. 203 afirma que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Por seu turno, o Art. 204 prevê que as ações governamentais na área da assistência social serão custeadas com recursos do orçamento da seguridade social e apresenta as diretrizes que devem pautar a organização dos serviços socioassistenciais.

de Assistência Social (LOAS)¹⁴⁷, elaborada dentro de um contexto de lutas entre interesses diversos que confrontaram concepções conservadoras e progressistas. Nesse sentido, o processo de elaboração e aprovação da LOAS demarcou também o embate entre rupturas e continuidades com o conservadorismo, o que pode ser percebido resgatando os acontecimentos mais relevantes, através dos estudiosos da questão. Conforme Raichelis (1998, p. 121):

A elaboração da LOAS foi produto da mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar.

O veto presidencial foi comunicado através da Mensagem nº 672 de 17 de setembro de 1990, e, dentre as justificativas para o veto, o presidente destacou no Projeto de Lei:

A existência de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada à maior disponibilidade de emprego e salários dignos [...] além de ampliar o benefício de renda mensal vitalícia para carentes, idosos ou deficientes, estes sem limites de idade, o projeto cria um abono-família mensal, com características de complemento da renda familiar, incompatível com os fins da assistência social, de complexa operacionalização e absorvedor de uma gama de recursos que afetaria a dotação para outras ações mais condizentes com os princípios insculpidos na Constituição. (SPOSATI, 1991, p. 88).

Ao analisar o veto presidencial, Sposati (1991) destaca a busca do governo em manter a marca do conservadorismo e do arcaísmo que a Assistência Social carrega em nosso país. Para a autora, é explicável que a lei tenha sido vetada por três motivos:

Por colocar muito dinheiro em benefícios estabelecidos pela lei – talvez a nação não os tenha na caixa previdenciária e assistencial sempre em déficit; por acabar com a administração de favores, importante ao fisiologismo político; por aceitar a descentralização

¹⁴⁷ Proposta através do Projeto de Lei nº 3.099-C, de 1989, apresentado pelo deputado Raimundo Bezerra, aprovado pelo Senado, porém, vetado integralmente pelo Presidente Collor de Mello, tendo a justificativa que deveria ser de iniciativa do executivo e não do legislativo.

político-administrativa, o que eliminaria a manutenção da centralização nas mãos do governo federal. (SPOSATI, 1991, p. 30).

Diante desta posição conservadora, novos esforços e movimentos foram desenvolvidos no sentido de que o executivo apresentasse um novo projeto, o que só ocorreu três anos depois do veto, e cinco anos depois da promulgação da Constituição Federal. A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, (Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993) foi sancionada pelo Presidente Itamar Franco.

Para Pereira (1998, p. 70), os conflitos de interesses colocados no processo de elaboração da LOAS são os mesmos que apareceram na origem da assistência social pública, uma vez que,

Emanam de três eixos polares: a) assistência interna versus assistência externa; b) assistência aos incapacitados versus assistência aos capazes de trabalhar, porém invalidados pelo mercado de trabalho e c) assistência como contrato versus assistência como status de cidadania.

A busca de consensos, nem sempre conseguidos, é reafirmada por Pereira (1998), quando destaca a incidência de demandas e necessidades diferenciadas, de difícil conciliação, transparecendo no texto da Lei. Desse modo, a autora chama a atenção para o fato de que a LOAS só pode ser entendida a partir da concepção de que foi elaborada sob forte tensão de interesses:

É o que pode ser notado no texto da LOAS, em cuja elaboração concorreram e digladiaram-se interesses opostos que, em alguns momentos, exigiram negociações estratégicas e, em outros, fincaram resistências que foram vencidas por quem tinha recursos de poder. [...] Na verdade, a LOAS é um documento juspolítico – jurídico e político – (PEREIRA, 1996), que expressa no seu conteúdo, aparentemente neutro, toda a gama de dissensões que caracterizam a história da assistência social desde as “leis dos pobres” entre os séculos XVI e XIX, até os nossos dias, passando pelas políticas de welfare state, do pós-Segunda Guerra Mundial, [...] resistências em transformar a proteção ao pobre em direito de cidadania (PEREIRA, 1998, p. 70, grifo do autor).

A partir da análise da LOAS é possível afirmar que ela encerra um conjunto de determinações que incidiram decisivamente sobre a implementação da assistência social no país, propondo romper na ordem legal com as formas conservadoras originárias da assistência social no Brasil. No que diz respeito à concepção, estabelece a ruptura com a prática da ajuda,

assegura que a partir da vigência da lei, a assistência social passou a se constituir direito do cidadão que dela necessitar, sem comprovação vexatória da necessidade.

De caráter não contributivo, sob a responsabilidade do poder público e da sociedade civil, tem em vista assegurar proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa com deficiência (PDF), através de um conjunto de ações de iniciativas do Estado e da sociedade, realizadas de forma integrada às demais políticas setoriais.

Um segundo conjunto de determinações encontra-se firmado nos princípios da assistência social. Consubstanciados na noção de direito social e na natureza da política de assegurar proteção social a quem dela necessitar, os princípios se pautam na supremacia do social sobre o econômico; na universalização dos direitos sociais, na igualdade dos direitos sociais, preceituando a equidade entre as áreas urbana e rural, e na ampla divulgação dos benefícios, programas, serviços, critérios e recursos.

As bases da organização dos serviços socioassistenciais se encontram definidas nas diretrizes da Assistência Social. A primeira se refere à descentralização político-administrativa para estados e municípios e comando único em cada esfera de governo. A segunda, a participação popular na formulação das políticas e controle das ações, e a terceira, a primazia do Estado na condução da política em cada esfera de governo.

Essas diretrizes pautaram todo o processo de debate e o movimento realizado no sentido de que fosse garantido à esfera municipal, onde de fato vivem as pessoas, a primazia da execução da política pública, uma vez que na esfera local a participação da população e o controle social sobre as ações do Estado seriam facilitados.

Para que os serviços socioassistenciais fossem implementados, novas formas de organização e gestão da assistência social foram previstas na LOAS. Destacam-se a criação de um sistema descentralizado e participativo; criação e funcionamento dos Conselhos nas três esferas de governo à observância das normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); construção de políticas respectivas em âmbito federal, estadual e municipal; celebração de convênios com entidades e organizações da área

em conformidade com os planos aprovados pelos Conselhos e articulação de ações das três esferas de governo.

A distribuição das competências entre as três esferas de governo define ser atribuição da União a coordenação e definição das normas gerais da Política de Assistência Social, além da concessão e manutenção dos benefícios continuados; o apoio técnico e financeiro a projetos de enfrentamento da pobreza e o atendimento a situações de caráter emergencial junto com estados e municípios.

Da esfera estadual constam como atribuições: a coordenação em nível estadual, bem como, o repasse de recursos aos municípios para pagamento dos Benefícios Eventuais (auxílio natalidade e funeral); o apoio técnico e financeiro a projetos de enfrentamento da pobreza (em formato regionalizado); o atendimento às ações de caráter emergencial; o apoio a associações, consórcios e serviços e a prestação de serviços continuados em âmbito regional.

Ao município compete a execução da política em parceria com a sociedade civil; a efetuação de pagamento dos auxílios natalidade e funeral; o atendimento a situações de caráter emergencial e a prestação de serviços de ação continuada. O cofinanciamento das três esferas de governo seria a condição para que as esferas de execução tivessem condições operacionais de implementar a Política de Assistência Social.

Apesar das incoerências que atravessam a LOAS, expressão do conjunto de interesses e forças que se encontravam na arena de disputa, há consenso entre estudiosos da área sobre a sua relevância, ao introduzir “um novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo, e situando-a como política de seguridade social voltada para a extensão da cidadania social aos setores excluídos e mais vulnerabilizados da população brasileira”. (YAZBECK, 1995, p. 13).

O que se pode destacar é que ela foi elaborada dentro de um movimento de rupturas e continuidades com o conservadorismo. Estudo elaborado por Pereira (1998) confirma esta tese. A autora aponta a existência no conteúdo da LOAS, de dispositivos restritivos ou arcaicos, bem como de outros mais abrangentes. Esses elementos em articulação, segundo a autora, a depender dos implementadores da política de Assistência Social e da força de

pressão dos usuários, poderão tematizar a Assistência Social e, nesse movimento, ampliar as dimensões asseguradoras dos direitos.

O primeiro dispositivo restritivo diz respeito à ênfase nos destinatários convencionais como beneficiários principais da assistência social, quais sejam: os incapacitados física e mentalmente para o trabalho, focalizando nas crianças de 0 a 6 anos, idosos e pessoas com deficiência. A referência aos capazes se concentra na esfera do mercado, com a promoção da integração ao mercado de trabalho que já o excluiu. (BRASIL, 1993, art. 2).

Outro dispositivo considerado como restritivo por Pereira (1998) se refere ao fato da LOAS adotar o princípio da menor elegibilidade, ou da menor escolha para seleção dos segmentos a serem contemplados com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Diante da impossibilidade constitucional de pagar um benefício inferior ao salário mínimo, e ao grande contingente populacional pobre, a LOAS assegura o acesso apenas aos indigentes, ficando fora da proteção social considerável parcela da população pobre, porém não indigente.

A exigência de testes de meios ou rigorosos comprovantes de pobreza das pessoas com deficiência é outro destaque feito por Pereira (1998). Esta exigência corrobora com o mesmo objetivo do princípio da menor exigibilidade, dificultar o acesso ao benefício. Por fim, a autora considera que o art. 40 da LOAS extingue benefícios mais acessíveis e generosos como a renda mensal vitalícia. Em síntese, os dispositivos restritivos são apresentados como:

Adoção do princípio da menor elegibilidade e da mercadorização na prestação de benefícios assistenciais; ênfase nos destinatários convencionais: os incapacitados para o trabalho; invocação dos testes de meios rigorosos, que constroem e dificultam o acesso aos benefícios por quem de direito; apelo sub-reptício ao estigma; prevalência da distributividade sobre a redistributividade de recursos materiais e de poder; extinção de benefícios mais generosos e mais acessíveis, incidentes sobre idosos e portadores de deficiências e de enfermidades. (PEREIRA, 1998, p. 73).

Pereira (1998) aponta em sua análise da LOAS, que a esses elementos restritivos se contrapõe um conjunto de elementos potencializadores da assistência como direito social, que no decorrer do processo de implementação, podem reduzir os impactos dos dispositivos restritivos. Esses

elementos têm como base a *transformação da Assistência Social em direito reclamável*, uma vez que encontra amparo legal na Constituição Federal.

Por outro lado, releva a *consideração do princípio da desmercadorização e da gratuidade no âmbito da Assistência Social*, princípios estes extensivos mesmo às instituições privadas que desenvolvam ações de assistência social. Além disso, promove a *consolidação da Assistência Social externa*, o que assegura que os serviços sejam prestados sem que o cidadão seja privado da convivência familiar e comunitária, sendo desnecessária para receber o atendimento, a institucionalização em asilos, hospitais, dentre outros.

O *privilegiamento do status de cidadania sobre o contrato* é considerado, pela autora, de grande relevância, por permitir que os segmentos não alcançados pelo assalariamento sejam considerados na proteção social não contributiva, o que é reafirmado em outros artigos da LOAS, conforme Pereira (1998): inclusão do destinatário capacitado para o trabalho, embora com restrição; instituição de um programa de manutenção de renda, embora parcial e limitado e, referência ao estabelecimento de mínimos sociais como direito de todos.

Esses elementos conformam segundo a autora, o primado da cidadania sobre o contrato, considerando responsabilidade do Estado a situação de não inserção de amplas parcelas da população no mercado formal de trabalho, apesar de se encontrarem aptos para o desenvolvimento das atividades laborais.

A defesa de uma função universalizadora por parte da Assistência Social embora esta não seja, em si mesma, uma política universal, busca assegurar que o objetivo da política seja alcançar o universo dos demandantes pelos serviços, sem deixar fora da proteção pela assistência social o conjunto dos que dela necessitam. Outro compromisso da LOAS se refere ao *rompimento com a cultura da incerteza na prática da Política de Assistência Social* que historicamente pautou essa política, atravessada pelos interesses de políticos ao sabor das conjunturas.

Esse princípio é repostado em outra parte da Lei quando afirma o *rompimento com formas espontâneas, ocasionais e assistemáticas de assistência, bem como com o paternalismo e o clientelismo*. Pereira (1998) aponta ainda como elementos pró – LOAS, o *aceno ao enfrentamento do*

estigma, ao combater os testes de meios vexatórios e o compromisso exclusivo da Assistência Social com a pobreza absoluta. Destaca também como fundamental a instituição, implícita, da ideia de pluralismo institucional (e não residual) que incumbe ao Estado papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade, mas sem se eximir da sua função central e sem exigir que a sociedade o substitua.

O conteúdo da LOAS expressa, por trás de sua face formal, uma arena de conflitos de interesses que se do ponto de vista lógico, pode parecer incoerente e incomodar leituras puristas dos textos legais, do ponto de vista político pode ser justificada e aproveitada estrategicamente. [...] Interpretar a LOAS no intuito de regulamentar alguns de seus dispositivos, de elaborar planos, programas e projetos, de colocar em prática e avaliar periodicamente a política da área – que requer descentralização, concertação estratégica com as demais políticas socioeconômicas, estabelecimento de mínimos sociais etc. -, passou a ser uma oportunidade ímpar na história da Assistência Social brasileira para mantê-la tematizada. [...] Ou seja, está se formando em torno da Assistência Social brasileira uma massa crítica que, antes da LOAS, tinha poucas oportunidades de se constituir. (PEREIRA, 1998, p. 75).

O que se pôde confirmar no decurso histórico da década de 1990 foi que a existência da base legal para a implementação da Política de Assistência Social não bastou para que assim acontecesse. O processo de implementação dos direitos sociais na década de 1990 teve como base, conforme Pereira (1998), a desconsideração do conceito de seguridade social, sob o signo das ideias neoliberais, iniciado no governo Collor, e mantido nos governos FHC (1995-2002), com agravantes¹⁴⁸.

Em relação ao processo de descentralização e municipalização das políticas públicas, este foi realizado às avessas, fora das expectativas geradas no processo de elaboração da Constituição Federal e das leis regulamentadoras. A descentralização da Assistência Social, conforme preceitua a LOAS, deveria acontecer como resultado de:

Efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais [...] redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las

¹⁴⁸ A superposição institucional aconteceu até no interior de uma mesma área da Seguridade, caso da Assistência Social, que apesar de compor o Ministério da Previdência e Assistência Social, teve parte dos destinatários de suas ações (crianças, adolescentes e pessoas com deficiência) alocadas no Ministério da Justiça.

[...] dentro da qual a autonomia das organizações locais proporciona o exercício do controle social e a possibilidade de influir nas decisões de várias instâncias de poder. (JOVCHELOVITCH, 1997, p. 34).

Para o governo neoliberal, conforme Jovchelovitch (1997), a municipalização naquele momento era funcional para a esfera central, diante das exigências do Fundo Monetário Internacional para o ajuste fiscal dos países dependentes. Assim, o governo passou a se utilizar do discurso da descentralização dos serviços em função da crise fiscal da União e dos Estados. O município era a possibilidade de solução para a questão dos serviços.

Cria-se assim a figura do “município-providência”, forçado a realizar novas funções sociais e econômicas, provedor de serviços (Saúde, Educação, Assistência Social) sem efetiva autonomia decisória e financeira, sem recursos humanos e materiais. (JOVCHELOVITCH, 1997, p. 45, grifo do autor).

Transformações tão profundas no processo de implementação das políticas públicas, implicando partilha de competências e de recursos, precisariam de um tempo para ser incorporadas dentro de uma construção pautada em um modelo de cooperação entre os entes federativos, de modo que os municípios conseguissem cumprir sua missão constitucional em articulação com as esferas estadual e federal.

Os municípios ainda não haviam compreendido os significados da emancipação, quando se defrontaram com o dever de implementar as políticas públicas. Desse modo, o processo de descentralização e municipalização foi desencadeado contando com dificuldades de toda ordem.

Analisando as dificuldades do processo de descentralização e municipalização das políticas públicas, levado a efeito na década de 1990, Abrúcio e Costa (1999) destacam inicialmente a tensão entre dois modelos de descentralização, o modelo clientelista, defendido por grupos políticos dependentes da relação de clientela, e o segundo, o modelo de modernização e universalização das políticas sociais defendida por setores progressistas.

Os autores, Abrúcio e Costa (1999), afirmam que o perfil das políticas sociais desenvolvidas em âmbito local ou regional depende do padrão de relações intergovernamentais do regime federativo, onde a constituição de um sistema cooperativo e coordenado entre as esferas de governo torna-se

imprescindível. Partem desse princípio para explicar as dificuldades do processo de descentralização das políticas públicas no país, apontando as relações predatórias estabelecidas entre os entes federativos em substituição a relações cooperativas.

Segundo os estudiosos citados, o federalismo brasileiro nasceu contaminado pelo caráter expropriador das relações sociais travadas entre o colonizador e as populações nativas/ negros escravizados. Herdou, dessa forma, um conjunto de características que marcam a formação social brasileira, o patrimonialismo, o clientelismo, a busca do interesse individual em detrimento do coletivo, os acordos informais nas relações formais, o oportunismo, dentre outros.

Esses elementos possibilitam compreender as fragilidades do pacto federativo brasileiro, que se refletem no uso da barganha política como arma para usufruir benefícios sem levar em conta os direitos dos demais entes que formam a federação. Comparando as duas últimas Constituições Federais (1967 e 1988), observa-se que o modelo de relacionamento intergovernamental expresso na primeira teve como característica a concentração do poder decisório na esfera federal, enquanto que a Constituição Federal de 1988 tem como base a desconcentração do poder tributário, proporcionando a Estados e Municípios maior autonomia fiscal.

Embora a Constituição de 1988 defina as bases de um federalismo cooperativo, o que vem sendo praticado apresenta pouco entrelaçamento entres os entes federativos, criando dificuldades ao processo de implementação das políticas públicas, tanto no que diz respeito à responsabilização das esferas de governo quanto à eficiência da ação governamental.

Partindo dessas considerações acerca das características do nosso federalismo, Abrúcio e Costa (1999) afirmam que o processo de descentralização das políticas públicas, nos anos 1990, foi acelerado sob a crise fiscal do Estado brasileiro e utilizado como estratégia de redução dos gastos sociais do governo federal, efetivando-se ao sabor das pressões dos demais entes federados.

No embate, o governo federal e suas burocracias lutaram pela manutenção do controle político e financeiro sobre os serviços e transferiram

as responsabilidades para os Estados e Municípios. Por outro lado, governadores e prefeitos, fortalecidos pelo voto direto, procuraram extrair do governo federal o máximo de recursos tributários desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas, tendo como resultado a desresponsabilização máxima que cada ente federado pode alcançar.

Além das relações predatórias entre os entes federativos, outros elementos são apontados por Abrúcio e Costa (1999) como dificultadores do processo de descentralização. Segundo os autores, as desigualdades regionais que dividem o país em vários países, e que embalam sonhos de emancipação das regiões mais ricas, se constituem em forte empecilho à descentralização político-administrativa dentro do modelo de universalização das políticas sociais.

Essas desigualdades regionais não são consideradas na dotação dos recursos financeiros dos municípios, tratados como entes equânimes. Esse fato desconsidera nas relações com os municípios, a acentuada diferença tributária entre os municípios do Centro Sul e os do Norte e Nordeste, diferença gerada pela desigualdade na distribuição espacial das atividades econômicas e da renda entre as regiões, o que tem como consequência o baixo grau de autonomia financeira e capacidade administrativa dos governos municipais.

Outro elemento importante destacado pelos autores, a ser considerado como dificuldade para a descentralização, é a relação desigual entre centro e periferia, explicitada na grande concentração de recursos financeiros e humanos nas regiões metropolitanas em contraste com a escassez ou ausência desses recursos nos municípios do interior. Ganha destaque, neste caso, a falta de pessoal técnico qualificado para operacionalizar o sistema descentralizado.

Essas condições desiguais, dentre outras, e a ausência de cooperação alimentam o nível de dependência dos municípios das demais esferas de governo, e se constituem em espaço favorável a todo tipo de barganha política e troca de favores entre eles, dependendo da conjuntura. No jogo dos interesses políticos, políticas sociais com elevado grau de institucionalização, como as de saúde e educação, com recursos

orçamentários e financeiros constitucionalmente assegurados, e certo controle sobre sua utilização, possuem prioridade em seu processo de implementação.

A Assistência Social vai sendo secundarizada, justamente por todos os elementos que a caracterizam, com destaque para a concepção que ainda permanece, ser considerada por muitos dos sujeitos responsáveis pela sua implementação, principalmente daqueles que se encontram em espaços de poder, como um não direito social, mas como uma ajuda, que por sua natureza, não se constitui dever.

A esse quadro configurativo das relações não colaborativas entre as esferas de governo dentro do pacto federativo, outros elementos determinantes das dificuldades da descentralização da Política de Assistência Social, na década de 1990, foram as reformas advindas do ajuste fiscal empreendido pelo governo brasileiro, para sua adequação à nova ordem mundial sob a crise do capital.

A crise do capital nos anos 1980/1990 foi concebida como de esgotamento do modelo fordista/keynesiano (ANTUNES, 1995), sendo proposto como saída, o inverso: mais mercado, menos Estado, desregulamentação do trabalho e do controle dos sindicatos e do Estado sobre o capital, o que recomendava a privatização das empresas estatais, a redução dos gastos sociais com a tendência de mercantilização da seguridade social.

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995 -1998) teve início sob essa forte influência do ideário neoliberal na América Latina, ao qual o governo anterior já havia aderido, embora de forma menos explícita, porque a integração da América Latina ao ideário neoliberal aconteceu somente na década de 1980, no período em que vários países haviam saído recentemente do jugo de governos ditatoriais. Desse modo, a forma como o neoliberalismo se consolidou na América Latina teve na fragilidade das nossas democracias uma forte aliada.

O plano de ajuste fixado no Consenso de Washington, como única forma de negociação da dívida externa, elevou a pobreza a níveis insuportáveis, comprometendo a coesão social. A integração subserviente do país ao capital globalizado, levada a efeito pelos governos pós-1990 teve como base o abandono do projeto de desenvolvimento nacional que vinha sendo construído a partir da década de 1950, e que na década de 1970, sob forte

investimento estatal, permitiu uma pequena desconcentração industrial do eixo São Paulo para as demais regiões brasileiras, o que colocava em marcha uma perspectiva de redução das desigualdades regionais. (ARAÚJO, 1999).

Essa tendência de incorporação da mão de obra pelo trabalho formal na própria região representava importante fator de integração nacional, contribuindo para reduzir a heterogeneidade regional responsável pelas nefastas consequências sobre as condições de vida da população. Nos anos 1990, verifica-se, segundo Araújo (1999), a retirada do governo brasileiro do papel de coordenador da política industrial que passa a ser a política dos grandes grupos econômicos nacionais e internacionais, em detrimento dos interesses da nação.

Segundo a autora, as escolhas estratégicas feitas pelo Estado brasileiro, de adesão ao projeto neoliberal, mostram a inversão de uma proposta de consolidação do mercado interno, que vinha sendo construída, para uma inserção no mercado mundial tendo como prioridade a integração competitiva, com o aprofundamento da internacionalização da economia do país, repondo e aprofundando os desequilíbrios regionais.

Na afirmativa de Netto (1999), os direitos sociais foram colocados como alvo central do ataque do governo Fernando Henrique Cardoso. “Apresentados ora como privilégios, ora grosseiramente mistificados como injustiça, e, sobretudo postos como financeiramente insustentáveis, os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão”. (NETTO, 1999, p. 81).

A sociedade civil organizada, principalmente os movimentos sociais dos trabalhadores e movimentos em geral, teve no governo FHC, o que Oliveira (1999, p. 80) considera como a destituição da fala.

A arma de desmoralização da fala, do discurso, tem sido uma das tônicas mais presentes no governo FHC. Sua arrogância em nomear como ignorantes, atrasados, burros, neobobos, todos os que se opõem a seus métodos, não tem outro objetivo: a anulação da fala, e através dela, a destruição da política, a fabricação de um consenso imposto, ao modo das ditaduras.

Os argumentos neoliberais representaram em larga escala a sustentação do discurso que alimentou a reforma do Estado na década de

1990, que reduziu a sua atuação focalizada na Assistência precária aos desfilados do sistema de produção, através do apelo à ação da sociedade civil. Esse discurso neoliberal da negação do Estado, da elevação do mercado e da ação purificadora do “terceiro setor” (MONTAÑO, 2002) embalou a reforma do Estado brasileiro para o atendimento das regras do capital, dando sustentação à onda de privatizações das estatais lucrativas e desmantelamento dos serviços públicos, iniciado no governo Collor.

Conforme Oliveira (1999), foi a privatização do público sem a publicização do privado. O desmonte do setor público foi precedido de uma verdadeira campanha em que tudo o que era público era sinônimo de incompetência, ineficiência, corrupção, impunidade. A consequência desse propósito se caracterizou numa tendência regressiva nas políticas públicas tornando mais seletivo e precário o atendimento às expressões da questão social.

Esse processo expressa-se em uma dupla via: de um lado, na transferência de responsabilidades governamentais para organizações da sociedade civil de interesse público e de outro, em uma crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais. (IAMAMOTO, 2001, p. 25).

No caso específico da Assistência Social, o governo Fernando Henrique Cardoso ignorou as rupturas conceituais de organização e gestão definidas na LOAS, configurando as ações na área social no período, a refilantropização da assistência social, termo que permeia a literatura da área nesse período, sendo consenso entre os autores, que houve um retrocesso expresso em continuidades com a marca conservadora que o processo de construção coletiva vinha lutando para reverter.

Em um dos primeiros atos do seu primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso promoveu profundas mudanças na área da Assistência Social, desconsiderando o processo histórico de constituição da Política de Assistência Social em andamento, A Medida Provisória nº 813 de 01/01/1995 foi o instrumento legal que deflagrou a inflexão:

Nesta Medida Provisória, o governo, entre outras definições, extinguiu o Ministério de Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), fragmentando o campo de atuação da Assistência Social ao incluir a

Assistência Social no Ministério da Previdência, assim como das Pessoas Portadoras de Deficiência (Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE), no Ministério da Justiça. É também nesta Medida que o governo apresenta sua principal estratégia para o “atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza” (artigo 12 da Medida Provisória): o Programa Comunidade Solidária que vai se instalar no conjunto de reformas que caracterizam o novo governo, vinculado diretamente à Casa Civil como peça-chave na ação social do governo FHC. (SILVA, 2001a, p. 7).

Coerentes com a matriz teórica neoliberal que os orientou, os governos FHC buscaram na efetivação das ações de Assistência Social, não a ampliação do Estado, contida na Constituição Federal e na LOAS, mas a redução do papel do Estado a ações focalizadas e fragmentadas voltadas aos segmentos que viviam em situação de indigência. Essa regressão se constituiu também uma inflexão conservadora com o retorno a práticas já superadas pela Constituição Federal, quando responsabilizou o Estado pela primazia na implementação das políticas sociais, quando assegurou a continuidade das ações e a universalização do atendimento.

Sustenta-se, a partir dos estudos realizados, o entendimento de que a estratégia de enfrentamento da pobreza no Brasil, no governo FHC, aprofunda um efeito fragmentador, o que se expressa pela insuficiência e descontinuidade de programas e ações adotados ao longo dos seus dois mandatos. Esses aspectos são comprovados quando se identifica o caráter seqüencial dos programas ao longo dos anos de governo FHC. (SILVA, 2001a, p. 15).

As ações de Assistência Social nos governos FHC pautaram-se na solidariedade e na filantropia, tendo como grande apelo o Programa Comunidade Solidária, formado por um arranjo multiministerial e coordenado pela primeira dama, Ruth Cardoso, colocando-se como inovadora forma de enfrentar a questão da pobreza. O Programa Comunidade Solidária foi instituído pela Medida Provisória nº 813 de 01/01/ 1995, e formalizado pelo Decreto Federal nº 1. 366 de 12/01/1995 e, em seguida, pelo Decreto-ato s/n de 07/02/1995, com o propósito, segundo o discurso oficial, de desenvolver uma nova forma de enfrentamento da questão da pobreza extrema no país.

Elaborado sob inspiração do Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), desenvolvido pelo México no contexto da crise econômica e das medidas de ajuste fiscal, o Comunidade Solidária continha a mesma finalidade:

desenvolver ações focalizadas nas parcelas mais pobres da população, atingidas pelas medidas recessivas exigidas pelo ajuste econômico.

No discurso dos idealizadores, no entanto, a inspiração partiria do Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida (PCFM), desenvolvido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar, quando encampou as atividades inicialmente realizadas pela Campanha de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, de ampla mobilização nacional, coordenada pelo sociólogo Herbet de Souza.

Embora tivesse o nome de Programa, o art. 10 do Decreto 1.366 afirma ter o Comunidade Solidária o objetivo de “coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial no combate à fome e à pobreza”. (BRASIL, 1995). Caracterizava-se, portanto, não como um Programa, mas como estratégia de articulação, coordenação e potencialização das ações governamentais já existentes, dispersas nos diversos ministérios setoriais.

A partir dos princípios de descentralização, solidariedade, integração e parceria, o Programa buscava equacionar os impactos da recessão gerada pelas políticas neoliberais, explicitados na pauperização de amplas parcelas da população e a redução dos gastos ou a não alocação de recursos para a consolidação da assistência social como política pública.

Assim, os programas já existentes nos diversos Ministérios compuseram o pacote encaminhado para os municípios, com um índice mais elevado de indigentes.

Além disso, atuava com programas “inovadores” – Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária – e com o Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em três frentes: projeto Parcerias Estado/Sociedade Civil; Programa Voluntários, Rede de Informações do Terceiro Setor e Marco Legal do Terceiro Setor. (MURIEL, 2006, p. 66, grifo do autor).

O conjunto de ações concentrava-se em seis áreas: alimentação, redução da mortalidade infantil, geração de emprego e renda, qualificação profissional, desenvolvimento urbano e apoio ao ensino fundamental. Conforme Silva (2001a), o Programa Comunidade Solidária (PCS) foi implantado em

1.367 municípios brasileiros, sendo o critério de definição dos municípios selecionados, o mais elevado nível de pauperização da população em 1991, mensurados a partir dos seguintes índices: Taxa de Indigência (TI); Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e índice de Condições de Vida (ICV).

Analisando as contradições e debilidades do discurso oficial sobre o Comunidade Solidária, Silva (2001a) mostram o consenso entre os autores quanto ao caráter emergencial e assistencialista do Programa, bem como o fato de se constituir em estratégia neoliberal de desresponsabilização do Estado, transferindo para a sociedade em geral a responsabilidade com o enfrentamento da pobreza através do apelo apologético à solidariedade de todos para com os mais pobres.

Analisando a produção dos anos 1990 sobre a temática, Silva (2001a) identificaram os principais argumentos de crítica ao Programa Comunidade Solidária. O primeiro consiste na *crítica à solidariedade enquanto fundamento filosófico do Comunidade Solidária*, o que os autores consideram que a solidariedade como imposição do governo federal é geradora de voluntarismo em contraponto à participação voluntária, funcionando apenas como apelo simbólico da relação Estado e sociedade.

O segundo argumento mostra o *Comunidade solidária como estratégia política de corte neoliberal*, política residual, complementar ao mercado e focalizada na pobreza extrema, naqueles que por sua situação individual devem ser atendidos pela solidariedade dos familiares e da comunidade, não havendo responsabilidade do Estado.

Outro elemento colocado por Silva (2001a) diz respeito à *Crítica ao objetivo central do Comunidade Solidária*, uma vez que, embora se intitulasse como programa, não possuía propostas concretas de enfrentamento da pobreza, seu objetivo se centrava na articulação de programas sociais já existentes e que não se destinavam a enfrentar essa questão.

A *contraposição do Comunidade Solidária à LOAS* é outro aspecto em que há convergência entre os autores. uma vez que os princípios desta são totalmente contrários aos que dão base ao PCS, dentre os quais destacam-se o princípio da universalização dos direitos sociais e afirmação da Assistência

Social como política de Estado que propugna a LOAS em relação à focalização e desresponsabilização do Estado que embasou as ações do PCS.

A negação dos princípios de descentralização e participação popular como orientação constitucional para a implementação das políticas sociais, e neste caso, da assistência social, é outro elemento destacado pela crítica ao PCS. A centralização na esfera federal se deu desde a definição do pacote de programas a serem ofertados até os municípios a serem “contemplados” com as ações.

Por outro lado, a vinculação dos programas aos diversos ministérios gerava também uma relação de dependência dos recursos federais para a operacionalização do PCS. Quanto à participação popular representada pelos movimentos e forças sociais que se organizaram em torno da Constituinte e da elaboração da LOAS, esta foi alija do processo, tomando o seu lugar um grupo de notáveis convidados pelo Presidente da República para compor o Conselho do PCS por sua condição de mobilizar a sociedade para a ação solidária.

O populismo e o autoritarismo são outra característica do PCS apontado pelos autores analisados por Silva (2001a), e ele pode ser observado através de vários elementos. Destaca-se inicialmente, a reedição do “primeiro-damismo” e as concepções de Assistência pautadas na benemerência e caridade. A vinculação do PCS à Casa Civil da Presidência da República teria o efeito de ligar a atenção aos mais pobres à benemerência do presidente.

Outros elementos indicativos do autoritarismo se expressaram através da extinção da LBA, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), sem nenhuma discussão com a sociedade; o confronto do PCS com os preceitos da Constituição Federal e da LOAS; a centralidade do papel dos prefeitos em detrimento das forças sociais locais. Considerando as análises feitas pelos estudiosos da Assistência Social, Muriel (2006, p. 66) afirma que:

O legado do Comunidade Solidária foi, justamente, fazer-nos retroceder a uma concepção de política social focalista, emergencial e parcial, que se apresenta ideologicamente reconfigurada, inspirada em inovações do pensamento liberal, para o qual a população pobre tem que dar conta de seus próprios problemas.

Ainda conforme Silva (2001a), a falta de efetividade do modelo Comunidade Solidária e as críticas a ele dirigidas deu origem a outros programas¹⁴⁹, que foram sendo substituídos no decorrer dos dois mandatos, num esforço de superação do caráter assistencialista e emergencial do PCS, mas sem que o governo se afastasse do modo de pensar e agir sobre a questão da pobreza, em conformidade com a ideologia neoliberal. Assim, os resultados da implementação dos Programas que se seguiram ao PCS reeditavam os mesmos limites.

O Programa Comunidade Ativa, criado em 1999 e implantado em 127 municípios de 22 Estados, orientava-se pelo discurso do desenvolvimento local e sustentável, da participação da comunidade e da geração de renda. Em 2000 foi lançado outro projeto tendo como objetivo o combate à miséria, o Projeto Alvorada. Consistia no mesmo formato do Comunidade Solidária, um pacote de programas já existentes nas áreas de educação, saúde e renda. Dessa forma, a primeira fase selecionou 14 Estados, inclusive o Maranhão, com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH inferior à média nacional, e na segunda fase mais 09 Estados.

O que se pode perceber, a partir do exposto pelo estudo citado acerca dos programas Comunidade Ativa e Projeto Alvorada, é que eles em nada alteraram os princípios e orientação do Programa Comunidade Solidária, de modo que se poderia dizer que é o mesmo PCS em desenvolvimento. O fato de se denominar as mesmas ações e estratégias com outro nome teria servido como efeito populista, mostrando que o governo estava buscando outras formas de ação.

O último programa criado pelo governo FHC (SILVA, 2001a) foi o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)¹⁵⁰ “para toda criança na escola”. Consistia no apoio financeiro a programas municipais de transferência de renda a famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo e com filhos com idade de 0 a 14 anos, sob a condicionalidade da permanência das crianças na escola. O valor máximo da transferência monetária para cada família era de R\$45,00 (quarenta e cinco reais).

¹⁴⁹ Comunidade Ativa (1999); Projeto Alvorada (2000) e Bolsa Escola (2001).

¹⁵⁰ Embora tenha sido criado em 1997, o Programa só passou a funcionar em 1998, sendo renomeado como Bolsa Escola, em 1999.

O princípio da focalização também se estendeu a este programa, uma vez que nem todos os municípios poderiam se habilitar, apenas os que atendessem aos critérios determinados, quais sejam: já possuir outros convênios com o governo federal e situar-se dentre os de mais baixo IDH. O Programa Comunidade Solidária foi implantado no Estado do Maranhão¹⁵¹ em 1995, em 12 municípios, sendo este número ampliado para 33 municípios em 1996, e 46 municípios em 1997.

Estudo avaliativo realizado por Silva (2001a) dá conta de que a implantação e implementação do Programa foi marcada por contradições que influenciaram na falta de efetividade das ações no enfrentamento da pobreza extrema no Estado. O primeiro ponto destacado refere-se à inclusão, desde 1995, de municípios como São Luís e Timon, que apresentavam as mais baixas taxas de indigência e os mais elevados IDH-M e ICV, em detrimento de outros que estariam dentro dos critérios, o que parece contraditório com o objetivo de focalização nos municípios com maior contingente de indigentes e com os mais baixos índices de desenvolvimento e condições de vida.

Outro aspecto observado pelas pesquisadoras (Silva, 2001a) foi quanto às distorções metodológicas do Programa que articulam IDH-M e ICV sem considerar os desníveis regionais e os níveis de pobreza intramunicipais na seleção dos municípios. Assim, 10 dos 46 municípios mais pobres segundo o ICV de 1996, não se incluíam entre os menos favorecidos em termos de IDH-M para esse mesmo ano. Como resultado dessa incoerência metodológica, somente 19 dos 46 municípios com menores ICV e 23 dos 46 piores situados sob a ótica do IDH-M receberam o selo de prioridade do Comunidade Solidária.

O alcance do Programa pode ter sido ainda menor, considerando a classificação dos municípios, realizada pelo governo do Estado, priorizando outros indicadores desconsiderados pelo governo federal. Na classificação estadual, apenas 12 dos 46 municípios mais pobres teriam sido atendidos pela Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Conforme as autoras, as inconsistências na operacionalização do PSC no Maranhão:

¹⁵¹ O Programa Comunidade Solidária no Estado do Maranhão foi caracterizado a partir de estudo realizado por Silva (2001a).

Sugerem que além de critérios essencialmente técnicos, ingerências políticas também condicionaram a delimitação da área de atuação do Comunidade Solidária, resultando na exclusão de municípios que se encontram entre os mais mal colocados no Estado, qualquer que seja a metodologia adotada para a mensuração da pobreza. (SILVA, 2001a, p. 142).

Além da implementação dos programas sociais pautados na idealização do “Comunidade Solidária”, e da falta de efetividade dos mesmos no enfrentamento da pobreza, outro destaque que se apresenta no conjunto das opções dos governos FHC foi a implementação da descentralização da Política de Assistência Social. Conforme já enfatizado anteriormente por Jovchelovitch (1997) houve uma estratégia funcional de desresponsabilização da esfera federal, aproveitando-se do respaldo da Constituição Federal e das leis regulamentadoras como o Estatuto da Criança e do Adolescente, e a Lei Orgânica de Assistência Social.

Desse modo, a esfera federal definiu as bases da descentralização, exigindo de Estados e Municípios que se adequassem à nova ordem do pacto federativo. As orientações para a realização das Conferências de Assistência Social, nos três níveis de governo, em 1995, tinham como base deliberar pela descentralização, respaldando, assim, através do coletivo, a decisão política da esfera central.

A implantação da descentralização exigia inicialmente como mecanismos necessários à sua viabilização a criação de três instrumentos operacionais básicos: Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, o que passou a ser conhecido como CPF municipal para o acesso aos recursos federais da Política de Assistência. Essas novas determinações foram repassadas de forma abrupta para os municípios que mesmo sem domínio das questões de fundo foram forçados a “descentralizar”, terceirizando a produção dos documentos exigidos, sem nenhuma participação dos sujeitos envolvidos na política local.

Registra-se ainda, a incorporação de novos critérios para a descentralização através das Leis 9.533 de 10 de dezembro de 1997 e 9.604 de fevereiro de 1998: o funcionamento dos instrumentos operacionais; a existência de estrutura administrativa compatível com o desenvolvimento das

ações; equipe técnica qualificada; rede conveniada com os programas de Assistência Social¹⁵² e capacidade orçamentária para proposição das ações.

Assim, o processo de descentralização se constituiu principalmente no cumprimento das formalidades emanadas da esfera federal, mais do que a expressão de um processo coletivamente construído pelos sujeitos envolvidos na esfera local: gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários. O estudo do processo desencadeado no Estado do Maranhão pôde colocar elementos relevantes para o debate.

3.2 A descentralização da política de Assistência Social no Estado do Maranhão sob relações não cooperativas entre os entes federativos

A partir dos estudos realizados é possível afirmar que o processo de descentralização da Política de Assistência Social no Maranhão expressou, em primeiro lugar, o desenvolvimento de esforços para o cumprimento das exigências legais feitas pela esfera federal. No decorrer do processo, algumas particularidades podem ser apresentadas de modo que se possa afirmar que a esfera estadual não conseguiu desempenhar a contento as suas competências de coordenador do processo, assessor dos municípios, além da responsabilidade de capacitação dos sujeitos, tendo em vista a construção da cultura do direito.

A primeira demarcação que se coloca é a obrigatoriedade de inclusão na agenda governamental da esfera estadual e dos municípios, da necessidade do reordenamento das instituições estaduais e municipais, para a implementação da Política de Assistência Social, definindo um amplo debate acerca do reordenamento institucional exigido pela Constituição Federal para a implementação das políticas públicas.

A descentralização passou a ocupar a agenda tanto das organizações governamentais quanto não governamentais de São Luis, onde se concentravam as equipes técnicas das instituições federais que haviam sido extintas e das instituições estaduais e do município de São Luís, capital do

¹⁵² Programas de Ação Continuada – Programa de Creche Manutenção, Programa de Apoio à Pessoa Idosa e Programa para Pessoas Portadoras de Deficiência, conveniados com Legião Brasileira de Assistência Social, extinta com a MP 813 / 95.

Estado e se concretizaria a partir das deliberações das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social, realizadas em 1995.

A I Conferência Estadual de Assistência Social teve como tema “A Assistência com direito do cidadão e dever do Estado”. A partir de então, seria gestado um primeiro momento da descentralização da assistência social no Maranhão, o que é considerado por Silva (2001b) como “etapa de estadualização” que assegurou a descentralização das ações de assistência social da esfera federal para a estadual. Ela se efetivou no ano de 1995 e se caracterizou pela transferência das ações que eram desenvolvidas pela LBA, extinta por FHC em janeiro de 1995, para o governo do Estado.

A Superintendência da LBA no Maranhão deu lugar ao Escritório de Representação da Secretaria de Assistência Social (SAS), que atuou na transferência das ações de execução indireta para a esfera estadual. As atividades de execução direta através dos Centros Sociais foram desativadas.

O Escritório da SAS passou a atuar no repasse de programas e na assessoria ao órgão gestor estadual, a Secretaria de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho (SEDESCT), a qual passou a receber os recursos das entidades e prefeituras conveniadas com a LBA, devendo executar o repasse para a manutenção das atividades. Além disso, cabia à esfera estadual a coordenação dos programas federais, bem como do processo de descentralização para os municípios, através do assessoramento técnico aos gestores municipais e da capacitação do pessoal envolvido no processo de descentralização no Estado. (Informação verbal)¹⁵³.

A esfera estadual, no entanto, encontrou muitas dificuldades no cumprimento dessas atribuições conforme as definições legais. Uma delas deveu-se à própria influência federal que havia instituído o duplo comando na assistência social, com a Secretaria de Solidariedade.

Instituído em 1995, sob influência da esfera central, através da Secretaria Extraordinária de Solidariedade e Cidadania (SOLECID) e da Secretaria de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho. Além disso, a esfera estadual não havia criado as condições administrativas e de pessoal técnico capacitado para dar conta de fomentar e coordenar a descentralização nos municípios. (Informação verbal)¹⁵⁴.

¹⁵³ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Representante da SAS – MA.

¹⁵⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da SEDESCT.

A instituição do comando único em 1996, com a fusão das duas instituições citadas na Secretaria Estadual de Solidariedade, Cidadania e Trabalho (SOLECIT), não alterou substancialmente o quadro anterior, uma vez que a Assistência Social foi secundarizada na estrutura da Secretaria, ficando alocada em uma Coordenadoria. O processo de descentralização, no âmbito institucional, defrontava-se, conforme Silva (2001b, p. 130):

[...] com sérios entraves, sobretudo, nos aspectos administrativos, técnicos-operativo e financeiro, além da extensão de um Estado composto por 217 municípios, que congregam elevados índices de pobreza e que são marcados por prática de gestão municipal “prefeituristas”, com viés clientelista e patrimonialista.

Dessa forma, a Coordenadoria de Assistência Social não teve condições de concretizar as demandas da fase da estadualização do processo de descentralização. “O assessoramento técnico aos municípios e a capacitação do pessoal envolvido nas ações de assistência social, de modo a que estes se apropriassem das transformações por que passava a assistência social, foi comprometido”. (Informação verbal)¹⁵⁵.

A II Conferência Estadual de Assistência Social, realizada em novembro de 1997, trazia a temática da descentralização e deliberou sobre a implantação urgente do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Maranhão. Apesar da falta de condições, em 1997 foi elaborado pela Coordenação de Assistência Social da SOLECIT, o Projeto de Implantação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Estado do Maranhão. Tinha por finalidade cumprir os preceitos do art. 15 da LOAS, o qual previa as competências da esfera estadual no processo de descentralização. Os objetivos do Plano de Implantação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social consistiam em:

Prestar assessoramento ao poder público municipal e à sociedade civil no sentido da instituição e funcionamento dos Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social, bem como da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; Desenvolver um processo de capacitação dos Conselheiros Municipais de Assistência Social com vistas ao cumprimento eficaz das suas funções, conforme o que dispõe a LOAS; Assessorar as administrações municipais no processo de implantação da Política Municipal de Assistência Social, viabilizando o cumprimento do art. 15 da LOAS. (BRASIL, 2005, p. 5).

¹⁵⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

Desse modo, a série de debates, capacitações, fóruns, concentrados principalmente na capital do Estado, reuniu equipes técnicas de instituições governamentais e não governamentais, além de movimentos de defesa de direitos visando a apropriação do novo quadro institucional que se desenhava para a assistência social como direito do cidadão.

Nos demais municípios, com raras exceções, o processo de capacitação que visava à produção de uma nova cultura acerca da assistência social, não foi desenvolvido a contento.

O Programa de Capacitação, iniciado em 1998, foi restringido em 1999 e, praticamente, paralisado em 2000, embora se evidencie uma demanda bastante expressiva dos municípios por uma capacitação ampla, contínua e direcionada aos sujeitos diretamente envolvidos com a Política de Assistência Social. (SILVA, 2001b).

Os municípios passaram a se ocupar no cumprimento das exigências formais, sem, contudo, compreender as mudanças conceituais e de gestão da Política de Assistência Social, ou criar as condições efetivas para a descentralização concernentes às responsabilidades da esfera local, tendo em vista as dificuldades analisadas anteriormente. As dificuldades dos municípios foram de tal monta, que somente três anos depois da I Conferência Estadual foi concluída a documentação dos primeiros municípios a entrar com o processo de descentralização.

A habilitação do primeiro grupo de municípios em 1998¹⁵⁶ demarcou o segundo momento do processo de descentralização no Estado, compreendido, segundo Silva (2001b), como “etapa da municipalização”. Conforme o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) elaborado em 1997, havia em 1998, além dos 22 municípios descentralizados, intenso movimento por parte de um grande número de municípios no sentido de cumprir as exigências.

Os significados da concepção de direito social à Assistência Social e os desdobramentos dessa concepção na gestão não foram alcançados pela

¹⁵⁶ Integraram o grupo dos 22 municípios que se habilitaram, cumprindo as exigências da descentralização: Arari, Bacabal, Balsas, Cantanhede, Carolina, Caxias, Coelho Neto, Fortaleza dos Nogueiras, Fortuna, Grajaú, Imperatriz, Itapecuru, Lago do Junco, Matões do Norte, Olho d'água das Cunhãs, Passagem Franca, Pastos Bons, Pindaré Mirim, Porto Franco, Riachão, São Domingos e São Luís.

maioria dos municípios, sendo que a descentralização não passou de uma formalidade em atendimento às exigências da esfera federal.

Confirma-se, dessa forma, a tese do aligeiramento da descentralização. A descentralização consistia apenas em mais uma norma que deveria ser cumprida como condição de acessar os recursos federais, reproduzindo relações não cooperativas na implementação da descentralização, reafirmando as relações predatórias entre as unidades federativas a que se referem Abrúcio e Costa (1999).

Dentro da mesma lógica de ausência de relações cooperativas, o município passou a lutar para cumprir a qualquer custo os critérios da descentralização, que neste caso, aos prefeitos significava captar recursos federais para uma política direcionada com baixa institucionalidade e controle, o que abria possibilidades de sua utilização em outras atividades.

Assim, a “descentralização acelerada”, mediante o cumprimento apenas de procedimentos legais, sem que houvessem sido construídas as bases político-culturais e pedagógicas, bem como de infraestrutura para a gestão compartilhada, era funcional para as três esferas de governo sob influência neoliberal. A esfera federal buscava se desresponsabilizar pela situação de pauperização de vastas parcelas da população brasileira, expressa nos indicadores sociais utilizando-se dos princípios constitucionais da descentralização das políticas públicas para estados e municípios, onde se localizavam também as expressões da questão social.

Para a esfera estadual, encurtar ao máximo possível o tempo de gestão estadualizada dos recursos municipais e fazer com que eles fossem repassados diretamente ao município, sem sua intermediação afastava, também, de sua esfera de competência, possíveis cobranças acerca da situação de pauperização que historicamente assola a maior parte dos municípios maranhenses.

A desresponsabilização com os miseráveis, deixando-os sob a intervenção municipal, era uma forma de se afastar do problema que, a partir da Constituição Federal de 1988 era de responsabilidade da esfera local intervir e reverter. Para os governos municipais, a descentralização, dentro da mesma onda neoliberal, poderia significar mais uma verba federal a receber e como esta não tem percentual de execução fixado constitucionalmente, poderia

ser mais fácil remanejá-lo para outras áreas ou utilizá-las para fins não declaráveis.

Outro aspecto que impôs dificuldades à descentralização é representado pelos impactos da falta de participação que a ditadura de 21 anos proporcionou, dificultando às gerações que se encontram nos espaços de representação da sociedade civil, fazer valer os interesses coletivos das municipalidades. É sob a fragilidade da sociedade civil que é possível compreender a participação popular e o controle social no processo de descentralização da Assistência Social no Estado do Maranhão, durante a década de 1990.

Estudo realizado por Fonseca (2000) acerca da atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social na implantação do sistema descentralizado e participativo permite compreender a situação. A pesquisa foi realizada em 05¹⁵⁷ dos 22 municípios que descentralizaram em 1998, e as conclusões do estudo são emblemáticas.

A autora afirma acreditar que os Conselhos Municipais de Assistência Social se constituem em possibilidade de participação da sociedade civil na tomada de decisões e no controle da política, mas chama a atenção para um conjunto de elementos que se configuraram como resultado da pesquisa. O primeiro diz respeito à predominância da concepção de usuário da política de assistência como carente por sua incapacidade individual, expressa principalmente na fala dos Conselheiros. (FONSECA, 2000).

Quanto aos gestores e técnicos, foi observado avanço na assimilação da concepção da política de assistência social, mas essa concepção ainda não se concretizava no sentido de superar a prática de busca de solução de situações imediatas e individuais marcadas pela assistemática e clientelismo, o que evidenciava que apesar do discurso articulado ao novo momento, as práticas ainda se encontravam profundamente marcadas pelo predomínio das doações e trocas de favores.

Outro elemento fundamental apontado foi a presença do gestor da política na função de presidente do Conselho, o que colocava muitas

¹⁵⁷ Arari (mesorregião norte); (Bacabal (mesorregião centro); Balsas (mesorregião sul); Caxias mesorregião leste) e Imperatriz (mesorregião oeste). A divisão geográfica era a adotada pelo governo do Estado no ano do estudo.

dificuldades para a correlação de forças entre sociedade civil e poder público. Este fato concorreu para outra característica identificada pela autora, o atrelamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) ao órgão gestor, o qual acabava por determinar as deliberações a serem executadas de acordo, na maioria das vezes, com os interesses deste.

Quanto aos limites da influência da sociedade civil sobre as deliberações do CMAS, Fonseca (2000) aponta dificuldades de duas ordens. A primeira, quanto à falta de conhecimento sobre a Política de Assistência Social, que se dava tanto por falta de acesso às informações, quanto pela falta de capacitação dos conselheiros. Outro aspecto dificultador apontado foi que, a maioria dos conselheiros da sociedade civil era funcionário público municipal e por isso, limitava-se a aceitar as determinações do órgão gestor no CMAS temendo represálias no campo funcional.

Analisando as possibilidades dos conselheiros de Assistência Social no exercício do controle social, função precípua do CMAS, Fonseca (2000) aponta como elementos dificultadores: o desconhecimento das atribuições do CMAS pela maioria dos conselheiros; a falta de estrutura física e de recursos financeiros para assegurar o funcionamento; o limite à atuação dos conselheiros proporcionado pela influência do órgão gestor sobre o Conselho; a secundarização das atividades do CMAS em detrimento das atividades laborais, definindo assim a falta de tempo para atuar no Conselho.

A desarticulação entre os representantes do poder público e sociedade civil se expressava através de certa competição pela legitimidade dentro do Conselho, o que resultava em uma relação tensa entre os setores, onde cada um se considerava mais participativo. O governamental por se considerar “mais preparado”, por dispor de mais conhecimento e o não governamental por se considerar “mais interessado nos trabalhos e no resultado dele”, embora admitisse necessitar de capacitação para dominar os novos conteúdos.

Ainda foi apontada pela pesquisadora certa crise de representatividade no interior dos Conselhos expressa pela atuação pautada predominantemente nos interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos dos setores representados. Dessa forma, apesar de proposto como espaço democrático, paritário, de forças em luta, as práticas autoritárias

encontravam solo fértil para se reproduzir e as decisões eram delegadas ao poder público, e nem sempre se aproximavam das necessidades que a realidade demandava.

Há um grande entrave a ser considerado que é a permanência da cultura da não-participação e da cultura do paternalismo e do clientelismo marcando as concepções dos sujeitos responsáveis pela implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social nos municípios (FONSECA, 2000, p. 85).

Os resultados desse estudo, realizado cinco anos após a descentralização formal, mostram os efeitos da falta de conhecimentos dos prefeitos, gestores, técnicos, sociedade civil e usuários da Assistência Social sobre as novas bases para a implementação da Política de Assistência Social, conhecimentos que deveriam ter sido disseminados através de intenso processo de capacitação, no decorrer da segunda metade da década de 1990, o que poderia ter gerado um nível de institucionalização dos instrumentos de implementação diverso do encontrado.

O que tem se concretizado na realidade do Estado do Maranhão encontra-se em conformidade com o conjunto de dificuldades apontadas por Jovchelovitch (1997, p. 45):

a) O despreparo dos municípios para operar a gestão das ações locais; b) a ausência de recursos humanos qualificados nos municípios de menor porte; c) a fragilidade do poder local para gerir, dada a tradição de um Estado centralizador que infantilizou prefeitos e vereadores e excluiu a participação popular; d) a ausência de clareza e preparo dos níveis federal e estaduais para direcionarem o processo de municipalização; e) a enorme fragmentação dos programas, ações e recursos existentes; f) o tamanho dos municípios e a fragilidade das administrações locais.

O que se pode concluir é que o processo de implementação da Política de Assistência Social no decorrer da década de 1990 tinha como missão assegurar a concretização dos princípios constitucionais de descentralização e municipalização. Contudo, o que se realizou mediante o viés conservador que orientou a esfera federal e, por conseguinte, as demais esferas, foi uma descentralização enviesada, contrária à concepção dos setores progressistas que defendem a assistência social como política de seguridade social.

4 A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MARANHÃO

O atual estágio de estruturação da Política de Assistência Social teve como marco fundamental a conclusão do processo de construção das normativas necessárias iniciadas em de 1993, com a LOAS, e continuada no período de 2004 a 2011. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, implementado a partir de 2005, representa a síntese dos esforços empreendidos e se constitui espaço de rupturas e continuidades com o conservadorismo na Política de Assistência Social, conforme sustentam o debate acadêmico e seus diversos estágios de implementação no Brasil e no Maranhão.

4.1 O contexto: debate da assistencialização da seguridade social

O contexto internacional em que se iniciaram os anos 2000 apresentou como elemento fundamental os resultados negativos da política neoliberal com o recrudescimento da pobreza no mundo. Os organismos internacionais fizeram então a revisão do Consenso de Washington, repondo novas bases para enfrentar a crise, agora creditada à financeirização da economia praticada pelos maus capitalistas.

A nova receita asseverava agora, a necessidade de articular crescimento econômico com desenvolvimento social, de cultivar o lado produtivo, democrático e redistributivo do capital que a financeirização estava impedindo. Dessa forma estava se gestando uma nova proposta de restauração da ordem do capital, (MOTA, 2010, p. 18), tendo como protagonistas e legitimadores, os governos latino-americanos de centro-esquerda, com suas frágeis democracias, buscando espaço na nova era do capital.

No Brasil, o início dos anos 2000 com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência da República e sua reeleição para um segundo mandato, recolocou a questão dos direitos sociais na agenda pública. Os anseios da sociedade se apresentaram novamente, aguardando a retomada do processo de construção da nação (SAMPAIO JUNIOR, 1999) deflagrado com a redemocratização e abandonado pelos governos da década de 1990.

Não há como desconsiderar que o cidadão Lula integrou o processo de lutas pela ampliação da democracia nos últimos trinta anos, como operário e sindicalista vinculado à matriz de esquerda. Esse era um elemento alentador dos anseios pela ampliação democrática, pela retomada do processo interrompido, decantado por tantos estudiosos da formação social brasileira.

Mas o conjunto de alianças e coalizões com forças conservadoras com a direita, incluindo guardiões da ditadura militar, mudou a cara do governo, representando o preço elevado a pagar pelos que ansiavam por mudanças substanciais na condução da economia e que cobravam o projeto de desenvolvimento, que não veio.

Os dois mandatos do governo Lula expressaram essa contradição interna. Por um lado, a adesão ao novo pacto neoliberal, pautado no crescimento econômico com desenvolvimento social, sendo um dos mais relevantes protagonistas do novo desenvolvimentismo nos moldes do Fundo Monetário Internacional, na América Latina.

Analisando a gestão da pobreza na era Lula, Mota (2010, p. 23) demonstra ser inegável que ele se diferenciou do governo FHC e da onda neoliberal dos governos das classes dominantes que FHC representava, as quais, “procuraram apagar as referências do trabalho, seja pelo desemprego,

seja pelas novas e precárias formas de trabalho, ou, ainda, pela supressão das conquistas dos trabalhadores nos anos 80”.

A autora aponta que há positivities na era Lula, como o crescimento econômico, ampliação e formalização do emprego, intervenção do Estado, dentre outros aspectos, que em tese, seriam contrárias às medidas neoliberais. Porém, não há rupturas com o ideário liberal, apenas a conciliação deste com a pauta desenvolvimentista, o que se pode perceber, por exemplo, pela realização das contrarreformas da previdência e educação, no primeiro governo, concomitante a medidas de expansão do crédito ao consumidor, de empréstimos populares, aumentos do salário mínimo e expansão da assistência social. “Através da mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao tempo em que assegurou as exigências das classes dominantes”. (MOTA, 2010, p, 21).

No âmbito do conceito de Seguridade Social permaneceu a não realização da unidade entre as três políticas, além da expansão da Política de Assistência em nível superior em relação às outras duas (Saúde e Previdência Social) que permaneceram sob forte mediação do mercado, com incentivo do próprio governo. Os dados da tabela abaixo suscitaram a análise de Sposati (2011).

Tabela 3 – Despesas com a seguridade social - Brasil - 1995-2007

ANO	RGPS	SAÚDE	A. SOCIAL	SEG. DES.	TOTAL
1995	65,9	26,8	1,4	5,9	100.0
1996	69,6	22,6	1,9	5,9	100.0
1997	66,3	24,8	2,9	5,9	100.0
1998	69,9	20,7	3,9	5,6	100.0
1999	68,6	21,6	4,3	5,5	100.0
2000	69,7	20,9	4,6	4,8	100.0
2001	69,2	21,1	4,7	5,0	100.0
2002	69,6	19,8	5,1	5,5	100.0
2003	71,5	17,7	5,5	5,3	100.0
2004	69,1	18,1	7,6	5,2	100.0
2005	69,5	17,5	7,6	5,4	100.0
2006	68,1	17,3	9,4	5,2	100.0
2007	68,2	16,4	8,9	6,5	100.0

Fonte: Sposati (2011, p. 45).

A autora chama a atenção para o fato de que os recursos federais da Seguridade Social cresceram na Previdência e Assistência Social e foram

reduzidos na Saúde, mas, por outro lado, esta foi municipalizada, o que supõe a ampliação dos recursos pelos investimentos da esfera local. Mesmo assim, só os recursos federais, em valores absolutos, se aproximaram de 30 milhões, quase triplicando seu valor entre 1995 e 2007. (SPOSATI, 2011).

Não tenho dúvidas que a inclusão da Assistência Social na tríade das políticas de seguridade foi objeto de consenso exatamente porque, naquele momento, permitia que a Previdência Social separasse benefícios contributivos de não-contributivos. Não foi uma lógica de expansão de direitos, nem aplicação de proteção social que ganhou força. Foi a lógica jurídico-contábil atuando na lógica contributiva da proteção social da previdência. Por mais que a alternativa monetarista da Assistência Social ainda predomine no financiamento federal dessa política, esta não é a realidade das gestões municipais que operam com serviços, cuidados e atenções. (SPOSATI, 2011, p. 46).

A tendência de crescimento dos recursos federais na Assistência Social em patamares superiores às das demais políticas de Seguridade Social tem gerado acirrado debate no meio acadêmico e dos pesquisadores da Seguridade Social sobre a concepção de Assistência que estaria sendo afirmada nos anos 2000; se direito social ou assistencialização das políticas sociais. A tendência de assistencialização das políticas sociais é defendida por Mota (1995), que a utilizou primeiramente em sua tese de doutorado (Cultura da Crise), em face dos resultados alcançados pela pesquisadora sobre as tendências da Seguridade Social nos anos 1990.

Tais tendências apontavam, de um lado para a privatização da saúde e da previdência e, de outro, para a expansão da assistência. Este movimento de expansão da assistência diante da privatização da previdência [...] foi por mim nomeado de assistencialização da seguridade social. Portanto não se refere a qualquer discussão iniciada após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social ou do SUAS, era uma tendência inscrita na realidade. (MOTA, 2011, p. 68).

A autora reafirma sua concepção também para o atual momento conjuntural, entendendo que a primazia adquirida pela Assistência Social no enfrentamento da questão social nas ações governamentais extrapola as finalidades dessa política social, podendo se transformar em um mito.

Por esta via, o direito à assistência não nega a possibilidade desta política se constituir num mito ao se constituir no principal mecanismo de enfrentamento da questão social. [...] O que acontece é que a

Assistência Social, originalmente uma política mediadora e articuladora, parece assumir a condição de política estruturadora. E mais, passa a se constituir numa ideologia que legitima a relação pobreza versus Assistência Social, como passiviza a sociedade [...]. Há sim uma tendência de assistencialização da seguridade social brasileira. E não confundo assistencialização com assistencialismo. Identifico assistencialização não como retrocesso em relação à existência ou não da consolidação de direitos, mas sim pela centralidade que tem a Assistência Social hoje no enfrentamento da questão social no Brasil. (MOTA, 2011, p. 71).

Dentro da mesma linha de reflexão Rodrigues (2011), analisando a Política de Assistência Social, identifica rebatimentos do processo de implementação do SUAS na Seguridade Social e no Serviço Social, resultando para a primeira, na redução do conceito de seguridade a ações minimalistas e, por outro lado, reduzindo as atividades profissionais do Assistente Social à Assistência Social

Por um lado, um forte e inédito investimento do Estado na Assistência Social, o que implica num crescimento da visibilidade e importância estratégica dessa política setorial. Investimento, sobretudo gerencial, na Assistência Social, como uma política deliberada do Governo Federal de induzir os outros entes federativos - estados e municípios - a adotá-la com o mesmo arrojo [...], contém também uma face não tão explícita que aponta numa direção de retrocesso e não exatamente de conquista, a saber: a assistencialização da seguridade social e, conseqüentemente, a assistencialização da profissão dos/as assistentes sociais [...]. A assistencialização da Seguridade Social significa aqui a constituição de uma seguridade minimalista, emergencial e focalizada na pobreza absoluta. (RODRIGUES, 2011, p. 100).

Esse debate acerca da concepção da Assistência Social nos anos 2000 tem sido explicitado nas produções mais recentes de diversos autores. Conforme Sposati (2011), o atual debate acerca da assistência social como direito ou assistencialização traz em seu bojo duas concepções, uma idealista que potencializa a resolutividade da Assistência Social, considerada a política de proteção social e responsável pela erradicação da pobreza, e uma segunda concepção niilista, onde a presença da Assistência Social é fator destrutivo da cidadania e dos direitos.

O contraponto entre “assistencialização e direito”, que orienta este debate, no meu entendimento, tem subjacente a relação entre uma posição idealista que potencializaria a resolutividade da Política de Assistência Social e uma posição niilista que considera que a presença da Assistência Social é o grande fator destrutivo da cidadania ou do âmbito dos direitos e não só na Assistência Social, como em outras políticas sociais. (SPOSATI, 2011, p. 37).

Em função das concepções citadas, haveria no debate atual, conforme Sposati, três mistificações. A primeira, de identificação do Serviço Social como Assistência Social, situação que reduziria a profissão à atividade da política social. A segunda, a centralidade da pobreza e do pobre como objeto da Política de Assistência Social no sentido de sua erradicação, e a terceira, a identificação da Assistência Social com a totalidade da proteção social brasileira.

O debate está posto, e cada autora traz em suas reflexões respostas que sob determinado aspecto expressam as questões que estão sendo tematizadas pelos pesquisadores e profissionais que estão implementando a Política de Assistência Social. Considerando o conceito de Seguridade Social pelo qual os movimentos sociais lutaram para afirmar, na Constituição Federal de 1988, uma política unificada, integrada, tendo em vista assegurar a universalização e qualidade dos serviços e benefícios, não é difícil concluir que as reflexões de Mota (2011) fazem sentido, pois a Seguridade Social, conforme a concepção acima, não foi priorizada pelos governos, a partir da década de 1990.

Outro aspecto que encontra expressão no real é a concepção defendida por Rodrigues (2011) quanto à Seguridade Social brasileira ter perdido seu caráter universalista que se esperava alcançar em vista da focalização do público e da minimização dos resultados. Quanto à redução da profissão de Assistente Social nas ações da Assistência Social, entendo que é necessário ponderar alguns elementos.

O primeiro, que a expansão da Assistência Social, dos recursos, da unificação da organização e gestão e do seu atual formato SUAS não é um feito isolado dos governos dos anos 2000. É decorrência de um processo de debate coletivo permanente, que não cessou mesmo na década de 1990, quando o governo federal desconheceu o processo de institucionalização da Política de Assistência Social.

As Conferências municipais, estaduais e nacional, como fóruns de debate e definição de estratégias e metas para a Assistência Social, fazem avançar como política de estado, como direito social. São exemplos de que essa construção é coletiva e arduamente construída pelos diversos sujeitos

que têm dedicado suas inteligências, seu tempo de trabalho, sua militância, buscando contribuir com essa construção.

É preciso refletir também, para além das potencialidades da Assistência Social na redução de uma profissão consolidada como o Serviço Social, sobre de onde vêm essas afirmações de que, entre a profissão e a política social haveria um sinal de igualdade. Penso que essa relação estreita entre Assistência Social e Serviço Social encontra resposta na própria história de ambas no Brasil, onde a necessidade de intervenção profissionalizada demandou a profissão e a criação da primeira escola de Serviço Social.

Quando a intervenção estatal se consolidou na década de 1940, através da LBA, foram os primeiros Assistentes Sociais formados que integraram seus quadros profissionais e essa relação continua até os dias atuais na constituição das equipes dos CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) em que os Assistentes Sociais se colocam como profissional fundamental. No entanto, essa relação não significa que o avanço da Política de Assistência Social colocaria em risco de redução da profissão, mas da importância desse profissional no seu processo de implementação.

Outra reflexão que pode ser feita é na direção de identificar a origem desse discurso equivocado. Penso que parte significativa desse discurso deve-se à expansão da demanda por profissionais Assistentes Sociais no processo de municipalização da Política de Assistência Social, com a implantação do SUAS e ao mesmo tempo, ao avanço nos municípios brasileiros, da formação profissional de assistentes sociais na modalidade à distância, alavancada a partir dos anos 2000, que dentro de um processo de “deformação” e desqualificação, levaria as pessoas envolvidas a entenderem que haveria essa possibilidade.

Quanto às contribuições de Sposati, penso que refletir sobre elas é também necessário. Como referido anteriormente, não acredito que a Assistência Social possa reduzir a profissão do Assistente Social, uma vez que diversos outros campos de trabalho se encontram em expansão, como o da Saúde, o Sociojurídico, dentre outros. Mas entendo que, parte significativa de profissionais tem, no decorrer do processo pós Constituição de 1988, no afã de implementar a assistência social como direito, atribuído a esta política social

uma potencialidade que ela não possui, qual seja o enfrentamento e erradicação da pobreza no país.

Essa concepção provoca, ainda na atualidade, leituras equivocadas e defesas intransigentes da assistência social acima das políticas de Seguridade Social e até mesmo das políticas estruturantes, na obrigação de geração de trabalho e renda, por exemplo, ou de transformar efetivamente a situação dos beneficiários dos programas sociais em famílias ou pessoas emancipadas.

É preciso entender os limites da política social na sociedade capitalista para poder cobrar dela o que se encontra dentro de suas possibilidades operacionais, enfrentar. Defendo o posicionamento de que é sob esse olhar orientado pelas finalidades da política social, no caso a assistência social brasileira, que é possível desvendá-la, revelando as suas contradições, e percebendo nessas contradições, de que modo o processo de construção dessa política está caminhando nestes anos 2000, se para reafirmar as rupturas constitucionais ou para reeditar as velhas marcas do conservadorismo.

No decorrer dos governos Lula, em referência à Política de Assistência Social, especificamente, duas marcas fundamentais o identificaram. A primeira, a expansão da política, tanto no que representa o volume de gastos, exposto na tabela anterior, quanto ao alcance territorial, atingindo a todos os municípios brasileiros. A segunda marca que se colocou foi a nova inflexão no sentido da implementação da LOAS, processo abandonado nos governos anteriores.

4.2 A construção e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no Brasil e no Maranhão

A elaboração das normativas necessárias à implementação da LOAS se constituiu marca da Política de Assistência Social dos governos Lula. Esse processo culminou com a implantação do Sistema Único de Assistência

Social – SUAS¹⁵⁸ a partir de 2005, consubstanciado na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que teve sua primeira versão elaborada em 1998 e, a segunda, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução nº 15 de outubro de 2004.

Tais conquistas expressam, segundo Couto, Raichelis e Yazbek (2010, p. 37), a síntese de amplo debate nacional no sentido da resistência às investidas conservadoras que atravessam as conjunturas das últimas décadas,

[...] perante as quais, os sujeitos comprometidos com sua feição pública buscam construir um projeto de resistência e de ruptura frente à implosão de direitos alimentada pelo ideário neoliberal, afirmando por sua vez os direitos sociais dos usuários da Assistência Social.

A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005) representou em primeiro lugar, o reconhecimento público da legitimidade das necessidades de seus usuários (famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade) e o compromisso do Estado brasileiro com a criação de espaços públicos de defesa e atenção aos interesses e necessidades sociais.

Conforme a PNAS, a Assistência Social se apresenta como política estratégica no enfrentamento da pobreza que assola o país, mas em articulação com a política econômica e demais políticas sociais, reconhecendo seus limites no enfrentamento de questões estruturais. Além disso, se afirma como instrumento de combate às discriminações através da prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças, sem as quais a vida humana se torna impossível: garantia de sobrevivência, acolhida e convívio sócio-familiar.

Tendo em vista assegurar esse elenco de garantias, a PNAS prevê a construção de uma rede de seguranças destinada ao atendimento dos usuários da assistência social, qualificados como famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidades decorrentes não só de perdas ou fragilidades de vínculos de afetividade, de pertencimento e sociabilidade, mas de um conjunto extenso de situações que os expõem a dificuldades de manutenção da dignidade humana¹⁵⁹.

¹⁵⁸ O qual o PBF compõe como o principal Programa.

¹⁵⁹ Encontram-se incluídos, dessa forma, as fragilidades advindas dos ciclos de vida; de identidades estigmatizadas nos aspectos étnicos, culturais ou sexuais; de desvantagens pessoais resultantes de deficiências; da exclusão pela pobreza e/ou pelo não acesso às

A PNAS inaugura um novo desenho institucional para o desenvolvimento das ações socioassistenciais pautada em três eixos principais. O primeiro aponta a descentralização, prevendo a ruptura com o centralismo na execução das políticas públicas e, por outro lado, que as três esferas de governo estão comprometidas nesse processo e não apenas a esfera local.

O segundo eixo define a necessidade de comando único em cada esfera de governo prevendo, assim, o fim da fragmentação da Assistência Social que historicamente era desenvolvida por diversos órgãos governamentais, dificultando a efetividade das ações e facilitando as relações patrimonialistas e clientelistas.

Por fim, o terceiro eixo do desenho institucional da PNAS prevê a gestão compartilhada da política com os sujeitos envolvidos na sua implementação, através da participação da população desde a definição das ações até a fiscalização dos resultados. O exercício do controle social sobre a ação estatal é assegurada através de um conjunto de instrumentos legais e instâncias de organização como conselhos, fundos, conferências, fóruns, redes de Assistência Social.

As responsabilidades com o financiamento da Assistência Social são também previstas no texto da PNAS através da transferência de recursos federais e estaduais para o âmbito municipal e participação da Assistência Social no orçamento público municipal. O co-financiamento, assim determinado e sendo cumprido pelas três esferas de governo, proporcionaria a implementação das ações.

Transparece na PNAS a dimensão pública da Assistência Social e a necessidade da construção de uma cultura pública nessa área visando assegurar os princípios da gestão pública: universalização; visibilidade; transparência; representação de interesses coletivos; controle social; democratização e participação.

A PNAS 2004 apresentou as bases sobre as quais seria desenhado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, apresentado através da Norma

demais políticas públicas; do uso de substâncias psicoativas; da violência decorrente seja do núcleo familiar, de grupos ou de indivíduos; da inserção precária ou não participação no mercado de trabalho formal ou informal ou do desempenho de estratégias de sobrevivência que possam representar risco pessoal e social.

Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005, do CNAS, tendo por objetivo a implementação e consolidação do SUAS, que assimilando as definições da PNAS, se coloca como a forma de sua operacionalização em nível nacional. Referindo-se às rupturas que a PNAS e o SUAS representam, Couto, Raichelis e Yazbek (2010, p. 38) afirmam que:

A implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, em todo território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área.

A análise acerca do desenho do SUAS, bem como uma abordagem crítica acerca do significado e dos desafios à sua implementação em todo o território nacional, permitirá uma análise mais aproximada dos desafios de sua implementação.

4.2.1 Organização e gestão da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do SUAS

O SUAS tem como finalidade regular e organizar em todo território nacional as ações socioassistenciais, bem como viabilizar o funcionamento do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. O processo de discussão acerca do SUAS foi deflagrado nas Conferências (municipais, estaduais e nacional) de Assistência Social realizadas em 2005, que tiveram como objetivo elaborar o plano de implementação do SUAS em 10 anos.

O tema das Conferências “SUAS PLANO 10: estratégias e metas para a implementação da Política Nacional de Assistência Social no Brasil” (BRASIL, 2005) conclamou os sujeitos envolvidos para a construção de um plano cuja implementação demarcaria um momento de ruptura com o conservadorismo e a afirmação da assistência social como política pública em todo o país, enfrentando o desafio de consolidar o direito assegurado legalmente pela Constituição Federal de 1988 na concretude da vida dos usuários, nos municípios. Nas palavras do Ministro Patrus Ananias de Sousa, esse era o entendimento do governo.

Penso que a V Conferência vai se constituir em um divisor de águas nesse processo que estamos vivendo no Brasil no sentido de consolidarmos uma grande rede de políticas sociais, presente em todo território nacional. O Plano 10 - Estratégias e Metas para a Implantação da Política Nacional de Assistência Social, são estratégias e metas de Estado que transcendem períodos governamentais. (SOUSA, 2005, p. 9).

A construção do Plano Decenal tinha, portanto, como objetivos, a busca de maior unidade do conteúdo da Política de Assistência Social no país, estados e municípios; aprovar o pacto de metas e compromissos entre sociedade civil e gestores para a consolidação da Política de Assistência Social nos próximos dez anos e definir os desafios e as medidas necessárias a serem adotadas pelos municípios, estados e união para a consolidação das metas do Plano Decenal.

O Plano Decenal da Assistência Social previu o desenvolvimento de ações de curto, médio e longo prazos, para que até 2015, o Sistema Único de Assistência Social se encontre totalmente implantado em todos os municípios brasileiros e sua proposta incorporada por todos os sujeitos envolvidos no processo de implementação da Política de Assistência Social no país.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, apresentado à sociedade em 2005, se configurou, a partir de então, na nova forma de organização e gestão da Política Nacional de Assistência Social, buscando romper com a falta de unidade na organização e gestão da política em nível nacional, bem como, com a influência da herança cultural, marcadamente assistencialista e clientelista sobre a concepção e a gestão dessa Política.

Uma caracterização do SUAS, a partir das publicações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), indica que em seu desenho, ele se constitui em um sistema descentralizado e participativo que articula e dá unidade às ações de assistência social e, sua operacionalização descentralizada acontece a partir de quatro instâncias: Instâncias de Gestão (MDS, Secretarias Estaduais e Secretarias Municipais); Instâncias de Negociação e Pactuação (Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Comissão Intergestora Bipartite (CIB)); Instâncias de Deliberação e Controle Social (Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e

Conselhos Municipais) e Instâncias de Financiamento (Fundo Nacional, Fundos Estaduais e Fundos Municipais de Assistência Social).

Sua organização tem a família como unidade de intervenção. Seus membros e indivíduos, em situação de vulnerabilidade e risco social, constituem os usuários do SUAS. Conforme o discurso oficial,

A matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da assistência social. Essa centralidade deve-se ao reconhecimento, pela política de assistência social, da responsabilidade estatal de proteção social às famílias [...] espaço contraditório, marcado por tensões, conflitos, desigualdades e, até mesmo, violência [...]. A família é enfocada em seu contexto sociocultural e econômico, com composições distintas e dinâmicas próprias. (BRASIL, 2009, p. 12).

Embora o discurso oficial e o próprio debate sobre o SUAS releve a matricialidade sociofamiliar como uma inovação, analisando a história da Assistência Social no país o que se encontra é que, desde o momento em que foi esboçado o primeiro esforço estatal de Assistência Social através da LBA, a família era o público, primeiro a dos pracinhas, depois a dos trabalhadores urbanos, mais tarde os trabalhadores rurais, no período da ditadura militar. O que se releve como diverso da concepção anterior é o caráter de direito das famílias aos serviços socioassistenciais, assumidos pelo Estado nacional como de sua responsabilidade.

O tema da matricialidade familiar ganhou destaque no discurso oficial das políticas sociais de viés neoliberal, a partir da década de 1990, principalmente quando os programas de transferência de renda passaram a se constituir forma de repasse direto de recursos monetários às famílias, buscando na responsabilização das famílias com o uso dos recursos, sobretudo as mulheres, a efetividade dos resultados.

Essa questão repõe debate relevante sobre o significado da “centralidade da família” nessas políticas. Conforme expressa a PNAS e o SUAS, essa abordagem busca, ao contrário da culpabilização do pobre por sua pobreza, destacar a importância da família como elemento central de socialização e, por isso, a responsabilidade do Estado na potencialização das condições de vida do grupo familiar que se encontre sob condições de vulnerabilidade social, um direito inerente à sociabilidade vigente.

Outra questão relevante se refere à ampliação do conceito de família, desmistificando o perfil idealizado de família padrão formado apenas por pais e filhos (família nuclear), dando lugar aos “arranjos familiares” que sempre existiram e que não eram afirmados. Destaca-se, ainda, a ampliação do conceito de pobreza, considerada como multidimensional:

Nesta concepção, evidenciam-se condições de pobreza e vulnerabilidade associada a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza, que não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão. (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2010, p. 40).

Apesar da ampliação dos conceitos de família e pobreza, as famílias aparecem deslocadas do conceito de classe social. Autores da área temática da assistência social mostram que o uso de alguns conceitos como vulnerabilidade e risco social escamoteia a identidade da fração da classe trabalhadora (apta ao trabalho) que é beneficiária da Política de Assistência Social.

A PNAS e o SUAS não expressam em seus textos básicos, que a maior parte das famílias a que a política se destina é das famílias dos trabalhadores sem trabalho, diante do desemprego estrutural, ou ainda, dos trabalhadores precarizados que não alcançam remuneração suficiente para a manutenção da família. Esse é um ponto que precisa ser aprofundado para que, sob o signo da vulnerabilidade e do risco social, não se oculte a realidade.

Uma ausência nesse conjunto de necessidades apontadas pela PNAS é a *condição de classe* que está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da Assistência Social. Ou seja, é preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea. (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2010, p. 41).

A base geográfica de atendimento do SUAS é o município¹⁶⁰ com suas diferenças internas, sua cultura e suas dificuldades de implementação das

¹⁶⁰ O SUAS classifica os municípios por população e número de famílias referenciadas para atendimento. Municípios de pequeno porte 1: até 20 mil hab./5 mil famílias; municípios de pequeno porte 2: de 20 a 50 mil hab./5 a 10 mil famílias; município de médio porte: de 50 a

políticas públicas que o dever constitucional lhe determina. Ganha destaque o grau de dependência de recursos e do apoio das demais esferas de governo. A maioria dos municípios brasileiros possui menos de 20.000 hab., baixo nível de desenvolvimento das atividades produtivas, dependente, em grande parte, para sua manutenção, dos recursos do Fundo de Participação Municipal (FPM), repassados pelo governo federal, destacando-se ainda os recursos financeiros transferidos por programas de transferência de renda como: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Previdência Social Rural, além das transferências para a Saúde e Educação.

A divisão do município em territórios de vulnerabilidade social, conforme o desenho do SUAS, se constitui uma ruptura com o modelo centralizado na Secretaria de Assistência Social, na área central da cidade. Ela visa aproximar os serviços e benefícios dos seus usuários, facilitando o acesso das pessoas que necessitam dos recursos assistenciais a que têm direito, atitude coerente com a concepção de território defendida:

Destaca-se que território não se restringe à delimitação espacial. Constitui um espaço humano, habitado. Ou seja, o território não é somente uma porção específica de terra, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. [...] O conceito de território, então, abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade. [...] Voltar-se para o território significa o compromisso do poder público com a oferta adequada e acessível a serviços. (BRASIL, 2009, p. 13)

A descentralização dos serviços socioassistenciais para o território em que os usuários residem pode ter grandes potencialidades, e vem sendo entendida de forma positiva pelos pesquisadores da área.

Trata-se de uma dimensão potencialmente inovadora, pelo entendimento de território: como “espaço usado” (Milton Santos, 2007), fruto de interações entre os homens, síntese de relações sociais; como possibilidade de superação da fragmentação das ações e serviços, organizados na lógica da territorialidade; como espaço onde se evidenciam as carências e necessidades sociais, mas também onde se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas. (COUTO, 2011, p. 41).

Apesar da concepção de territorialidade ser considerado em seu potencial inovador, no debate acerca da implementação do SUAS essa é uma

100 mil hab./10 a 25 mil famílias; município de grande porte: de 100 a 900 mil hab./ 25 a 250 mil famílias e metrópole: mais de 900 mil habitantes /mais de 250 mil famílias referenciadas.

questão conceitual que tem colocado polêmicas. Couto (2011) apresentam quatro questões sobre as quais é pertinente refletir quando se trata do trabalho territorializado do SUAS.

A primeira diz respeito à possibilidade de guetização da pobreza, que segregada em territórios homogêneos poderia fomentar o aumento do estigma e da discriminação, dificultando a convivência entre grupos de classes sociais heterogêneos, bem como a despolitização e isolamento de indivíduos e grupos restritos ao seu território ficando à margem das relações societárias mais amplas. A segunda questão se refere ao fato de que as vulnerabilidades sociais dos usuários não se originam em processos localizados no território, mas são de ordem estrutural, precisando essa questão ser considerada no desenvolvimento dos serviços.

A terceira questão apontada pelas autoras se refere às noções de risco e vulnerabilidade social. As autoras destacam que há uma diversidade de abordagens dessas noções, sendo necessário afirmar que:

Trata-se dos riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, classes sociais, coletividades que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2011, p. 52).

Configura-se, ainda, como questão relevante para o debate, conforme as autoras, o fato de o processo de territorialização da Assistência Social poder reforçar o estigma dos territórios “vulneráveis” e cercar e cercear a mobilidade dos sujeitos na cidade.

Acrescento ainda, se a retirada do atendimento do centro da cidade não poderia reduzir a visibilidade da questão social que antes se expressava nas filas pelo atendimento centralizado. Sem negar a importância da territorialização, penso que é preciso manter a vigilância para que em nome de práticas modernizantes não estejamos reiterando práticas conservadoras já vencidas no tempo.

Penso que as questões apontadas representam aspectos que se destacam predominantemente no debate acadêmico, necessitando ser amplamente socializadas com profissionais que se encontram nos territórios desenvolvendo as ações no interior dos serviços. Do desvelamento das

questões que atravessam os conceitos utilizados no novo desenho da Política, vai depender que os serviços sejam desenvolvidos operando rupturas com o conservadorismo ou reeditando práticas pautadas nas conhecidas ações higienizadoras dos primórdios da Assistência Social no país.

As novas bases definidas pelo SUAS para a relação entre Estado e sociedade civil supõem a participação da sociedade civil desde a formulação, o controle das ações em todos os níveis, mas também na execução dos programas através de suas entidades, em conformidade com as diretrizes do SUAS. Esta é uma questão também relevante sobre a qual a reflexão é necessária. A história mostra que a Assistência Social no Brasil tem suas bases na ação da sociedade civil, através das instituições filantrópicas confessionais ou leigas.

As novas bases da relação propostas pelo SUAS supõem que estejam colocados acima dos interesses institucionais, o interesse público a que as ações assistenciais atendem. Desse modo, a adequação das entidades filantrópicas criadas nos idos da LBA, sob sua orientação, e que permanecem na atualidade compondo extensa rede socioassistencial em todo o país, responsável pela maior parte dos atendimentos diretos, se constitui um grande desafio que precisa ser enfrentado sob pena da qualificação dos serviços socioassistenciais, tema das conferências realizadas em 2011, não passarem de retórica.

Ganha destaque nesse debate, a questão dos trabalhadores das entidades filantrópicas, a maioria voluntários ou sub-remunerados, sem vínculo empregatício:

Além do impacto dessa relação para a profissionalização e sustentabilidade do quadro de trabalhadores do SUAS, esse fato contribui para alimentar estigmas que associam historicamente a assistência social à filantropia e à benemerência, impregnando inclusive as representações dos usuários e dos próprios trabalhadores da área. (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2011, p. 62).

A gestão compartilhada no SUAS se configura através de dois movimentos, o primeiro representado pelo cofinanciamento e divisão de competências por nível de governo. Chama a atenção, a ruptura com a lógica convencional e implantação do cofinanciamento por pisos de proteção social

básica e especial, mediante repasse fundo a fundo, tendo como base o planejamento das ações.

Neste caso, a municipalização do atendimento através da descentralização deveria conter potencialidades, caso as relações entre os entes federativos se pautassem na cooperação, conforme apontado por Abrúcio e Costa (1999). Mas as relações predatórias têm se retratado, principalmente, na falta de cofinanciamento de todas as esferas para a implantação do SUAS, com maior destaque à restrita participação dos Estados.

O segundo movimento da gestão compartilhada supõe a participação e mobilização da sociedade civil e dos usuários no exercício do controle social sobre a Política através dos Conselhos e Fóruns. Participação que exige que o poder público se permita ser avaliado, que a sociedade civil seja capaz de exercer o controle e que o usuário se reconheça como sujeito de direito e passe a exigí-los. Estes aspectos expressam as dificuldades da implementação do SUAS como um sistema participativo, colocando outros desafios a serem superados. Entre estes, a fragilidade da organização de segmentos da sociedade civil.

Outro elemento fundamental da estrutura do SUAS diz respeito aos trabalhadores e à gestão do trabalho. A constituição dos quadros de trabalhadores através da realização de concurso público e qualificação através de capacitação continuada se colocam como grandes desafios. Nesse sentido, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), publicada em 2006, se constitui atualmente na base legal para o provimento dos quadros de profissionais que devem operacionalizar o SUAS.

A dificuldade fundamental que se coloca é a adequação das três esferas de governo à NOB-RH, uma vez que nem mesmo o nível de gestão federal possui quadros técnicos permanentes, efetivados por concurso público.

É preciso, pois, enfrentar o desafio de construir e consolidar o perfil do trabalhador no SUAS, no contexto do conjunto dos trabalhadores da seguridade social, que incorpore a dimensão do compromisso público associado à sua função de agente público, comprometido com relações e práticas democráticas, coma afirmação de direitos e com dinâmicas organizativas e emancipatórias da população usuária. E que seja um trabalho que se deixe submeter ao controle social dos usuários, conselhos, conferências e demais fóruns, nos espaços públicos de debate e deliberação da política. (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2011, p.62).

A estrutura do SUAS contemplou, ainda, a implantação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação da Política, elementos imprescindíveis para a produção de conhecimento e avaliação da efetividade das ações socioassistenciais. Este Sistema já se encontra em funcionamento, disponibilizando para consulta uma série de Relatórios de Informações Sociais, permitindo a avaliação permanente da Política e produção de conhecimento na área.

No governo Dilma Roussef, em curso, as orientações da Política de Assistência Social permaneceram idênticas às dos governos Lula. Ampliação da transferência de renda pelo Programa Bolsa Família e continuidade à elaboração e aprovação das normativas que assegurem um grau de institucionalização mais elevado que o atual, buscando, principalmente, assegurar o compartilhamento da organização, gestão e financiamento pelas três esferas de governo.

Neste sentido, a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 e a Lei do SUAS, de 2011, são as últimas normativas aprovadas. A Tipificação (BRASIL, 2009c) já está sendo utilizada para organizar os serviços existentes dentro da lógica do serviço, permanente, sem interrupção.

Embora ainda necessite de tempo para se concretizar, a realização da Assistência Social como serviço é também uma ruptura com as ações fragmentadas e descontínuas que deram base às origens da Política. No entanto, é importante ressaltar que não havendo o cofinanciamento necessário para a organização e implementação dos serviços, conforme sua natureza, será mais uma norma com pouco efeito na realidade dos municípios.

A legislação mais recente na área da Assistência Social é a Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, que contando com a pressão de movimentos das categoriais profissionais envolvidas, foi acolhida pelo governo Dilma. Intitulada de Lei do SUAS, (BRASIL, 2011b), alterou a LOAS (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993), tendo em vista sua adequação ao novo desenho. A partir de então, o SUAS não se constitui apenas no novo formato da Assistência Social brasileira, passa a se constituir em lei. Os objetivos da Assistência Social constam do Art. 2º da Lei do SUAS, quais sejam:

A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (BRASIL, 2011b, p. 1).

A proteção social prevista manteve as prioridades da LOAS para o atendimento, no sentido de assegurar os três níveis de proteção do SUAS: segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, segurança de convívio ou de vivência familiar e segurança de acolhida. O parágrafo único do art. 2º altera a redação anterior que colocava como objetivo da Política de Assistência Social o enfrentamento da pobreza. Com a nova redação fica explicitado que, no enfrentamento da pobreza, a Assistência Social poderá contribuir de forma integrada às demais políticas setoriais, sem assumir que a tarefa do enfrentamento seja sua.

Quanto à gestão do SUAS, ela é detalhada a partir do art. 6º, tendo como objetivo a consolidação da gestão compartilhada mediante o cofinanciamento e a cooperação técnica e a integração entre rede pública e privada. Ganha destaque também como objetivo, implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social, aspecto que se coloca como demanda fundamental dos Estados e municípios para a gestão do Sistema. O parágrafo 1º do art. 6º prevê que a proteção social tem como base de organização, o território, e reafirma os segmentos que compõem os usuários da Assistência Social, a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice. (BRASIL, 2011b).

Na destinação dos recursos do cofinanciamento a Lei, em seu art. 6º-E, prevê a utilização dos recursos para pagamento dos técnicos das equipes de referência:

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. (BRASIL, 2011b, p. 8, art. 6º-E).

As atribuições dos entes federativos constam dos arts. 12 a 15. A nova redação desses artigos objetivou conferir o teor de obrigatoriedade que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem na implementação da Política de Assistência Social.

Espera-se pela nova redação, que a União e os Estados cumpram com suas atribuições de: cofinanciamento por meio de transferência automática; o aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito nacional e estadual; assessoramento às esferas locais e realização do monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social em seu âmbito (nacional e estadual). Essas atribuições da União e dos Estados não constavam da redação anterior da LOAS. A redação era menos incisiva (destinar recursos financeiros; apoiar técnica e financeiramente), não continha o grau de obrigatoriedade, parecia ser facultativo.

Para os Municípios a nova redação do art. 15 obriga-os a destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos Benefícios Eventuais mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social. Além dessas mudanças, foi incluído o monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social como atribuição também da esfera local. (BRASIL, 2011b).

Sobre o Benefício de Prestação Continuada (BRASIL, 2011b, art. 20), vários pontos importantes precisam ser destacados: a ampliação do conceito de pessoa com deficiência¹⁶¹; a definição do conceito de impedimento de longo prazo¹⁶² e a avaliação conjunta da deficiência e do grau de incapacidade (avaliação médica e avaliação social), realizada por médico perito e assistente social, funcionários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Esses elementos compuseram a pauta de lutas dos movimentos sociais vinculados à área no sentido de que fossem revertidas dificuldades no processo de concessão do benefício. Destaca-se a manutenção da redação antiga, em dois pontos fundamentais, o conceito de família, que considera

¹⁶¹ Aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas.

¹⁶² Aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

apenas as pessoas que vivam sob o mesmo teto, deixando de considerar novos arranjos familiares, bem como a renda mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, como base para requerimento do benefício, nível considerado irrisório, mas que na correlação de forças, não foi possível mudar.

No que se refere aos Benefícios Eventuais, o Art. 22 foi alterado em consonância com as garantias do SUAS, mas mantidos os eventos que originam o acesso. (BRASIL, 2011b).

Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (BRASIL, 2011b, p. 6).

Para além da mera adequação de nomenclaturas, ao alterar 17 artigos da LOAS¹⁶³, a nova Lei buscou avançar em alguns aspectos que têm se constituído pontos de estrangulamento da Política, principalmente no que diz respeito às responsabilidades e competências dos entes federativos, com destaque para o cofinanciamento. É a partir desse conjunto de normativas que se passará a abordar o nível de implementação dos serviços, considerando as Unidades Públicas previstas no SUAS.

4.2.2 Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e os Serviços Tipificados

O SUAS encontra-se estruturado para atender a três dimensões de proteção social: segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia; segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida. As ações da Assistência Social que dão concretude a essas seguranças passaram, a partir de 2010, a obedecer à Tipificação Nacional dos Serviços

¹⁶³ Foram alterados os Art. 1, 2, 3, 6, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Socioassistenciais¹⁶⁴ aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, através da Resolução Nº 109, de 11 de Novembro de 2009.

A referida Tipificação dá unidade aos serviços socioassistenciais em todo o território nacional quanto à nomenclatura; conteúdo; padrão de qualidade; indicadores de resultados e impactos; estratégias de atendimento e medidas de prevenção, quanto à presença e/ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais. Desse modo, estabelece uma matriz padronizada de serviços socioassistenciais, organizados conforme o nível de complexidade: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. (BRASIL, 2009c).

Considerando as seguranças afiançadas e os direitos socioassistenciais¹⁶⁵, as ações do SUAS são organizadas em duas modalidades de proteção. As ações¹⁶⁶ de Proteção Social Básica, de caráter preventivo, desenvolvidas no interior do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS devem potencializar as condições de vida da família na sua comunidade de referência, promovendo as condições de segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia e a segurança de convívio familiar. Desse modo,

O CRAS é uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. (BRASIL, 2009a, p. 9).

O CRAS tem como atribuições: informar e orientar a população sobre os seus direitos e sobre os serviços, programas e projetos; mapear e

¹⁶⁴ Deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social (2005); Pactuação CIT (2009); Aprovação no CNAS (2009); Adesão/Implantação (2010).

¹⁶⁵ O Decálogo dos Direitos Socioassistenciais consta de: 1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos; 2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; 3. Direito de equidade social e de manifestação pública; 4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial; 5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade; 6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; 7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas; 8. Direito à renda; 9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva e 10. Direito ao controle social e defesa dos direitos sócio-assistenciais.

¹⁶⁶ Ações sócio-educativas com crianças e adolescentes; capacitações de jovens e adultos para o mercado de trabalho; atividades específicas com mulheres, idosos, deficientes, etc.

organizar a rede socioassistencial de proteção básica; articular-se com a rede de proteção social local; manter serviço de vigilância da exclusão social, por meio da elaboração, sistematização e divulgação de indicadores locais; promover a inserção das famílias nos serviços de Assistência Social; realizar encaminhamentos para outras políticas e promover ações intersetoriais.

A equipe técnica do CRAS deve ser composta conforme a NOB-RH, de acordo com o Porte do município (Quadro 1).

Quadro 1 – Equipe de Referência CRAS - Brasil - 2006

PEQUENO PORTE I	PEQUENO PORTE II	MÉDIO, GRANDE, METRÓPOLE E DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
02 técnicos de nível superior, sendo um assistente social e um psicólogo.	03 técnicos de nível superior: dois assistentes sociais, e um psicólogo.	04 técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
02 técnicos de nível médio	03 técnicos de nível médio	04 técnicos de nível médio

Fonte: (BRASIL, 2010).

A equipe de referência consiste na equipe mínima, para o funcionamento do CRAS, o que supõe que ela deve ser constituída de acordo com a realidade dos municípios, sempre superando a quantidade mínima. Considerando que a maioria dos municípios brasileiros é de Pequeno Porte I e que eles dependem dos recursos do FPM para sobreviver, a formação das equipes encontra dificuldades de custeio, restringindo-se às equipes mínimas, tendo que dar conta de um volume de trabalho para o qual o número de trabalhadores é insuficiente.

Conforme a Tipificação Nacional (2009c), a Proteção Social Básica consta de três serviços. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) que deve promover o fortalecimento da função protetiva da família; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários; promover aquisições e seguranças sociais e materiais às famílias; permitir o acesso e oferta a serviços, benefícios e programas de transferência de renda, bem como, aos serviços das demais políticas setoriais.

O segundo serviço é o de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, estruturado segundo ciclos de vida. Para crianças de até 6 anos, o foco do serviço é na experiência lúdica, nas brincadeiras e na vivência artística como

forma de expressão, interação e proteção social. Às crianças e adolescentes de 6 a 15 anos as ações se concentram em experiências lúdicas, culturais e esportivas como forma de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Incluem-se, neste grupo, crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil.

Para os adolescentes e jovens de 15 a 17 anos o serviço deve se pautar nas questões relevantes sobre a juventude, contribuindo para a construção de novos conhecimentos, e formação de atitudes e valores, capacidade comunicativa, convivência social, inclusão digital, atividades culturais, esportivas e de lazer, incluindo-se o Pró-jovem.

O serviço destinado aos Idosos deve ter em vista o desenvolvimento de atividades que contribuam para o envelhecimento saudável, o desenvolvimento da autonomia e de sociabilidade, o fortalecimento de vínculos familiares e a convivência comunitária. Além disso, a vivência em grupo, com experimentações artísticas, culturais, esportivas, de lazer e valorização das experiências vividas.

O serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas deve permitir, além do acesso a serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, o acesso aos demais serviços da rede socioassistencial e de outras políticas setoriais, a defesa de direitos e acesso a programas especializados de habilitação e reabilitação.

O alcance desses objetivos supõe ações de apoio, informação, orientação e encaminhamento aos familiares, bem como a construção de Plano de Desenvolvimento do Usuário (PDU), contendo as vulnerabilidades e potencialidades dos usuários, e os objetivos a serem alcançados para a melhoria das condições de convivência familiar e comunitária das pessoas com deficiência e idosas e suas famílias.

A Proteção Social Básica vem sendo organizada através dos CRAS a partir de 2005, e a reorganização das ações em serviços tipificados conforme a adesão dos municípios, a partir de 2010, ainda se encontra em fase inicial. Mas conforme o Relatório de Informações Detalhado dos Programas Sociais do MDS de dezembro de 2011, os Centros de Referência de Assistência Social já se encontram instalados em 97% dos 5.566 municípios brasileiros. São 7.873,

sendo que 92% deles são cofinanciados pelo governo federal e 8% contam com financiamento exclusivo dos municípios (Tabela 4).

Tabela 4 – Serviços prestados pelos CRAS conforme nº de beneficiários, nº de municípios e recursos financeiros repassados a estados e municípios – Brasil - 2011

SERVIÇOS	BENEFICIÁRIOS	REPASSE ATÉ DEZ (2011)	Nº MUNICÍPIOS	%
Serviços de Proteção Básica à Família – PAIF	5.022.314	494.646.300,00	5.414	97
Serviço de Equipe Volante	1.197	4.321.157,25	991	18
Serviço de Convivência do Idoso e/ou Criança até 6 anos	5.214.255	85.251.041,49	3.882	70
ProJovem Adolescente	470.468	333.942.901,50	3.573	64
TOTAL	-	918.161.4000,24	-	

Fonte: Elaboração da autora, conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2011d).

É relevante que a instituição de uma unidade pública de Assistência Social, como centro de referência para aqueles que necessitam, esteja sendo assimilado pela maioria dos municípios, embora o fato de o CRAS se encontrar instalado não assegurar a prestação dos serviços de qualidade. Pode-se perceber também que alguns serviços ainda se encontram com baixo índice de implementação nos municípios, sendo o PAIF, o que atinge o maior índice (97%).

Apesar de insuficientes para custear os serviços, não é de se desprezar o volume de recursos repassados a Estados e Municípios no ano de 2011, nem o número de indivíduos e famílias que procuraram os serviços dos CRAS em busca de ter assegurado o seu direito. O funcionamento dos CRAS, dentro dos parâmetros definidos pela legislação estabelece uma ruptura com as formas conservadoras de atendimento de demandas como ajuda, buscada na domesticidade da casa do prefeito, pelas “mãos caridosas” da primeira dama, que encarnava a face bondosa do gestor.

A existência de um lugar para onde quem necessita pode se deslocar sem constrangimento em virtude de sua opção política contrária ao grupo político na gestão, faz toda diferença na relação que pode se estabelecer, apesar de não impedir a continuidade de relações clientelistas. Mas é preciso perguntar sobre que? atividades vêm sendo desenvolvidas pelos CRAS.

Pesquisa realizada por Silva (2010)¹⁶⁷ no que se refere às ações e serviços desenvolvidos pela equipe do CRAS informa que, nos 208 municípios pesquisados, houve o predomínio das ações de capacitação para geração de renda, referidas por em 69,9% dos municípios. Mas a pesquisa mostra que, as famílias não se constituíam o público prioritário; além disso, as ações de capacitação se pautavam nos antigos cursos de costura, crochet, artesanato, dentre outras ocupações da área do mercado informal.

Compreendo que esse tipo de capacitação representa uma continuidade aos padrões anteriores de desenvolvimento da Política da Assistência Social, desde os tempos iniciais da LBA. Cursos, que por sua natureza, descolados das demandas do mercado, não viabilizam condições de ingresso no mercado formal de trabalho. Cursos desse tipo funcionam meramente como forma de ocupação do tempo livre das pessoas, causando, quando muito, uma expectativa ou ilusão de que a partir das habilidades adquiridas passarão a ser os novos empreendedores que a ideologia neoliberal tem divulgado, fazendo crer que qualquer pessoa pode se tornar um empresário de sucesso.

A pesquisa referida apresenta ainda outros serviços de competência do CRAS descritas no quadro abaixo.

Quadro 2 – Ações e serviços dos CRAS - Brasil - 2010

AÇÕES E SERVIÇOS	% DE MUNICÍPIOS
Atendimento sociofamiliar	22,3
Atendimento psicossocial	15,3
Palestras e visitas domiciliares	13,2
Encaminhamentos a programas e projetos	12,5
Encaminhamentos ao BPC e à previdência social	11,1
Orientação familiar	7,6
Acompanhamento e atendimento às famílias do PBF	7,6
Cadastro Único	4,8
Aquisição de documentos	4,1

Fonte: Elaboração da autora, conforme informações de Silva (2010).

O que se percebe inicialmente é que um número considerável de municípios não informaram todas as ações desenvolvidas, justo que os índices referidos são pouco significativos. Essa baixa incidência de respostas é

¹⁶⁷ Pesquisa sobre a implantação e implementação do SUAS realizada através da aplicação de questionários junto aos gestores da Política de Assistência Social, de alcance nacional, via internet. Dos municípios que compuseram a amostra 208 responderam à pesquisa.

preocupante, podendo indicar que as equipes dos CRAS ainda não têm clareza do que sejam as atividades do CRAS. Por outro lado, além dos encaminhamentos aos programas, projetos e benefícios, não se tem noção de que outras atividades compõem, por exemplo, o atendimento sociofamiliar que atinge o maior índice.

Chamam atenção, ainda, os baixos índices referidos ao Cadastro Único, (4,8%) levando a crer que em muitos municípios ele ainda está sendo desenvolvido dentro da estrutura do órgão gestor. Por outro lado, apenas 7,6% dos municípios referiram-se ao acompanhamento e atendimento às famílias do Programa Bolsa Família, quando é notório que este é o principal público dos CRAS.

Outro aspecto relevante da pesquisa elaborada por Silva (2010), diz respeito às formas de participação dos usuários na dinâmica de funcionamento dos CRAS (Quadro 3).

Quadro 3 – Participação dos usuários na dinâmica dos CRAS – Brasil – 2010

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	% DE MUNICÍPIOS
Reuniões socioeducativas mensais com a população atendida	34,2
Participação na rede socioassistencial	20,3
Acesso espontâneo	19,5
Grupos e oficinas temáticas	17,4
Acompanhamento a programas e serviços	12,5
Visitas domiciliares	12,5
Atendimento individual agendado	11,8
Através dos serviços ofertados	18,1
Planejamento participativo das ações	4,1

Fonte: Elaboração da autora, conforme informações de Silva (2010).

As respostas dos municípios aos espaços de participação dos usuários, tendo em vista o seu protagonismo como sujeito da Política Nacional de Assistência Social, demonstram que há dificuldades até mesmo de entendimento quanto à categoria participação. As informações mostram, na verdade, as formas de acesso dos usuários aos serviços, programas e benefícios, não se referindo à sua participação, com exceção de 4,1% de municípios, o que aponta para o processo de construção de novos patamares.

Mas, no geral, o resultado da pesquisa reafirmou mais uma continuidade, o lugar dos usuários na Política. Lugar de meros recebedores de serviços, aqueles que não têm poder de organização nem vocalização, que não participam na definição das ações que são desenvolvidas para atender a suas

próprias demandas. Aquele que recebe qualquer coisa, porque é pobre e esta condição lhe diminui ao nível de não esboçar qualquer reação a não ser a resignação.

O segundo nível de proteção, a Proteção Social Especial, deve ser prestado a partir de dois níveis de complexidade. Os serviços de Média Complexidade se destinam ao atendimento de famílias e indivíduos com direitos violados, mas em que os vínculos ainda são preservados e, devem ser realizados também em unidade pública, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS.

As ações do CREAS devem ter por finalidade o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme as necessidades; restauração e preservação da integridade e das condições de autonomia dos usuários; rompimento dos padrões violadores de direitos no interior da família; reparação de danos e da incidência de violação de direitos e prevenção da reincidência de violações de direitos.

Os serviços definidos na Tipificação Nacional para a Média Complexidade constam de 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, idosos (as) e suas famílias e serviço especializado para pessoas em situação de rua.

A equipe técnica do CREAS deve ser composta, conforme a NOB-RH (2010), segundo os níveis de gestão municipal (Quadro 4).

Quadro 4 – Equipe de Referência CREAS - Brasil - 2010

MUNICÍPIOS EM GESTÃO INICIAL E BÁSICA	MUNICÍPIOS EM GESTÃO PLENA E ESTADOS COM SERVIÇOS REGIONAIS
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
01 coordenador	01 coordenador
01 assistente social	02 assistentes sociais
01 psicólogo	02 psicólogos
01 advogado	01 advogado
02 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	04 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)

01 auxiliar administrativo	02 auxiliares administrativos
----------------------------	-------------------------------

Fonte: (BRASIL, 2010).

Também no caso dos serviços de Proteção Especial de Média Complexidade, a equipe de referência deve ser ampliada em conformidade com a necessidade e capacidade de atendimento. O grau de complexidade dos serviços a serem prestados pelo CREAS, em relação aos serviços prestados pelos CRAS, colocando um desafio maior para os municípios. Nesse sentido, a implantação de unidades regionais formadas por consórcios de municípios próximos, se apresenta como uma estratégia indicada no próprio desenho do SUAS para enfrentar os ônus da implantação dos serviços, que tem na constituição das equipes técnicas um dos maiores custos e dificuldades.

A estruturação dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social e o nível de implantação destes nos municípios brasileiros apresentam situação bastante diversa da apontada anteriormente para os CRAS. Conforme o MDS (2011) o número de CREAS no Brasil é de 2.155, todos cofinanciados pelo governo federal dando cobertura a apenas 40% dos municípios (2.236). Considerando o tamanho dos municípios, bem como o nível de urbanização, alguns serviços de média complexidade poderão ter demanda insuficiente para a instalação do serviço municipalizado. Neste caso, as unidades regionalizadas se colocam como a opção coerente (Tabela 5).

Tabela 5 – Serviços prestados pelos CREAS conforme nº de beneficiários, nº de municípios e recursos financeiros repassados a estados e municípios – Brasil - 2011

SERVIÇOS	BENEFICIÁRIOS	REPASSE ATÉ DEZ (2011)	Nº MUNICÍPIOS
Serviços de PSE para pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	178.102	77.396.269,00	1.548
Serviço de Acolhimento a Famílias e Indivíduos	54.420	70.765.119,75	831
Ações Socioeducativas e de Convivência – PETI	819.549	251.979.000,00	3.556
Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI e Serviço de Abordagem Social	121.910	167.512.600,00	1.838
Serviço de Proteção ao Adolescente em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto	72.880	36.429.264,00	804
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	8.080	10.296.000,00	77
TOTAL	-	536.981.983,75	-

Fonte: Elaboração da autora sobre informações do MDS (BRASIL, 2011e).

Analisando a tabela acima se pode perceber que os serviços remanescentes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) alcança o maior percentual de implementação, 64% dos municípios. Em seguida, os serviços originários do Programa Sentinela e outros de enfrentamento da violência, cofinanciados em 33% dos municípios, além dos serviços a pessoas com deficiência e idosas em 28% dos municípios, os quais foram iniciadas com a LBA e mantidos pela esfera municipal após sua extinção na década de 1990, mediante financiamento federal.

O formato de apresentação dos serviços demonstra que nos CREAS a tipificação dos serviços ainda se encontra em estágio inferior aos dos CRAS. A ausência do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) é sentido, mas se percebe a presença de outros, conforme tipificação, como o PETI, que continua como programa, e as Medidas de LA e PSC (Quadro 5). Quanto aos usuários dos CREAS o destaque é para “crianças e adolescentes sem vínculos familiares e direitos violados, os quais constituíram 83,8% dos usuários das casas-lares e, 74,1% dos usuários atendidos nos abrigos”. (SILVA, 2010, p. 83).

Quadro 5 - Programas, ações e serviços dos CREAS - Brasil - 2010

AÇÕES E SERVIÇOS	% DE MUNICÍPIOS
Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual (antigo Sentinela)	77,4
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI	35,4
Medidas socioeducativas de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA)	32,2
Abrigo	25,8
Encaminhamento a outros programas	19,3
Plantão social	13

Fonte: Elaboração da autora sobre informações de Silva (2010).

Os serviços de Alta Complexidade compõem o segundo nível da Proteção Social Especial. Em sua estrutura de organização encontra-se previsto a garantia de proteção integral para famílias e indivíduos sem referência, em situação de ameaça ou que precisam ser retirados da família e da comunidade para sua segurança, além das vítimas de calamidades. O serviço deve ser organizado a partir de três eixos. Serviços de Acolhimento

Institucional¹⁶⁸, serviços de acolhimento em família acolhedora e serviços de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

A partir das informações da pesquisa realizada por Silva (2010) é possível inferir sobre a implementação dos serviços de alta complexidade no Brasil. Em primeiro lugar, que são ofertados em poucos municípios, e que se concentram no segmento crianças e adolescentes, que tanto pode ser em razão da demanda, mas também porque é um serviço que vem sendo realizado há décadas, principalmente pelas entidades filantrópicas. O idoso aparece como o outro grupo alvo das ações em apenas 13% dos municípios (Quadro 6).

Quadro 6 – Serviços de Alta Complexidade – CREAS – Brasil - 2010

SERVIÇO	% MUNICÍPIO
Combate à violência contra idosos	13
Abrigamento a adolescente em situação de risco	16,1
Acolhimento	13
Abordagem de rua	13
Casa Lar	13
Asilamento	9,6

Fonte: Elaboração da pesquisadora sobre informações de Silva (2010).

Considerando o desenho do SUAS e os serviços socioassistenciais que devem ser prestados pelas unidades públicas de referência, CRAS e CREAS, ou pela rede referenciada no território, é preciso conhecer em que condições essas unidades estão funcionando, o que apresentam como condições de funcionamento no que diz respeito a espaço físico, mobiliário, equipamentos e pessoal.

Pesquisa realizada por Silva (2010)¹⁶⁹ apresenta alguns elementos que podem ilustrar o funcionamento dos equipamentos públicos de Assistência Social. Embora apenas 208 municípios tenham sido pesquisados, e 29,8% deles não possuíam CRAS, os resultados da pesquisa apontam questões que se reproduzem como tendência nos municípios brasileiros.

¹⁶⁸ Abrigo institucional; casa-lar; casa de passagem; residência inclusiva e serviço de acolhimento em república (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

¹⁶⁹ Pesquisa sobre a implantação e implementação do SUAS, realizada mediante aplicação de questionário via internet, junto a gestores da PNAS, sendo pesquisados 208 municípios. Pesquisa integra os resultados gerais da pesquisa SUAS contidos em Couto, Raichelis e Yazbeck (2010).

Em referência ao espaço físico, o que se observa como regra geral é a inexistência de dependências adequadas, de acordo com as normativas de funcionamento. Dos municípios que responderam à pesquisa e que possuíam implantadas as unidades públicas CRAS e CREAS, as informações apontam para um quadro de precarização das condições de funcionamento. Percebe-se de imediato que em nenhum dos casos os equipamentos foram construídos para a finalidade a que se destinam. São imóveis em que faltam até banheiros, que se transformam, sem as devidas adaptações, às necessidades específicas de CRAS e CREAS (Quadro 7).

Quadro 7 – Estrutura de espaço físico CRAS e CREAS - Brasil

CRAS		CREAS	
Dependência	% Munic	Dependência	% Munic
Banheiro	80,4	Banheiro	71,0
Sala de recepção	75,5	Sala de recepção	67,7
Cozinha	67,1	Sala para Ass. Soc. E Psic.	42,0
Sala de reunião	49,6	Sala de atend. Indiv..	42,0
Sala de atend. Espec.	50,0	Sala para Coordenação	29,0
Sala para Ass. Soc.	39,1	-----	-----
Sala para Psic.	37,7	-----	-----
Espaço para reuniões e cursos	20,8	-----	-----
Sala para Coordenação	16,0	-----	-----

Fonte: Elaboração da pesquisadora, conforme informações de Silva (2010).

Diante dessas informações é preciso questionar, como assegurar o sigilo profissional, a abordagem individualizada, quando necessária, pelos diferentes profissionais. Como realizar atividades coletivas sem espaços amplos para tais atividades. Mas além do espaço físico, eles devem conter mobiliário e equipamentos condizentes com os serviços a serem prestados (Quadro 8). Além de cadeiras, mesas e armários, o computador foi apontado por mais de 90% dos municípios, mas quando se refere ao serviço de internet, cai para 49,5%, o que limita a função dos computadores à digitação e impressão, o que dificulta o trabalho das equipes que precisam acessar o sistema de informações e o próprio Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚnico).

Quadro 8 – Mobiliários e equipamentos - CRAS e CREAS - Brasil

CRAS	CREAS
------	-------

MOBILIÁRIO / EQUIPAMENTO	% Munic	MOBILIÁRIO / EQUIPAMENTO	% Munic
Computador	95,1	Computador	90,3
Linha telefônica	39,8	Linha telefônica	35,4
Televisor	39,1	Aparelho de DVD	37,2
Aparelho de DVD	35,0	-----	-----
Brinquedoteca	4,8	-----	-----

Fonte: Elaboração da pesquisadora sobre informações de Silva (2010).

Quanto ao pessoal que trabalha nos CRAS e CREAS, a pesquisa Silva (2010) mostra que, em 57,2% dos municípios, eram profissionais dos próprios órgãos de Assistência Social. Dos profissionais de formação superior, 22% eram assistentes sociais, 11% psicólogos e 5,2% pedagogos, além de 11% de outros profissionais de nível superior. No que se refere à carga horária trabalhada, predomina 40h em 69,2% dos municípios; 20h em 16,6% e 30h em 14,2% dos municípios que responderam à pesquisa.

A falta de profissionais com formação especializada, conforme define a NOB-RH, coloca a questão do desnível apontado por Abrúcio e Costa (1999) e Jovchelovitch (1997) sobre a desigualdade de condições dos municípios que ficam distantes da capital ou das cidades de grande e médio porte, onde a presença de profissionais de nível superior é mais facilmente encontrado.

Para os municípios mais distantes, a indisponibilidade desses profissionais com residência no município, tem criado uma situação que da anormalidade, vem se institucionalizando como normal, a figura do “profissional itinerante”, que presta serviços em vários municípios. A itinerância dos profissionais (assistentes sociais, psicólogos, advogados, etc.) é um fato e expressa, por um lado, a falta de profissionais habilitados no município.

Mas, por outro lado, demonstra também a falta do cofinanciamento estadual e municipal para o custeio dos gastos com a contratação dos profissionais. No formato atual, os técnicos de nível superior são contratados com os recursos repassados pelo governo federal. As demais esferas não têm cofinanciado, o que minimiza os salários e fragiliza os vínculos empregatícios e os serviços prestados. Essa questão pode ter reflexos negativos sobre a implementação do SUAS, principalmente na disseminação e funcionamento dos CRAS e CREAS nos municípios.

Uma possibilidade de mudança nesse quadro de dificuldades de financiamento da contratação dos trabalhadores pode se constituir com a Lei do SUAS, ampliando a margem de uso dos recursos federais para pagamento de pessoal para as equipes de referência.

Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrem 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. (BRASIL, 2011b, p. 8, art. 6-E).

A aprovação desse artigo atendeu a uma das reivindicações tanto dos municípios quanto dos trabalhadores e movimentos de defesa da Política de Assistência Social, mas a luta era para que ficasse assegurado na lei que apenas os profissionais concursados poderiam ser pagos com esse recurso, pleito dos trabalhadores, que forçaria a realização de concurso público como forma de constituição das equipes. Na correlação de forças, os interesses dos municípios prevaleceram.

O cofinanciamento se constitui em desafio à implementação do SUAS. Estudiosos da Política de Assistência Social, Rodrigues (2011), Mota (2011), dentre outros, têm chamado a atenção para o fato de que os investimentos federais na expansão da Política se concentram nos programas de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Essa informação é confirmada pelas informações disponíveis no site do MDS.

Considerando as informações, temos que os recursos utilizados na transferência de renda, em 2011, foram superiores a 41 bilhões e os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – transferidos para apoio à Gestão Municipal e Estadual (R\$ 244.974.775,58), inferiores, portanto aos 245 milhões, apresentando a relação entre os repasses federais, um desequilíbrio significativo. Desequilíbrio esse que poderia ser reduzido, se o cofinanciamento pelas demais esferas de governo fosse cumprido, conforme a legislação em vigor.

A reflexão das autoras traz a preocupação com o processo de implantação do SUAS e dos custos para sua consolidação, mostrando que têm

sido privilegiadas as ações de aprimoramento da gestão, sem contudo serem proporcionadas as condições de implantação do Sistema, conforme as legislações complementares expressas através das NOB's.

O que tem se verificado, em relação ao cofinanciamento e que se confirma pela pesquisa nacional realizada por Silva (2010)¹⁷⁰ é que está acontecendo o cofinanciamento pelas três esferas, mas em níveis diferenciados. Os resultados da pesquisa mostram a seguinte caracterização das fontes: em primeiro lugar os recursos municipais (91,3%), seguido dos recursos federais (88,9%), estaduais (58,7%) e outras fontes (24,5%).

A pesquisa expressou, ainda, certa divisão das tarefas, inversa à orientação do cofinanciamento, em que a esfera municipal viabilizaria a infraestrutura mínima para o funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios; a esfera federal, a implementação das ações; e a estadual, as ações de assessoramento, capacitação, monitoramento e avaliação, sendo a atuação desta última esfera considerada insuficiente.

O que se pode concluir é que sem o repasse das três esferas para o financiamento de todas as ações, os escassos recursos inviabilizam a implantação dos serviços com qualidade. Pode ser que essa situação se altere a partir da Lei do SUAS, que define como obrigação de todos os entes federativos “cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional”. (BRASIL, 2011b, art. 12-14).

Outro elemento apontado pelas autoras, mas que pouco tem sido levado em consideração no processo de implementação do SUAS, é o conjunto de diferenciações regionais, inter e intramunicipais. É preciso considerar o grau de diferenciação que gera índices heterogêneos de implementação da gestão descentralizada, sob pena de culpabilizar a esfera municipal pelo insucesso do SUAS. Mais ainda, é preciso considerar a cultura política e as relações partidárias nacionais, estaduais e municipais, que ao sabor das conjunturas formatam relações de clientela e dependência e privilegiam determinadas ações em detrimento de outras, conforme os interesses e as metas a alcançar.

¹⁷⁰ Pesquisa nacional realizada com amostra de 208 municípios.

Uma breve configuração do nível de implementação do SUAS no Estado do Maranhão, a partir das informações do MDS, pode trazer elementos importantes para compreender essa questão, mas as informações do site devem ser analisadas relativizando-se os achados.

Sem entrar no mérito da veracidade das mesmas, nem desconsiderando as metodologias quantitativas, necessárias e importantes na elucidação do real, penso que uma análise mais aprofundada, com base na observação, para cotejamento, poderia apresentar resultados ainda piores do que os que se encontram disponíveis, se considerados apenas em sua imediaticidade. Neste caso, algumas inferências são desenvolvidas também com base na observação realizada pela autora na última década, dentro dos processos de assessoramento a municípios do Estado do Maranhão, por ocasião das Conferências Municipais ou de capacitações, conforme segue.

4.2.3 Desafios à consolidação do SUAS no Estado do Maranhão

Um primeiro desafio à implementação do SUAS no Estado do Maranhão, que considero fundamental, diz respeito à *elevada demanda por Assistência Social*, uma vez que sua caracterização sócio-histórica, já demonstrada neste estudo, afirma que a situação de extrema pobreza da maior parte da população, pode ser considerada uma continuidade, a partir da colonização portuguesa.

Segundo informações da PNAD 2006¹⁷¹, mais de 50% das famílias domiciliadas no território maranhense encontram-se na linha da pobreza extrema, logo, a maior parte de sua população se apresenta como beneficiário típico da Política de Assistência Social (Tabela 6).

Tabela 6 - População total, famílias pobres e Índice de Desenvolvimento Familiar - Maranhão - 2011

Pop.	Média	Famílias	IDHM	Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) Estadual:
------	-------	----------	------	--

¹⁷¹ As informações sobre o número de famílias pobres utilizadas pelo MDS têm por base a PNAD 2006.

Total 2010	Pessoas por domicílio (2010)	pobres (PNAD 2006)	(PNUD 2000)	0,52					
				Vulne Rabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disp. de Recursos	Desenv. Infantil	Cond. Habitacional
6.574.789	3,97	1.951.665	0,64	0,66	0,34	0,21	0,37	0,94	0,62

Fonte: Elaboração da autora, conforme informações do MDS (BRASIL, 2011c).

Considerando as informações disponíveis sobre o Índice de Desenvolvimento Familiar no Estado, conforme quadro acima, encontra-se que ele é de 0,52. Desagregando os componentes formadores do índice é possível compreendê-lo. A falta de acesso ao conhecimento (0,34) e ao trabalho (0,21) se encontram nas bases da situação de pauperismo que assola o Estado, representado pelo índice de disponibilidade de recursos (0,37).

Falta de conhecimentos, que dificulta o acesso ao trabalho formal nestes tempos de economia globalizada, onde é exigido um perfil diferenciado de trabalhador, o multifuncional, com uma gama diversificada de conhecimentos para que seja utilizado de forma flexível, de acordo com a demanda do mercado. Trabalho precarizado tem como equação, a insuficiência ou ausência de recursos monetários para acessar o mercado de consumo.

A Política de Assistência Social se coloca neste sentido, como uma forma de proteção não contributiva a essa parcela da população maranhense que se encontra vulnerável por insuficiência não só de renda, mas das demais condições de vida dela decorrentes. Os serviços socioassistenciais, a partir do SUAS, devem ser prestados diretamente pela esfera pública municipal ou indiretamente através da rede da sociedade civil, sob as diretrizes e coordenação do setor público.

A universalização da execução direta pelas esferas governamentais (estadual e municipal) representa outro desafio que o SUAS terá que enfrentar, nos dois níveis de proteção social. Uma análise do nível de implementação do SUAS no Maranhão, indica que, a Proteção Social Básica, buscada nos CRAS, visando potencializar as condições familiares no seu território de domicílio é a alternativa de milhares de famílias.

Encontram-se em funcionamento, conforme informações do MDS, no Estado, 310 CRAS, sendo que 98%, (305) são cofinanciados pelo governo

federal e 2% (05) são de iniciativa municipal, funcionando com recursos próprios (Tabela 7).

Tabela 7 – Serviços prestados pelos CRAS conforme nº de beneficiários, nº de municípios e recursos financeiros repassados – Maranhão - 2011

SERVIÇOS	USUÁRIOS	REPASSE ATÉ DEZ (2011)	%	Nº MUNICÍPIOS	% MUNICÍPIOS
Serviços de Proteção Básica à Família – PAIF	216.434	21.898.800,00	38,4	217	100
Serviço de Equipe Volante	107	427.500,00	0,7	87	40
Serviço de Convivência do Idoso e/ou Criança até 6 anos	337.034	4.251.469,75	7,5	157	72
ProJovem Adolescente	43.939	30.353.792,25	53,4	208	96
TOTAL	-	56.931.562,00	100	-	-

Fonte: Elaboração da autora, conforme informações do MDS (BRASIL, 2011e).

A caracterização da prestação dos serviços nos CRAS no Estado do Maranhão mostra, inicialmente, que apenas um serviço, o PAIF, se encontra implantado em todos os municípios. Os recursos federais repassados em 2011 foram superiores a 56 milhões, dos quais, mais da metade (53,4%) destinaram-se às ações do Pró-Jovem, implantado em 96% dos municípios.

O serviço de Equipe Volante, que desloca os serviços dos CRAS para áreas de difícil acesso da população, ou áreas que necessitariam da implantação de um CRAS, mas que o município ainda não tem condições de efetivar, é o que apresenta o menor índice de implementação; apenas 40% dos municípios informaram realizar esse serviço.

O maior volume de usuários se concentra nos serviços de convivência de idosos e/ou criança até 6 anos. Esta informação é compreensível, ela aponta para os segmentos criança e idosos, os quais tiveram atendimento preferencial desde a LBA e, continuaram após sua extinção com a descentralização das ações da LBA para a esfera estadual e posterior municipalização. Ressalta-se, que apesar de alcançar o maior número de usuários, não atinge a todos os municípios (72%) e recebe o menor volume de recursos entre os serviços.

O nível de implementação da Proteção Especial através dos CREAS, se encontra em níveis inferiores, em relação aos CRAS. São apenas

116, sendo que todos contam com o cofinanciamento federal e dão cobertura a apenas 52% dos municípios (Tabela 8).

Tabela 8 - Serviços prestados pelos CREAS conforme nº de beneficiários, nº de municípios e recursos financeiros repassados – Maranhão - 2011

SERVIÇOS	USUÁRIOS	REPASSE ATÉ DEZ (2011)	Nº MUNICÍPIOS	%
Serviços de PSE para pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	869	259.394,00	06	4
Serviço de Acolhimento a Famílias e Indivíduos	1.040	1.449.500,00	10	6,4
Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI e Serviço de Abordagem Social	6.160	6.951.800,00	108	69
Serviço de Proteção ao Adolescente em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto	2.040	979.000,00	31	20
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	160	78.000,00	01	0.6
TOTAL		37.461.800,00	156	100

Fonte: Elaboração da autora, conforme informações do MDS (BRASIL, 2011e).

O PAEFI é o serviço com nível de implementação mais elevado, alcançando a 50% dos municípios e atingindo, também, o maior número de usuários e de recursos federais repassados. O serviço voltado aos adolescentes autores de ato infracional se situa em segundo lugar, dentre os ofertados pelos CREAS, mas só atinge a 14% dos municípios. Os demais serviços ainda se encontram em níveis iniciais, e, em poucos municípios.

Há que se considerar que pela natureza dos serviços especializados, eles não se propõem a atingir um público semelhante aos CRAS. Pode ser que não haja demanda que exija que eles estejam organizados obrigatoriamente em todos os municípios, mas é necessário que os serviços sejam disponibilizados, mesmo que de forma regionalizada, através da articulação dos municípios mais próximos, para redução de custos na organização e manutenção dos serviços. Neste caso, com a execução direta pelo grupo de municípios consorciados. Atualmente, no Maranhão não há experiências de iniciativas de consórcios municipais no sentido da implementação dos CREAS regionais.

A *questão do trabalho no SUAS* remete à necessidade de conhecimento do significado das condições de funcionamento dos CRAS e

CREAS, a partir da composição e forma de contratação das equipes técnicas, seus vínculos empregatícios, sua capacitação para o desempenho de suas funções e as demais condições de trabalho.

A situação do espaço físico e mobiliário dos CRAS e CREAS no Maranhão não diferem da situação apontada pela pesquisa nacional em 208 municípios, referenciada anteriormente. Casas de moradia alugadas pelo órgão gestor, sem as devidas adaptações para o atendimento das necessidades específicas do trabalho. Nos municípios de Pequeno Porte, a maioria dos municípios maranhenses, a situação ainda é mais difícil. Desde imóveis muito pequenos, passando pela convivência de CRAS e CREAS em um mesmo ambiente, chegando a situações extremas, como de nomear de CRAS a sala da casa da Secretária de Assistência, caso presenciado pela autora em 2007, por ocasião da Conferência Municipal em determinado município.

O que acontece, é que da mesma forma como os municípios foram obrigados a municipalizar, agora eles são obrigados a implantar os CRAS e CREAS, sem as condições objetivas e sem o devido tempo e os recursos necessários, para que os equipamentos fossem construídos, conforme as normas. Mas por outro lado, há que se considerar que o processo de implantação de CRAS e CREAS seria ainda mais moroso se fosse permitido que os municípios o fizessem apenas quando tivessem condições; o processo seria ainda mais lento. O que se pode afirmar é que se as três esferas não cofinanciarem a implantação do Sistema, no Estado do Maranhão ainda serão necessárias algumas décadas para que CRAS e CREAS sejam dotados de espaço físico, mobiliário e equipamentos de modo a assegurar condições de funcionamento dentro dos padrões de qualidade almejados'.

A questão dos trabalhadores da Assistência Social no Estado do Maranhão é um dos desafios à implementação do SUAS. A existência de quadros de trabalhadores, constituídos para esse fim através de concurso público ainda é uma realidade distante. A situação que se apresenta é de ausência de quadros efetivos, desde o órgão gestor estadual até os municípios e de precarização das condições de trabalho representadas pela instabilidade ou ausência de vínculos, baixos salários e ausência de capacitação.

Buscando conhecer quem é o trabalhador do SUAS, no Maranhão, foram utilizadas as informações da Pesquisa de Informações Básicas

Municipais (MUNIC) – 2009, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que embora insuficientes para elaboração de um perfil, contêm informações de todos os municípios. A pesquisa aponta três elementos fundamentais na constituição dos quadros de trabalhadores: nível de instrução, vínculo empregatício e formação acadêmica.

A maioria dos trabalhadores no Estado possui nível médio (60%), seguido dos trabalhadores de nível superior, 19%. O nível fundamental atinge a 17%, havendo ainda, 2% dos trabalhadores sem instrução. Quanto às relações de trabalho, as informações mostraram a ausência de vínculos dos trabalhadores com as prefeituras (59%), mesmo na modalidade de contratos temporários. Considerando a situação dos 41% dos trabalhadores que possuem vínculo, ganham destaque os cargos comissionados (35%), vínculo frágil, considerado cargo de confiança dos prefeitos, que pode ser desfeito a qualquer momento, sem que o trabalhador tenha qualquer direito. O terceiro elemento do perfil dos trabalhadores diz respeito à formação acadêmica dos profissionais de nível superior (Tabela 9).

Tabela 9 - Total de trabalhadores ocupados na Assistência Social por nível de escolaridade e vínculo - Maranhão - 2009

Nível escolaridade	Trabalhadores com vínculo			Sem vínculo	Total	%
	Estatutários	Celetista	Comissionado			
Sem instrução	14	-	8	148	170	2,0
Ensino fundamental	315	118	130	1021	1584	17,0
Ensino médio	1015	445	663	3548	5671	60,0
Ensino superior	438	54	486	796	1774	19,0
Pós-Graduação	68	5	58	71	202	2,0
TOTAL	1.850	622	1.345	5.584	9.401	100

Fonte: Elaboração da autora, conforme informações do MDS (BRASIL, 2009b).

Destacam-se três profissionais, por ordem de quantidade: assistente social (41%); psicólogo (17%) e pedagogo (15%), além de 27% de outras

categorias profissionais. Tomando como elemento de análise a quantidade de profissionais, se poderia afirmar que a média de 7 profissionais por município seria até aceitável para os municípios pequenos, mas na realidade não é isso que acontece. Na maioria deles, há apenas 01 assistente social e 01 psicólogo compondo a equipe responsável por todas as atividades inerentes à Política de Assistência Social. Profissionais que recebem como remuneração apenas o valor da contrapartida federal repassada aos municípios (Tabela 10).

O nível de precarização das condições de trabalho com que esse conjunto de trabalhadores se defronta, bem como, a qualidade dos serviços prestados aos usuários pode ser ilustrado pela figura do trabalhador itinerante da assistência social, que sem vínculo formal, se submete e é submetido a vender sua força de trabalho a vários municípios simultaneamente. Essa figura constitui forte presença principalmente nos municípios pequenos, que no Estado do Maranhão são a maioria. (MARANHÃO, 2011, p.13).

Tabela 10 - Trabalhadores na Assistência Social por categoria profissional – Maranhão - 2009

Vínculo	Quantidade	%
Assistente Social	614	41
Psicólogo	255	17
Pedagogo	222	15
Outros	420	27
TOTAL	1.511	100

Fonte: Elaboração da autora sobre informações do MDS (BRASIL, 2009b).

A falta de cumprimento das competências pela esfera estadual pode ser apontada como um dos maiores desafios à implementação do SUAS no Maranhão. A mesma postura de desconsideração da Política de Assistência Social como direito de cidadania, que atravessou a década de 1990, quando da descentralização, se manifestando nos anos 2000, com a implementação do SUAS. A ausência da esfera estadual pode ser analisada a partir das quatro competências: o cofinanciamento, o assessoramento aos municípios no processo de implementação do Sistema, a capacitação das equipes técnicas do órgão gestor e dos municípios, bem como o monitoramento e avaliação das ações.

A falta do *cofinanciamento da Assistência Social pela esfera estadual* no Maranhão é um desafio. A responsabilidade dos três entes federativos em financiar a Política, consta das determinações da LOAS, tanto em sua primeira versão quanto na última, alterada pela Lei do SUAS. Apesar

de todas as legislações e normativas construídas posteriormente, não têm sido encontrados mecanismos que possam obrigar que as três esferas de governo disponibilizem recursos para os Fundos Municipais de Assistência Social, uma vez que os entes federativos são autônomos, e, por outro lado, a Política de Assistência Social não possui percentual fixo assegurado constitucionalmente, como a Saúde e Educação, por exemplo.

Fora do alcance de mecanismos de coerção, o financiamento da Assistência Social no Estado do Maranhão continua transitando ao sabor das conjunturas e tendo em vista a concepção dos gestores em exercício. Conforme informações do MDS, o total de recursos federais repassados, no exercício de 2011, à esfera estadual e municípios maranhenses, para cofinanciamento de CRAS e CREAS, foi da ordem de R\$ 1.275.886.355,00.

Informações contidas no Portal da Transparência (BRASIL, 2011a) demonstram o volume de recursos repassados pela esfera federal à esfera estadual no período de 2007 a 2011. Considerando os recursos dos repasses federais por área, observa-se que o maior volume se concentra nos Encargos Especiais, seguido das Políticas Sociais de Saúde e Educação. O volume repassado para a Assistência Social se situa entre o 8º e 4º maior valor de recursos repassados no período. Além disso, a esfera federal realiza repasses diretamente aos municípios (Tabela 11).

Tabela 11 - Repasses federais da Assistência Social para a esfera estadual 2007/2011 - Maranhão

ANO	VALOR/ANO	RANKING
2011	11.633.874,01	11.633.874,014º
2010	26.743.067,002	4º
2009	7.300.391,18	8º
2008	13.779.005,56	8º
2007	16.898.240,96	4º

Fonte: Elaboração da autora, conforme informações do Portal da Transparência (BRASIL, 2011a).

A grande dificuldade que vem se reproduzindo, desde que a Assistência Social foi descentralizada, a partir de 1995, é a ausência de

cofinanciamento pela esfera estadual. Essa situação penaliza os municípios, que contando apenas com os recursos federais, não conseguem com os recursos municipais fazer frente a todas as demandas inerentes à implementação do SUAS, mesmo que as municipalidades já tivessem imbuídas dessa atribuição.

Quanto à capacitação das equipes técnicas, as Diretrizes Nacionais para Política Nacional de Capacitação (PNC) constam da – NOB RH/SUAS, aprovada pela Resolução Nº 269 de 13 de dezembro de 2006, onde a capacitação é concebida como um processo contínuo que deve ser operacionalizado de forma: sistemática e continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada.

A concepção de formação no SUAS considera que a ética do trabalho requer o desenvolvimento de perfis profissionais com habilidades que permitam a avaliação de desempenho e resultados na prestação de serviços e, no compromisso político com os usuários. Os processos formativos, nesta perspectiva, demandam diferentes níveis que permitam, desde a identificação das vulnerabilidades sociais nos territórios até o trabalho social voltado ao fortalecimento ou desenvolvimento da função protetiva das famílias, organização e mobilização popular, dentre outros. (BRASIL, 2011c, p. 13).

A Coordenação e o Financiamento da *Política Nacional de Capacitação* são de competência dos Governos Federal, Estadual e do Distrito Federal, cabendo aos Gestores Municipais liberar seus técnicos para participarem da capacitação, sem prejuízo dos recebimentos de seus salários e com as despesas correspondentes de participação, de acordo com o Plano de Capacitação.

Quanto à responsabilidade com a capacitação das equipes técnicas, quer sejam do órgão gestor ou dos municípios, o que tem sido apresentado pela esfera estadual são iniciativas esporádicas e fragmentadas que não conseguem atingir ao conjunto dos municípios, nem dos trabalhadores envolvidos na implementação da Política de Assistência Social em nível do Estado. Verifica-se, até 2007, portanto, a *insuficiência dos investimentos na capacitação dos sujeitos da política* de modo a cumprir com as orientações da Política Nacional de Capacitação.

A capacitação foi intensificada no âmbito do governo Jackson Lago¹⁷², que aderiu ao Pacto de Aprimoramento da Gestão instituído em 2007 pelo MDS sendo desse ano, a elaboração do primeiro Plano Estadual de Capacitação, um dos elementos necessários à adesão ao referido Pacto, o qual passou a ser executado em 2008. O Plano assegurou no ano de 2008 que eventos de capacitação atingissem a quase 8.000 sujeitos envolvidos com a implementação da Política de Assistência Social em todo o Estado (Quadro 9).

Quadro 9 - Síntese dos eventos de capacitação realizados pela SEDES - Maranhão- 2008/2011

ANO	Nº EVENTOS	CARACTERIZAÇÃO DO PÚBLICO PARTICIPANTE	PART.
2008	15	Conselheiros Municipais; Gestores e Técnicos Municipais; Servidores da SEDES, técnicos e servidores administrativos e operacionais; Coordenadores e monitores do PETI Gestores e técnicos municipais e estaduais; conselheiros; representantes da rede prestadora de serviço, usuários e lideranças; Equipes dos CREAS e CRAS,; Operadores do PBF; Adolescentes e jovens afro-descendentes e indígenas;	7.795
2009	02	Prefeitos, gestores sociais, técnicos estaduais e municipais e representantes dos Conselhos.	671
2010	06	Operadores do PBF; Técnicos dos CRAS; Gestores e técnicos da Educação; Gestores e técnicos estaduais e municipais; Técnicos estaduais, representantes das diversas secretarias estaduais e representantes do SGD.	1.691
TOTAL	23	-	10.157

Fonte: (MARANHÃO, 2011).

A tendência de ruptura que se inaugurou com o novo governo, foi rompida com a cassação do mandato do governador, sendo reeditada a continuidade com os padrões anteriores de capacitação, fragmentados, insuficientes. O quadro acima confirma essa conclusão quando se analisa a quantidade de eventos e de pessoas capacitadas a partir de 2009. Em 2011 foi realizado apenas um evento de capacitação. Indica também uma mudança no foco da capacitação, saindo da prioridade a implementação do SUAS nos municípios, com a inclusão de um público formado por técnicos estaduais em detrimento das equipes dos municípios.

Considerando o não cumprimento das metas, por exigência do MDS, o órgão gestor estadual elaborou novo Plano Estadual de Capacitação.

¹⁷² Governo constituído por forças políticas contrárias à oligarquia Sarney, que se desenvolveu no período de Janeiro de 2007 a abril de 2009 quando foi deposto pelo STE por pressões da oligarquia.

Constam, desse Plano, as demandas por capacitação dos trabalhadores do órgão gestor; dos trabalhadores de 40 municípios que devolveram o instrumental de coleta, e do Conselho Estadual, a partir do relatório da última Conferência Estadual de Assistência Social realizada em 2011.

As demandas do órgão gestor estadual foram sistematizadas em dois grupos. O primeiro composto pelas demandas de ordem administrativa, financeira e de comunicação: Relações Interpessoais e Atendimento ao Público; Gestão de fluxos de Processos e Documentos/ Normatização de documentos da gestão pública; Direito Administrativo; Gestão financeira e orçamentária; Contratos, convênios, licitações e compras, descontos de impostos e legislação previdenciária; Cursos de informática e computação gráfica; Sistema Aplicativo SUAS-web; Nova ortografia da Língua Portuguesa e Redação Avançada, dentre outros.

O segundo grupo de demandas dos trabalhadores do órgão gestor estadual dizia respeito às especificidades da Política de Assistência Social, com destaque para curso sobre Políticas Públicas com destaque para a Política de Assistência Social/SUAS envolvendo os trabalhadores de todos os níveis de escolaridade; capacitação em instrumentos de gestão: plano, orçamento, gestão da informação e monitoramento e avaliação; capacitação em vigilância socioassistencial, controle social e gestão compartilhada.

As demandas de capacitação dos municípios, representadas pelas informações dos 40 municípios que responderam a pesquisa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), foram igualmente agrupadas em dois blocos. O primeiro envolvendo as demandas de ordem administrativa, financeira e de gestão do SUAS, abrangendo uma multiplicidade de conteúdos que demonstram a insuficiência ou ausência de capacitação nessa área.

Foram destacados como demandas: capacitação para prefeitos e secretários acerca da Política de Assistência Social; demonstrativo físico financeiro e plano SUASWEB; elaboração de Plano Decenal e Plano Plurianual (PPA); capacitação para elaboração do Plano Municipal de Assistência Social e do Plano Municipal de Capacitação; capacitação para operação do Sistema Rede SUAS; SUASWEB; SISJOVEM; SISPETI; SIGPBF; política de segurança e controle de senhas; capacitação sobre a nova versão do CADÚNICO (VERSÃO 7) e o Programa Bolsa Família; capacitação sobre índice de

Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS) e Índice de Desenvolvimento Familiar e capacitação sobre Benefícios de Prestação Continuada – BPC e BPC na Escola.

O segundo bloco de demandas direcionou-se ao aperfeiçoamento dos trabalhadores no atendimento aos usuários: realização de curso de gestão da Política de Assistência Social, abordando os instrumentos normativos, incluindo a Lei do SUAS; a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e os serviços CRAS e CREAS; curso de relações interpessoais; capacitação para aprimoramento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; curso de formação para educadores sociais do PETI, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) de 0 a 6 anos e idosos, incluindo técnicas de trabalhos com grupos; capacitação para técnicos de nível superior sobre trabalho com famílias e serviços em domicílio.

Constituíram, ainda, demandas de capacitação dos trabalhadores nos municípios: medidas socioeducativas em meio aberto; atendimento a usuários de substâncias psicoativas; atendimento a pessoas com deficiência; capacitação para conselheiros municipais de políticas públicas; oficinas práticas sobre trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade; capacitações acerca de Abordagem Social e Busca Ativa; curso de formação para orientadores sociais e brinquedistas e capacitação em metodologias de trabalho em ciclos de convivência.

As demandas dos municípios foram adensadas, ainda, pelas deliberações da Conferência Estadual de Assistência Social de 2011, sistematizadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social, conforme Quadro 10.

As demandas de trabalhadores do órgão gestor ou dos trabalhadores municipais convergem para a relevância da capacitação dos trabalhadores dos órgãos governamentais, da rede socioassistencial, bem como dos usuários e conselheiros como elemento permanente do processo de implementação da Política Estadual de Assistência Social, elemento imprescindível para a qualificação dos serviços.

Quadro 10 – Demanda Estadual de Capacitação por Porte de Municípios - 2012

PEQUENO PORTE I	PEQUENO PORTE II	MÉDIO PORTE	GRANDE PORTE	METRÓPOLE
Capacitação permanente e continuada para todos os Trabalhadores da Política de Assistência Social, incluindo a Rede Socioassistencial, Usuários e Entidades dos Trabalhadores; Capacitação Continuada de forma Regionalizada.	Capacitação Continuada e permanente para Conselheiros; Capacitação Permanente para Trabalhadores do SUAS em todos os níveis, inclusive para Técnicos de Referência;	Capacitação Continuada para Conselheiros, representantes de Entidades Prestadoras de serviços Socioassistenciais, Trabalhadores e Usuários.	Implantação da Escola do SUAS para Capacitação e Educação Permanente dos Trabalhadores do SUAS.	Revisão e implementação do Plano Estadual de Capacitação; Garantia de Capacitação permanente conforme a NOB/RH

Fonte: Elaboração da autora.

Reforçam, por outro lado, a insuficiência do processo de capacitação desenvolvido pela instância estadual voltada aos diversos sujeitos da Política, o que se expressa através de temáticas que já deveriam ter sido superadas, como a própria Política de Assistência Social ou chamam a atenção para a necessidade de capacitação permanente de modo a que os sujeitos da Política possuam domínio sobre os novos conteúdos que o SUAS exige que sejam incorporados no seu processo de implementação.

A noção de educação permanente se consubstancia, também, na demanda pela implantação da Escola do SUAS, como estratégia governamental de aperfeiçoamento permanente dos seus trabalhadores.

Por outro lado enfatizam a necessidade de que a esfera estadual crie as condições para o cumprimento de suas atribuições, revendo e implementando o Plano Estadual de Capacitação de modo a atingir os trabalhadores de todos os municípios, envolvendo desde os prefeitos, gestores e demais trabalhadores envolvidos, além dos usuários e conselheiros, sujeitos do controle social sobre a política. (MARANHÃO, 2011, p. 15).

Outro elemento indicativo de dificuldades na implementação da assistência social como direito no Estado do Maranhão diz respeito às *configurações do modo de fazer política dos grupos dominantes e da incapacidade das forças de oposição* em promover e assegurar a alternância

de grupos políticos no exercício do governo estadual. Nesse sentido, os estudos realizados mostram que a partir da década de 1960, quando foi iniciada a intervenção estadual na área da Assistência Social, até o momento atual, mais de quatro décadas, um mesmo grupo político encontra-se no poder no Estado do Maranhão, com um intervalo de dois anos, ocupado por outras forças políticas no período de 2007-2009.

O grupo dominante no Estado é caudatário de concepção conservadora no modo de fazer política e de conduzir o processo de implementação das políticas sociais, governando com os amigos e para os amigos. Esta continuidade na condução política do estado tem implicações profundas sobre a assistência social, tendo em vista seu baixo índice de institucionalização. Reafirma a assistência social como ajuda, que se dá a quem se quer ou como benesse dos bondosos governantes.

A consolidação dessa postura política, na relação com os municípios, tem se constituído em *dificuldade para a construção da cultura do direito na gestão pública da Política de Assistência Social Descentralizada*, constituindo dificuldade na conversão da concepção de direito na efetivação da política. A tendência que se apresenta é a reprodução de concepções conservadoras pelos gestores municipais e pelas instâncias de controle social da Política.

Se a esfera estadual, instância regional que tem como competência coordenar, assessorar e monitorar a Política, não a concebe como um direito social devido pelo Estado, os gestores na esfera local também não se sentirão devedores. Essa postura contribui para o baixo grau de institucionalização que a Política de Assistência Social apresenta nos municípios, pois a concepção que a embasa ainda não foi devidamente assimilada e assumida por parte dos poderes constituídos, executivo, legislativo e judiciário, bem como pelos gestores, conselheiros e usuários da Política.

O *perfil dos gestores da Assistência Social* apresenta, como regra, outra continuidade. Na instância estadual, no período anterior a 1996, foi desenvolvido pelas primeiras damas. Após o reordenamento institucional, a partir do primeiro governo de Roseana Sarney (1995-1998)¹⁷³, a gestão passou

¹⁷³ Governos Roseana Sarney: (1995-1998); (1999 -2002); (2009-2010 – segunda parte do mandato de Jackson Lago, que foi cassado); (2011-2014).

a ser desenvolvida por políticos de carreira. Os impactos sobre a implementação da Assistência Social se expressam no conteúdo conservador das relações estabelecidas com os municípios, tendo em vista os interesses políticos partidários das alianças e coligações, por um lado, e a falta de iniciativas na condução da política, restringindo-se ao cumprimento das exigências da esfera federal.

A ausência de gestores com formação acadêmica dentro da área, e que sejam movidos pela concepção de Assistência Social como direito social, tem dificultado a criação das condições para o cumprimento das competências governamentais na coordenação da Política em esfera estadual. Por outro lado, a falta de assessoramento técnico aos municípios, na quantidade e qualidade necessárias, seja na implementação do processo de descentralização, após 1995, seja após 2005, com o processo de implantação do SUAS, é outro ponto que se apresenta, além da insuficiência de ações de capacitação dos sujeitos envolvidos na implementação da Política, outra competência da esfera estadual, que também não tem sido cumprida.

Uma tentativa de ruptura com o longo período histórico de mais de quatro décadas, com o conservadorismo na condução da Assistência Social pela esfera estadual, pode ser encontrada no período de 2007 a 2009¹⁷⁴, quando outras forças políticas conseguiram chegar ao governo do Estado. Considero esse intervalo digno de nota por se colocar como indicativo de ruptura com o quadro apontado anteriormente. O primeiro destaque é que essa eleição foi possível dentro de um conjunto de forças de oposição que constituíram a coligação que elegeu Jackson Kepler Lago, ao governo do Estado.

No que se refere à gestão da Assistência Social, neste período, mudanças significativas contribuíram para a implementação do SUAS, que podem ser caracterizadas pelo aumento dos recursos financeiros do orçamento do Estado; início do cofinanciamento aos municípios e a potencialização das atribuições de assessoramento aos municípios e capacitação dos gestores e equipes técnicas.

¹⁷⁴ Registra-se que o governo não concluiu o seu mandato em virtude de sua cassação em abril de 2009, dentro de um contexto de rearticulação e pressão das forças oligárquicas.

O perfil do gestor da Assistência Social, no período, foi um dos elementos que contribuiu para as mudanças. A gestora estadual era Assistente Social, com amplo conhecimento e vivência da Política na gestão do município de São Luís, membro da Comissão Intergestora Tripartite; do Conselho Nacional de Assistência Social e presidente do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS), portanto, com amplo conhecimento e circulação nos órgãos nacionais de coordenação da Política de Assistência Social.

Outro elemento diz respeito à experiência do quadro de técnicos que assumiu as superintendências, supervisões e coordenações de setores que, junto à equipe técnica já existente, asseguraram o desenvolvimento das ações da gestão estadual, norteada pela concepção de dever do Estado.

Nesse período, a gestão estadual assumiu, como diretriz, as prioridades definidas pelo Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal (MDS)¹⁷⁵, no sentido de nivelar a capacidade técnica dos Estados para o cumprimento das suas funções e as responsabilidades dos entes federativos dentro da lógica do federalismo cooperativo.

O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal se constituiu num compromisso entre a esfera federal, representado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e os órgãos gestores da Assistência Social dos Estados e do Distrito Federal, com o objetivo de fortalecê-los para o pleno exercício da gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, no seu âmbito de competência.

Constituiu-se, ainda, como um dos requisitos para o recebimento do incentivo de que trata a NOB/SUAS, com uma vigência de dois anos, sendo celebrado no primeiro e terceiro ano de cada mandato do Governo Estadual e do Distrito Federal, com participação efetiva da Comissão intergestores Tripartite (CIT), responsável pelo detalhamento do conteúdo de cada pacto a ser celebrado através de Resolução.

¹⁷⁵ Instituído através da Portaria Nº 350, de 3 de outubro de 2007 instrumento referido na Resolução do CNAS nº 130, que aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS, como requisito para que o Distrito Federal e os Estados assumam a gestão da Assistência Social no âmbito da sua jurisdição.

O primeiro Pacto celebrado em 2007, conforme Portaria 350/MDS, contemplou na área da gestão, o reordenamento institucional e programático do órgão gestor de Assistência Social para adequação ao SUAS; descrição da organização dos Estados ou do Distrito Federal em regiões e microrregiões, com identificação da implantação dos serviços de caráter regional, dos Municípios-sede ou polo e respectivos Municípios de abrangência, bem como da demanda pela estruturação de novos serviços. Previa, ainda, a definição de processo de transição para a municipalização da execução direta de serviços de proteção social básica que ainda se encontravam em execução estadual. (BRASIL, 2007).

Quanto ao assessoramento aos municípios, o Pacto previa a prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. Definia, ainda, a coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços.

No âmbito das prioridades nacionais, o Estado do Maranhão cumpriu todas as ações, com exceção da definição das áreas estaduais de vulnerabilidade social para subsidiar a implantação de serviços regionalizados sob coordenação estadual. (Informação verbal)¹⁷⁶.

Além das prioridades nacionais, cada Estado deveria pactuar ações regionais em caráter complementar, de acordo com as particularidades e demandas próprias do estágio de gestão em que se encontrava. Desse modo, o Estado do Maranhão definiu 06 prioridades.

Uma delas previu a implantação de cofinanciamento estadual fundo a fundo, instituído pela Lei 8.775 de 23 de abril de 2008, para Benefícios Eventuais e serviços socioassistenciais, com instituição de Piso de Proteção Social Básica, Piso de Proteção Social Especial de Média Complexidade e Piso de Proteção Social Especial de Média Complexidade para Serviço Regionalizado.

¹⁷⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Superintendente de Gestão do SUAS/2007- 2008.

Até a instituição da Lei houve muito debate com a Secretaria de Planejamento, Secretaria de Saúde, esta, que já tinha experiência do repasse fundo a fundo, além da articulação da gestão estadual com o legislativo informando da importância para a apresentação e defesa desse instrumento legal de transferência de recurso. Esta lei permitiu a agilização do repasse de recursos aos municípios impedidos de recebê-los no formato do convênio em virtude da inadimplência com a CAEMA. O Estado do Maranhão foi assim, o primeiro Estado a instituir a transferência fundo a fundo através de lei. (Informação verbal)¹⁷⁷.

Outra prioridade estadual foi a universalização da Proteção Social Básica, através do cofinanciamento para implantação de CRAS, com repasse de recurso estadual para cofinanciamento de 26 CRAS nos Municípios em Gestão Básica, garantindo que todos nesse nível de gestão contassem com o funcionamento de pelo menos 01 CRAS.

A Concepção do Sistema de Monitoramento e Avaliação consistiu em outra prioridade regional. O sistema foi concebido e incorporava três vias de ações: o assessoramento in loco, o sistema informatizado e a implantação do Observatório da Política Estadual de Assistência Social. Dessas três ações, ficou pendente, no período dos dois anos, a construção do sistema informatizado.

A pactuação desse conjunto de ações exigia que o Estado apontasse as estratégias para cada prioridade nacional ou regional, com o respectivo detalhamento das ações, prazos, metas, responsabilidades, recursos materiais, humanos, financeiros e fonte de custeio, implicando ainda na comprovação de capacidade técnica instalada e recursos próprios alocados no Fundo Estadual de Assistência Social para execução das ações pactuadas.

Com a instituição do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, foi instituído o Índice de Gestão Estadual (IGE) (incentivo ao aprimoramento da gestão dos Estados e do Distrito Federal) condicionado a indicadores de desempenho obtidos a partir do processo de avaliação e monitoramento das propostas apresentadas e pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite/CIT.

Neste período (2007 – 2008), a Gestão Estadual apresentou significativos avanços na sua gestão, considerando que das ações pactuadas, concluiu 85%, ficando em andamento 10% e apenas 5% não foram iniciadas.

¹⁷⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Superintendente de Gestão do SUAS/2007- 2008.

O cumprimento do Pacto a partir dos indicadores estabelecidos pela Comissão de Avaliação, rendeu ao Estado do Maranhão, nesse período, mais de um milhão de reais em incentivo (IGE) transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual de Assistência Social, com o objetivo de investir no aprimoramento da gestão. A prioridade para o uso do recurso era a capacitação das equipes, elaboração de instrumentos de gestão estadual e assessoramento técnico aos municípios. (Informação verbal)¹⁷⁸.

A Regionalização da Proteção Social Especial de Média Complexidade foi outra prioridade estadual da gestão Jackson Lago, executada através da Superintendência de Serviços Regionalizados. O processo desencadeado foi pioneiro em nível nacional, contando com a elaboração de uma das primeiras Notas Técnicas sobre os Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS, a qual continha as orientações do Estado para a regionalização. Segundo a Superintendente à época:

Essa Nota Técnica foi construída democraticamente, produto de muitas articulações e capacitações dos técnicos, gestores, conselheiros de direito e tutelares e demais envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e passou a ser referência nacional, pela falta de orientações sobre a organização desse serviço. Da Nota Técnica constava de forma detalhada, as finalidades; a caracterização dos CREAS municipais e dos regionalizados; o público referenciado; organização e gestão; serviços oferecidos; fluxo de atendimento; composição, formação e capacitação da equipe e capacitação, monitoramento e avaliação. (Informação verbal)¹⁷⁹.

A regionalização atendia a demandas dos municípios com situação de violação de direitos já conhecidos mas, além disso, consistia numa determinação da gestão estadual na condução desse serviço por conhecer as dificuldades técnicas e financeiras dos municípios para tomar a iniciativa da manutenção dos CREAS municipais. Quanto aos CREAS Regionalizados, a Nota Técnica previa que ele seria implantado nas seguintes situações:

Nos casos em que a demanda do município não justificava a disponibilização, no seu âmbito, de serviços continuados no nível de proteção social especial de média complexidade, ou, os casos em que o município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de gestão individual de um serviço em seu território. (MARANHÃO, 2008b, p. 3).

¹⁷⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Superintendente de Gestão do SUAS/2007- 2008.

¹⁷⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Superintendente de Serviços Regionalizados.

Outro aspecto importante do documento diz respeito aos critérios para implantação de CREAS Regionalizados, colocando as contrapartidas que os municípios envolvidos, bem como o órgão gestor estadual, dariam para a implementação dos serviços:

A proximidade geográfica entre os municípios envolvidos, de forma a viabilizar o acesso dos usuários aos serviços; a responsabilidade da esfera estadual de regular, co-financiar, coordenar e supervisionar o funcionamento dos CREAS de âmbito regional, desde sua implantação, com a participação dos municípios envolvidos; o funcionamento dos serviços socioassistenciais dos municípios consorciados ao CREAS Regionalizado; a existência de serviços de proteção social especial e de comarcas judiciárias no município sede do CREAS Regionalizado. (MARANHÃO, 2008b, p. 4).

Os municípios consorciados aderiam à regionalização através da assinatura de Termo de Compromisso, que continha as obrigações da esfera estadual e da esfera local. A esses municípios competia ainda:

Possuir CRAS funcionando diariamente em espaço físico adequado, com equipe técnica permanente formada no mínimo por: 01 Assistente Social; 01 Psicólogo; 01 administrativo; Identificar as demandas, prestar o atendimento inicial e encaminhar ao CREAS regionalizado; Acompanhar os casos encaminhados ao CREAS Regionalizado através da equipe técnica do CRAS; Assumir as despesas decorrentes do encaminhamento das demandas ao CREAS Regionalizado, bem como, do acompanhamento dos casos até sua finalização. (MARANHÃO, 2008b, p. 6).

O processo de regionalização foi iniciado em 03 polos¹⁸⁰ em que havia possibilidade imediata de iniciar a experiência, tanto pela disponibilidade dos municípios envolvidos, quanto pela existência de equipamentos públicos do Estado. Nesse caso, os antigos Centros Sociais Urbanos poderiam ser adaptados para esse fim. Os CREAS Regionalizados se encontravam em diferentes estágios de implantação quando da cassação do governador.

O primeiro, no município de Porto Franco¹⁸¹, onde as condições talvez tenham sido mais favoráveis, pelo fato de o gestor municipal compor o mesmo grupo político no governo. Mas de todo modo, houve interesse e esforço no sentido de que a ação se concretizasse. Nesse sentido, o município

¹⁸⁰ Porto Franco, Bacabal e Timon.

¹⁸¹ Integrado pelos municípios de Campestre, Lageado Novo, Estreito e São João do Paraíso.

proporcionou instalações físicas, construídas para esse fim, e equipe capacitada; e o governo do Estado adquiriu os equipamentos necessários. O CREAS Regionalizado de Porto Franco foi inaugurado e recebeu cofinanciamento do Estado para o seu funcionamento.

O segundo polo foi Bacabal¹⁸², onde o CREAS Regionalizado foi construído e equipado e cofinanciado pelo governo do Estado, tendo, inclusive, uma equipe capacitada; seria inaugurado no dia seguinte à cassação do governador. O terceiro, no município de Timon, composto ainda pelos municípios de Parnarama e Matões, não chegou a ser implantado por problemas políticos que dificultaram o repasse do Centro Social Urbano - CSU, que estava sendo utilizado pela gestão municipal, para que o governo do Estado implantasse o CREAS Regional. De toda forma, a equipe técnica formada por funcionários do governo do Estado, lotados em Timon, foram capacitados para o desempenho das ações do CREAS.

Além de buscar solução para o funcionamento dos CSU's dos demais municípios, os três de São Luís foram reformados e equipados para utilização pelas políticas de assistência social e segurança alimentar. O CSU do bairro dos Vinhais seria o Centro de Capacitação das duas políticas citadas; O do Bequimão alojaria uma Cozinha Comunitária para capacitação em segurança alimentar e nutricional e o da Cohab, o Centro de Atenção à Pessoa Idosa. (Informação verbal)¹⁸³.

Com a cassação do governador Jackson Lago e retorno do grupo Sarney ao governo, a gestão estadual da Assistência Social voltou ao padrão anterior. O órgão gestor na esfera estadual voltou a ser assumida por políticos de carreira sem nenhum conhecimento ou envolvimento com a Política de Assistência Social. Um indicativo dessa tendência de continuidade pode ser a rotatividade de Secretários de Estado de Desenvolvimento Social, órgão gestor da Política de Assistência Social no Estado. No período de 2009 a 2011 transitaram por essa Secretaria três gestores cujo perfil era definido por serem políticos de carreira aliados do grupo dominante.

Um segundo elemento indicativo da inflexão conservadora sobre a gestão estadual da Assistência Social no Maranhão diz respeito à Reforma

¹⁸² Composto pelos municípios de Conceição de Lago Açu, Lagoa do Mato e Bom Lugar.

¹⁸³ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Superintendente de Serviços Regionalizados.

Administrativa, realizada pela governadora Roseana Sarney, através da Medida Provisória nº 120, de 17 de abril de 2012¹⁸⁴, que distribuiu as ações da Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES, em duas Secretarias, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC). (MARANHÃO, 2012).

A Medida Provisória nº 120, em seu art. 3º altera os arts. 16, 27 e 28 da Lei 9.340, de 28 de fevereiro de 2012, e a nova redação do art. 27 prevê como finalidades da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar:

Coordenação e operacionalização das políticas de segurança alimentar, de programas de transferência de renda; o desenvolvimento da agricultura familiar e do agronegócio; o combate à pobreza rural; promoção da inclusão produtiva, a facilitação do acesso ao crédito e aos instrumentos de assistência técnica e a inclusão social dos beneficiários dos processos de ordenamento e reordenamento agrário; a promoção da cidadania no campo e a regularização fundiária das terras públicas, estimulando o desenvolvimento rural sustentável do Estado, com o objetivo de proteger e contribuir para a inclusão e promoção social dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social. (MARANHÃO, 2012).

As finalidades da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania constam da nova redação do art. 28:

Formular, articular e implementar políticas públicas de assistência social, de promoção e defesa de uma cultura de respeito e garantia dos direitos humanos, promovendo sua transversalidade em outros órgãos públicos, atendimento ao cidadão na aquisição de documentos civis e outros, assessorando e supervisionando as ações dirigidas à criança, ao adolescente, ao jovem, ao idoso, às pessoas com deficiência e suas famílias, com o objetivo de proteger e contribuir para a inclusão e promoção social. (MARANHÃO, 2012).

A primeira leitura que se faz das finalidades das duas Secretarias de Estado é que a reforma administrativa resgata o duplo comando da Política e a fragmentação dos serviços, em desrespeito frontal aos princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS. Os serviços de Proteção Básica e Especial da Assistência Social passaram a compor a Secretaria de Direitos Humanos e os Programas

¹⁸⁴ Medida Provisória que extingue, altera denominação de órgãos, modifica dispositivos da Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a Reforma Administrativa do Poder Executivo e dá outras providências.

de Transferência de Renda e CADÚnico foram transferidos para a Secretaria de Agricultura Familiar.

Estas mudanças indicam a necessidade da realização de outros estudos para a apreensão dos motivos e dos significados destas sobre a gestão da Assistência Social no Estado do Maranhão. Mas a visão prospectiva que se vislumbra é que advirão tempos ainda mais difíceis para os sujeitos envolvidos com a construção dessa Política sob a ótica do direito dos usuários e do dever do Estado. Tempos de retrocessos conceituais e operacionais, denotando o lugar de não política, reafirmando este lugar como um traço marcante da história da Assistência Social negada como política pública neste Estado.

4.3 Tendências de rupturas e de continuidades com o conservadorismo na Política de Assistência Social no Maranhão

O percurso histórico transcorrido na trajetória da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão demonstra ser permeado por elementos que apontam tendências de continuidade, mas também, de ruptura com o conservadorismo. Essas duas tendências expressam as relações entre perspectivas distintas que são concretizadas nas ações dos sujeitos envolvidos no processo de construção da Política.

O limiar que separa uma da outra é muito tênue, sendo que o que se apresenta como indício de ruptura, encontra-se ainda eivado de elementos conservadores, o que dificulta a compreensão do que de fato representa um e outro. Apesar dessa dificuldade, considero importante demarcar as expressões de possíveis rupturas em curso, acreditando que apesar da contradição subjacente, há uma tendência que, potencializada pela ação histórica dos sujeitos, assegurará o patamar que a Política de Assistência Social já adquiriu no aspecto legal.

É a partir dessa relativização do que entendo por tendência de ruptura que devem ser considerados os resultados da pesquisa que apresenta as particularidades desse processo no Maranhão, em seguida caracterizadas a partir das falas dos sujeitos envolvidos na pesquisa de campo, quais sejam: gestores, técnicos, conselheiros e usuários.

4.3.1 A concepção de Assistência Social

Quanto à concepção de Assistência Social, se pode perceber que há uma convergência entre a maioria dos gestores, técnicos e conselheiros entrevistados, em reconhecê-la como direito social que deve ser assegurado, com primazia, pelo Estado brasileiro em suas três esferas de governo, e, de forma complementar, pelas organizações da sociedade civil, como forma de assegurar direitos inerentes à dignidade humana de todos os que dela necessitarem.

A PAS já prevê o reconhecimento dos direitos humanos: dignidade, não discriminação, igualdade de acesso, direito a ter direito, cultura, gênero, orientação sexual. Ela tem que respeitar esses direitos. A concepção é explicitada na forma como essa temática do ponto de vista legal e conceitual é incluída na capacitação das pessoas que operam a política. Eles devem ter sua prática fundada nesses direitos. O Decálogo de Direitos Socioassistenciais e sua publicação afirma que o respeito aos direitos humanos passa por todo o atendimento, é essa a mira da Política, alcançar esse tipo de postura. (Informação verbal)¹⁸⁵.

Primeiro direito de ser, estar, pertencer. A PAS trás a possibilidade de inserção das pessoas excluídas da produção do pertencimento social como sujeito. É a única política que dá visibilidade a esses sujeitos. De que modo: a partir dos serviços de fortalecimento de vínculos familiares, comunitários, reinserção social, participação, organização, enfim, direito de ser sujeito. (Informação verbal)¹⁸⁶.

A análise da pesquisa com os usuários apresentou resultados que demonstraram que a concepção de ajuda ainda predomina, associando o trabalho dos profissionais como forma de ajudar aos menos favorecidos e confundindo a Assistência Social com a Assistente Social (profissional). O termo Assistência Social ainda se encontra fora do domínio do cotidiano dos seus usuários, ao ponto de confundi-lo com Assistente Social, o profissional com o qual se depara sempre que procura o serviço. “Para mim é as duas coisas porque toda vez que venho ao CRAS a assistente social me ajuda. Então, eu acho que isso é ajudar quem precisa, não é?”. “Ainda tem muita gente que não conhece o trabalho da assistente social. A assistente social é

¹⁸⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

¹⁸⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

para nos ajudar a resolver nossos problemas... ela é nossa amiga”. “A Assistência Social é um direito e uma ajuda também. Sempre que é preciso a assistente social nos ajuda”. “É um direito porque para conhecer nossos direitos temos primeiro que conversar com as assistentes sociais. Elas sempre sabem explicar as coisas pra gente”. (Informação verbal)¹⁸⁷.

Apesar de a maioria dos usuários entender assistência social como ajuda, um número ainda reduzido já percebe a concepção de direito: “Eu vejo a Assistência Social como um direito nosso. Nós também pagamos impostos, mas é uma pena que as coisas não funcionam como deveria. Tudo é muito demorado, tudo é muito lento”. “A Assistência Social é um direito assim como a educação e saúde, mas os serviços não são oferecidos como está na lei. Seria muito bom se quando a gente procurasse por um direito nosso esse direito fosse garantido”. (Informação verbal)¹⁸⁸.

Essa concepção de Assistência como forma de assegurar direitos humanos consta da Constituição de 1988, regulamentada pela LOAS e PNAS, sem que ainda tenha sido totalmente incorporada. Essa discussão ganha novo impulso a partir de 2005, com o SUAS e o debate acerca dos 10 Direitos Socioassistenciais, com sua divulgação para os usuários. Mesmo depois de mais de cinco anos do SUAS, “traduzir esses direitos na prática é ainda um desafio grande”. (Informação verbal)¹⁸⁹.

A pesquisa aponta para as dificuldades de realização dessa concepção no processo de implementação no município, tendo em vista ainda não ter sido totalmente internalizada pelos diferentes sujeitos.

Política pública que tem conseguido esculpir seu espaço a duras penas, inclusive porque, historicamente, foi uma ação de favor ou dirigida a quem menos voz tinha, não havendo por isso busca de qualificação desses serviços. (Informação verbal)¹⁹⁰.

Apesar da legislação, não vejo o usuário recebendo direitos, com exceção de alguns Programas. Ainda há muito o dar pelo dar; falta de condições de atendimento sigiloso; sem acolhida devida, estamos caminhando, mas é preciso avançar; há falta de conhecimento dos

¹⁸⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuária.

¹⁸⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuária.

¹⁸⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

¹⁹⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

recursos humanos sobre as NOBs e a Política e sem isso não se consegue caminhar. (Informação verbal)¹⁹¹.

É política de direito, colocada a serviço da população como direito, só que faltam estratégias para dar conhecimento à população dos seus direitos e desta conseguir exigir. Quando a população é tratada sob a ótica do direito, ela se sente assim, sujeito de direito. (Informação verbal)¹⁹².

A população deve ter o direito de reclamar por não ser atendida. Reconheço que ainda não temos instrumentos para isso. As regulamentações mais recentes buscam criar esses instrumentos. (Informação verbal)¹⁹³.

Hoje é concebida e operacionalizada por muitos trabalhadores numa lógica do direito, na superação do conservadorismo: ajuda e solidariedade. Tem havido grande investimento nessa direção, mas ainda há gestores impregnados pelo conservadorismo, que não conseguem dar concretude a essa nova proposta democrática de fazer a Política de Assistência Social. (Informação verbal)¹⁹⁴.

A equipe técnica hoje tem base legal e doutrinária que embasa a concepção de direito, mas a equipe ainda não introjetou a noção de direito do usuário, de considerá-lo protagonista da política. (Informação verbal)¹⁹⁵.

Quanto ao público atendido pela PAS, a partir da descentralização, a pesquisa apontou para dois momentos; um, anterior ao SUAS, em que as ações eram focalizados nos públicos com maior vulnerabilidade, quase no risco, isto é em pessoas com direitos violados: trabalho infantil; violência contra crianças e adolescentes; população de rua; pessoas com dificuldades de acesso às políticas públicas; crianças de 0 a 6 anos.

O segundo momento foi demarcado pela implantação do SUAS, onde a forma de organização dos serviços pode ter contribuído para facilitar o acesso do público aos serviços de proteção básica e especial através dos CRAS e CREAS. Embora os critérios do SUAS apontem para a universalização do acesso para todos os moradores no território que necessitem do serviço, a focalização na pobreza extrema permanece para o acesso aos programas federais que envolvem a transferência de renda.

¹⁹¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

¹⁹² Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

¹⁹³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

¹⁹⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

¹⁹⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

A concepção de público da Assistência Social apresenta variações. Uma, que defende a focalização na extrema pobreza, tendo em vista não permitir que ela fique sem atendimento e, outra, que considera o público independente da situação de pobreza, uma vez que a política abrange questões que independem da classe social do indivíduo.

Quem dela necessitar independente de corte de renda, pois por contingências sociais as pessoas podem precisar. Mas há necessidade de focalizar também na exclusão pela extrema pobreza, pois se pode diluir e não atender quem realmente precisa. (Informação verbal)¹⁹⁶.

Toda pessoa que dela necessitar, não só o pobre pois dependendo das circunstâncias, outros públicos podem precisar de Assistência Social em determinado momento da vida. (Informação verbal)¹⁹⁷.

Todos que dela necessitem, independentes da situação de pobreza. Por exemplo, quando a PAS hoje acompanha um adolescente em conflito com a lei, ao cumprir a Medida Sócio Educativa em Meio Aberto, é acompanhado pela PAS, independente de origem de classe. (Informação verbal)¹⁹⁸.

As respostas dos usuários reafirmam a concepção da necessidade de focalização nas pessoas com maior necessidade em função da falta de trabalho: “O direito de receber é das pessoas carentes que vivem na pobreza.” “As pessoas pobres que não têm trabalho e precisam de ajuda para sobreviver.” “Esse direito é das pessoas de baixa renda e sem emprego. Pessoas como nós que nem tem uma casa para morar”. (Informação verbal)¹⁹⁹.

Quanto à responsabilidade de prestar os serviços, há unanimidade na primazia do Estado através dos entes federativos. Neste caso, os usuários também se expressam nessa mesma direção: “Com certeza é obrigação do governo.” “Se a assistência social é um direito e tem até lei, então é porque é obrigação do setor público.” “Essa responsabilidade é dos nossos governantes.” “Se nós temos direitos e pagamos impostos também, então

¹⁹⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

¹⁹⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

¹⁹⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

¹⁹⁹ Dados obtidos através das entrevistas realizadas com Usuários.

nossos governantes têm obrigação de garantir a assistência social a quem necessita”. (Informação verbal)²⁰⁰.

Mas se pode perceber diferença sutil nos depoimentos de técnicos e gestores quanto à relação que deve ser estabelecida ente Estado e sociedade civil, demonstrando duas tendências: uma, em que a relação seria de “parceria” entre as partes, supondo horizontalidade, e, outra, que supõe a primazia do Estado na coordenação e orientação com base em diretrizes por ele definidas.

Maior responsabilidade é do Estado, mas na interseção com as ONGs, que têm papel fundamental não só na parceria na execução das ações, mas um papel político no atendimento, o Estado deve fomentar esse entendimento por parte das ONGs. (Informação verbal)²⁰¹.

Responsabilidade pública do Estado brasileiro através dos entes federados, cada um com suas responsabilidades e competências específicas, e de forma complementar, pela rede assistencial não governamental, submetida à coordenação, orientação, acompanhamento e avaliação do estado brasileiro, a partir dos princípios e diretrizes da legislação da política. (Informação verbal)²⁰².

O chamado à interseção entre Estado e sociedade civil e à parceria entre eles se apresenta como uma leitura equivocada, que confunde as atribuições, diluindo a hierarquia de primazia do Estado como coordenador e executor da Política, conforme preceitua a legislação em vigor. Essa concepção reafirma posturas conservadoras e cria dificuldades na implementação dos serviços, principalmente no que diz respeito à obrigação legal de as entidades da rede assistencial se adequarem ao modelo SUAS para poder desempenhar suas atividades.

4.3.2 O lugar do usuário na Política de Assistência Social

O lugar do usuário, como sujeito integrante da Política de Assistência Social, conforme as informações colhidas com os diversos entrevistados, ainda está por ser construído, ou encontra-se em processo lento de construção. Prevalece ainda a noção de usuário como o demandante por

²⁰⁰ Dados obtidos através das entrevistas realizadas com Usuários.

²⁰¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

²⁰² Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

atendimento, o destinatário dos serviços, o que recebe serviços, embora em estágios diferenciados de compreensão:

Há situações diferenciadas, usuários com consciência dos direitos; outros que têm uma idéia parcial da assistência social, e a maioria que reduz a assistência social ao recebimento de um benefício. A totalidade ainda não tem a informação completa, nem a noção de que ele tem direito não só de usufruir dos serviços, mas também de participar da gestão. (Informação verbal)²⁰³.

A participação ainda é pontual em alguns programas e projetos, falta trabalhar essa questão da participação como forma de influir, de decidir no processo. O PETI, em São Luís, foi um exemplo de participação do usuário desde a formulação da proposta pedagógica (2006/2007). A avaliação de resultados do PETI com adolescentes, famílias, é anterior a esse período. (Informação verbal)²⁰⁴.

Esse lugar do usuário pode ser percebido pela concepção de direito ainda em construção, conforme expresso anteriormente, prevalecendo ainda na fala da maioria dos entrevistados, o usuário como o recebedor de um benefício. Uma das principais dificuldades apontadas pelos técnicos e gestores à ruptura com essa concepção de usuário é a insuficiência dos mecanismos de divulgação da Política e dos serviços assistenciais como direito.

De modo diverso, outros entrevistados alegaram constituir uma das maiores dificuldades na relação com os usuários, a falta de condições de operacionalizar os conteúdos conceituais e metodológicos nas ações desenvolvidas, quer sejam condições para o funcionamento das unidades públicas (espaço físico, equipamentos, material de consumo) quer seja resultante das condições precárias de trabalho das equipes técnicas (contratos temporários, baixos salários e ausência de capacitação permanente).

Apesar da produção de materiais de divulgação ser destacada pelos entrevistados, estes não contemplam a necessidade de socialização das informações. Havia por parte dos técnicos a expectativa de que essa questão seria equacionada com o atendimento por território, nos CRAS e CREAS, onde a proximidade com o usuário poderá potencializar a difusão da informação. Buscando capturar as formas de participação dos usuários nas atividades, a pesquisa levantou informações sobre o funcionamento dos CRAS.

²⁰³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²⁰⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

Os motivos apresentados pelos usuários entrevistados para a busca do primeiro atendimento nos CRAS podem indicar essa tendência de melhoria da circulação de informações, onde a proximidade da Unidade Pública no território teria facilitado a divulgação dos serviços, sendo destacados, como motivos para procurar o CRAS, a necessidade de fazer o cadastro no Programa Bolsa Família, os cursos de capacitação, as palestras socioeducativas e o atendimento psicossocial.

Conforme respostas dos usuários entrevistados, os programas de Assistência Social foram divulgados de diversas formas: carro de som, televisão (Bolsa Família e Projovem Adolescente), através dos atendimentos e reuniões realizadas no CRAS, reuniões na comunidade (Pastoral da Criança) e através de outras pessoas, como parentes e vizinhos. Como as usuárias dizem: “Eu não conhecia o CRAS. Quem me falou que existia o CRAS foi minha vizinha quando ela veio fazer o Bolsa Família e eu vim também”; “Alguns programas eu conheci quando vim ao CRAS e a Assistente Social me falou, como por exemplo, o Projovem Adolescente e o kit enxoval”; “Eu vim fazer minha inscrição no Bolsa Família porque minha irmã e minha vizinha me avisaram”; “Fiquei sabendo do Bolsa Família através do carro de som que passou avisando pra gente vim fazer o cadastro aqui no CRAS”; “Eu fiquei sabendo do Bolsa Família através da televisão e depois na própria Prefeitura quando eu fui me informar o que era preciso para me inscrever”; “Muitos desses programas a gente conheceu nas reuniões aqui no CRAS e quando a gente veio fazer a inscrição com a Assistente Social para participar das coisas aqui no CRAS”.; “Eu soube do Bolsa Família através das reuniões da Pastoral da Criança”. (Informação verbal)²⁰⁵.

No caso das famílias do CRAS Coroadinho e do CRAS Itaqui Bacanga, muitos entrevistados só buscaram o referido atendimento para acessar o aluguel social e para o cadastramento no Programa Habitacional, programas previstos para as famílias desabrigadas dessas áreas, não tendo conhecimento anterior sobre os serviços prestados pelo CRAS. Como os relatos: “A primeira vez que fui no CRAS foi devido a enchente de 2008”; “Eu procurei para me cadastrar no projeto das casas”; “Eu vim por causa do aluguel

²⁰⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

social e depois porque tenho um filho especial”; “Quando eu vim a primeira vez foi para fazer o Bolsa Família e depois voltei por causa do aluguel social”. (Informação verbal)²⁰⁶.

No que se refere aos Programas de Assistência Social, a maioria dos usuários tem conhecimento dos Programas Bolsa Família, Projovem Adolescente e PETI. Merece destaque a prevalência do Programa Bolsa Família (PBF) como motivo para a busca pelos serviços socioassistenciais nos CRAS. Porém, apontaram também os benefícios eventuais como o kit enxoval e aluguel social, além do benefício assistencial BPC. Este último é citado não como um benefício assistencial, mas como aposentadoria. Observamos, também, que não há um conhecimento mais profundo dos usuários acerca dos programas e benefícios. Com base nos relatos: “Conheço apenas o Bolsa Família”; “Além do Bolsa Família tem o Projovem Adolescente para quem tem filhos adolescentes”; “Eu conheço o kit o enxoval que é para as gestantes e o aluguel social. Tem também o PETI”; “Conheço o Bolsa Família e aquele que paga uma aposentadoria para pessoas deficientes”. (Informação verbal)²⁰⁷.

A participação do usuário é um dos princípios da Política de Assistência Social. No Maranhão, ela ainda se apresenta frágil e pontual, restrita a experiências em alguns programas e projetos. A indução à expansão é movida mais pela pressão da legislação do que do próprio usuário, uma vez que ele ainda é chamado a participar. Os gestores e equipe técnica ainda não viabilizam os mecanismos que estimulem e favoreçam a participação, em condições que eles possam interferir no planejamento, monitoramento e avaliação das ações. “Alguns serviços já conseguem desenvolver essa participação. O PETI foi um exemplo de participação do usuário. Na avaliação de resultados com adolescentes, famílias, desde sua implantação, na formulação da proposta pedagógica em 2007”. (Informação verbal)²⁰⁸. “A participação do usuário precisa ser fortalecida por ser um direito sociassistencial. Falta trabalhar essa questão da participação como forma de influir, de decidir, não apenas de se fazer presente a uma reunião”. (Informação

²⁰⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

²⁰⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

²⁰⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnico.

verbal)²⁰⁹. “Ainda há muito que fazer para que o usuário da assistência social se sinta com voz para reivindicar os seus direitos. (Informação verbal)²¹⁰.”

As atividades em que os usuários afirmaram participar nos CRAS: reuniões de grupos, cursos de capacitação, passeios e festas em datas comemorativas (Dia das Mães, Arraial do CRAS, Dia das Crianças, Natal, etc.). Percebe-se que são atividades recreativas e festivas ou de capacitação, o que significa, na realidade, o acesso aos serviços ofertados, não se configurando como participação na gestão. Denota-se também o fato recorrente nas falas, de que eles esperam ser chamados para o CRAS, não partindo deles a iniciativa de buscar a participação nas atividades. “Aqui eu sempre participo das reuniões e das festas de Dia das Mães e do Natal”; “Eu sempre participo das reuniões. Já participei também do curso de manicure”; “Eu nunca fui chamada para fazer cursos, mas já participei com meus filhos do passeio do Dia das Crianças”; “Eu fui chamada para algumas reuniões, mas depois nunca mais me chamaram para nada”; “Eu já participei da festa do São João (Arraial do CRAS) e da festa do Natal e de algumas reuniões com as assistentes sociais”; “Eu já fiz o curso de doces e salgados e o curso de artesanato. Também participo das reuniões com as assistentes sociais”. (Informação verbal)²¹¹.

A participação do usuário na Política é entendida também por eles pelo tempo de permanência nos programas. Dessa forma, existem famílias da área do Coroadinho e do Itaquí Bacanga que estão no aluguel social desde 2008, quando houve uma grande enchente e as famílias desabrigadas foram alojadas no Ginásio Castelinho por aproximadamente três meses. Quanto ao período de inclusão no PBF, há famílias que são beneficiárias desde a época do Bolsa Escola e Vale Gás, bem como aquelas que, apesar de cadastradas no CadÚnico, nunca receberam o PBF.

O que se pode concluir dessas informações é que algumas atividades se cristalizam na vida das pessoas sem que a situação que gerou a inserção em algum serviço seja resolvida, como no caso do aluguel social que já se estende por quatro anos, sem que a moradia definitiva seja

²⁰⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

²¹⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²¹¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

providenciada, ou da que é beneficiária da transferência de renda, desde que ela foi instituída na década de 1990.

Eu estou recebendo o aluguel (social) desde 2008 quando teve aquela enchente e nós ficamos três meses no Ginásio Castelinho. Aquilo foi uma humilhação pra gente, as coisas que chegavam nunca davam pra todo mundo. No Bolsa Família faz tanto tempo que nem lembro mais [...]. (Informação verbal)²¹².

E outros relatos como: “Fiz meu cadastrado há mais de dois, mas até hoje nunca recebi nada”; “Eu recebo o Bolsa desde quando era o Bolsa Escola e o Vale Gás. Eu fiz meu cadastro na escola dos meus filhos”; “Recebo o Bolsa Família há mais de cinco anos e estou no aluguel social desde 2009”; “Já recebo o Bolsa uns quatro anos”; “Recebo Bolsa Família há seis anos e o aluguel tem dois anos”. (Informação verbal)²¹³.

A situação de famílias identificadas como permanentes usuárias da Assistência Social pode ser percebida quando foi perguntado aos usuários se haviam sido atendidos pela Assistência Social no período anterior a 1988. Apesar de a maioria dos entrevistados ter afirmado desconhecer esse período, alguns relataram suas experiências na LBA e na FEBEM, revelando que sua situação de pobreza atravessa a própria história de construção da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, o que repõe o debate sobre a falta de efetividade da política no enfrentamento da pobreza. “Eu me casei na LBA. Naquela época quem não podia pagar a documentação do casamento se casava pela LBA”; “Na época da FEBEM eu participei do curso de manicure e de artesanatos. Até hoje faço artesanatos para ganhar um dinheirinho”; “Além dos cursos da LBA eu participava sempre das brincadeiras que eles faziam lá”; “Eu participei de programas da LBA. A LBA me ajudou muito. Eu casei pela LBA, eu recebia leite e recebi também o enxoval do meu filho. A LBA dava uma grande ajuda para quem precisava”. (Informação verbal)²¹⁴.

Quanto ao acesso das famílias ao PBF, há que se relevar a diversidade de locais de acesso: nas escolas, nos CRAS, na Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS), Secretaria Municipal de

²¹² Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuária.

²¹³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

²¹⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

Educação (SEMED), na Pastoral da Criança e através das agentes de saúde, o que denota certo grau de intersectorialidade entre as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde. Quanto ao aluguel social, todas as famílias acessaram nos Centros de Referências das áreas atingidas. “Fiz minha inscrição com a agente de saúde da minha área”; “Eu e todo mundo que eu conheço fez aqui no CRAS”; “Eu fiquei sabendo do Bolsa na Pastoral da Criança e lá mesmo e fiz minha inscrição”; Quando eu fiz a minha inscrição foi na rua do Sol.” Aqui, a usuária se referiu ao endereço da SEMED”; “Eu fiz meu Bolsa aqui mesmo no CRAS e o aluguel (social) também”; “Eu fui fazer o meu cadastro lá no Centro”; “Na época que eu fiz o Bolsa Escola e o Vale Gás eu fiz no colégio dos meus filhos e o aluguel das casas a gente veio fazer aqui com as assistentes sociais daqui do CRAS”. (Informação verbal)²¹⁵.

Sobre o significado de serem atendidas através de recursos de transferência de renda, as beneficiárias reafirmam o sentido de ajuda. Ajuda financeira que contribuiu para uma maior atenção das famílias em relação à permanência das suas crianças e adolescentes na escola, tendo em vista ser essa uma das condicionalidades do programa. Mas que extrapola essa potencialidade, evidenciando a importância financeira que o recurso representa para essas famílias no atendimento a outras demandas como aluguel ou um curso.

“O Bolsa Família me ajuda a comprar comida e às vezes roupas para meus filhos. Eu não tenho emprego e esse dinheiro apesar de pouco me ajuda muito”; “Para mim esse dinheiro é muito importante porque eu não tenho emprego e é com ele que pago meu aluguel”; “Para mim, mais do que poder comprar alimentos o Bolsa é um incentivo para as crianças irem para escola”; “O dinheiro é pouco, mas ajuda bastante, principalmente para aquelas mães sem marido e sem emprego fixo, como eu”; “Eu vivo sozinha com meus filhos e esse dinheiro me ajuda muito. É melhor do que eu me prostituir, e mesmo assim isso ajuda a manter meus filhos na escola porque quando falta um lápis ou um caderno é com esse dinheiro que a gente compra”; “Com o Bolsa eu

²¹⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

pago um curso para minha filha e compro o material escolar”. (Informação verbal)²¹⁶.

Os depoimentos das usuárias do Programa Bolsa Família demonstram o verdadeiro sentido do recurso recebido; pouco, mas significativo no contexto de pobreza em que se encontram. Contudo, sem a potencialidade de elevar essas pessoas à classe média, conforme amplamente divulgado pelos últimos governos brasileiros.

4.3.3 O financiamento da Política de Assistência Social

O SUAS define em seu desenho as responsabilidades dos três entes federativos no financiamento da Política, compreendendo a impossibilidade de o município arcar com os ônus da implementação das ações e da necessidade de relações cooperativas entre os entes federativos no atendimento das necessidades sociais através da política pública.

A implementação do SUAS, conforme os entrevistados, constituiu muitas rupturas com o modelo anterior, destacando nesse processo o fortalecimento da relação entre os três entes federados na construção da Política através das instâncias colegiadas de pactuação formada por gestores municipais, estaduais e nacional.

Em relação ao financiamento, a pesquisa aponta para estágios diferenciados de participação dos entes no cumprimento de suas responsabilidades. No que se refere ao governo federal, foram apontados como indicativos de ruptura com o modelo anterior: a ruptura com a relação convencional e instituição do repasse fundo a fundo; o financiamento por serviço em substituição ao segmento; a expansão dos recursos federais e o monitoramento de sua aplicação para a estruturação dos serviços pactuados:

Ruptura com a relação convencional dos repasses financeiros federais mediados por interesses clientelistas via parlamentares, com a instituição de forma regular e automática de transferência de recursos fundo a fundo, assegurando a continuidade da oferta dos serviços e o financiamento como direito do município. (Informação verbal)²¹⁷.

²¹⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

²¹⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

“Evolução do financiamento superando a fragmentação do financiamento por segmento, substituição do financiamento federal fragmentado por segmento e situação, para o financiamento por serviço”. (Informação verbal)²¹⁸. “Expansão do financiamento federal é qualificada, com Termo de Aceite do Gestor, com tempo definido e concepções para a estruturação do serviço, sob monitoramento”. (Informação verbal)²¹⁹. “Fortalecimento da relação entre os 3 entes federados na construção da Política através das instâncias colegiadas de pactuação formada por gestores municipais, estaduais e nacional”. (Informação verbal)²²⁰.

Apesar das mudanças fundamentais ocorridas na esfera federal, a pesquisa apontou para duas continuidades. O centralismo da esfera federal na condução da política, a despeito do discurso oficial e da legislação apontarem a descentralização como princípio. A centralização se expressa na definição dos programas nacionais deixando pouco ou nenhum espaço para que as particularidades municipais, sua cultura, suas estratégias de enfrentamento se concretizem na implementação da política na esfera local.

Por seu turno, o município é dependente dos recursos federais para fazer a assistência social funcionar e adere aos programas nacionais como forma de garantir que dessa maneira a assistência social se realize. O específico fica subsumido, por não ser considerado para efeito de financiamento federal. “A união concentra certo poder em função do cofinanciamento federal dirigido aos serviços concebidos nacionalmente. Ainda não há abertura pra financiamento a ações concebidas em nível local, que não estejam dentro das diretrizes nacionais”. (Informação verbal)²²¹.

A segunda continuidade destacada diz respeito à insuficiência dos recursos repassados pelo governo federal para a implementação do SUAS, conforme o seu desenho. Há um descompasso entre o desenho do SUAS, as diretrizes, o discurso oficial e o volume de recursos dispensados à implantação do Sistema. A implementação do SUAS nos municípios requer não apenas reorganizar os serviços conforme a Tipificação Nacional, mas, operacionalizá-

²¹⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

²¹⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

²²⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²²¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

los com a primazia da esfera pública, em unidades públicas construídas para esse fim; conforme os padrões de quantidade e qualidade; por equipe multidisciplinar efetiva, concursada, capacitada. “Permanece a insuficiência do valor dos recursos federais (pisos) para fazer face aos serviços com qualidade. Embora alguns pisos tenham sido redimensionados em 2010, os recursos ainda são insuficientes”. (Informação verbal)²²².

O cofinanciamento da esfera estadual deveria fazer o contraponto às dificuldades que o município encontra para operacionalizar o SUAS, mas esta tem sido uma dificuldade nacional, que vem sendo alterada lentamente, contribuindo para ampliar as deficiências de financiamento da Política de Assistência Social. Pesquisa nacional realizada por Silvab (2001b) mostra a tendência de crescimento da presença da esfera estadual no financiamento, que até poucos anos atrás contava basicamente com as esferas federal e municipal.

No Estado do Maranhão, a ausência do aporte financeiro do governo estadual para os municípios tem sido a marca desde os anos 1990, quando a descentralização foi legalmente definida, sendo rompida apenas por um breve período (2007-2009) em que houve alternância do grupo político no governo. Dessa forma, a implementação do SUAS não conseguiu, ainda, que o ente estadual cumpra suas atribuições no financiamento da Assistência Social.

Poucas mudanças na relação da esfera estadual com os municípios, expresso principalmente na ausência do co-financiamento, que no Maranhão, só ocorreu em 2008, com a legislação instituída no governo Jackson Lago, que garantiu a transferência de recursos do Fundo Estadual para os Fundos Municipais. (Informação verbal)²²³.

O perfil dos gestores estaduais expressa outro elemento conservador no processo de implementação da Política de Assistência Social. A escolha do gestor, a partir de critério técnico, asseguraria que este tivesse formação acadêmica na área. O que prevalece, no entanto, é o critério político. A falta de conhecimento dos gestores acerca da temática reforça a visão conservadora de Assistência Social como política pobre para pobres.

²²² Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²²³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

São políticos de carreira buscando se reeleger na próxima eleição, passando a ser esta a finalidade principal e maior compromisso no desempenho de suas funções, a ampliação das bases de apoio político do governo e sua viabilidade eleitoral, sendo essa a tarefa a cumprir na relação com os municípios. (Informação verbal)²²⁴.

Outra dificuldade que indica a presença do conservadorismo na relação entre a esfera estadual e os municípios se expressa no aprofundamento das relações clientelistas. Ao mesmo tempo em que a esfera estadual nega o cofinanciamento como direito de todos os municípios, desenvolve estratégias de favorecimento dos municípios que compõem o próprio grupo político.

Antes do governo Jackson Lago, o recurso era repassado apenas através de convênios, direcionados aos aliados políticos, com volumes vultosos de recursos com fins clientelistas, quer seja através de recursos financeiros ou materiais repassados a cabos eleitorais. (Informação verbal)²²⁵.

O financiamento pela esfera municipal vem se ampliando no decorrer do período. Segundo as informações dos entrevistados, a primeira impressão que se tem é de que o cofinanciamento federal é muito superior ao municipal. Mas analisando mais profundamente se pode perceber que os dois entes federados participam com valores muito próximos. Essas contradições aparecem nos depoimentos. “Maior participação do governo federal, seguido do município”. (Informação verbal)²²⁶. “Co-financiamento pela esfera federal e municipal equilibrada, muito próxima, quase meio a meio”. (Informação verbal)²²⁷. “Município vem investindo gradativamente, aumentando sua participação juntamente com a esfera federal. O Estado não participa”. (Informação verbal)²²⁸. “Predomínio do governo federal para os serviços, mas levando em conta a estrutura como um todo, o maior volume é do município”.

²²⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²²⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²²⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

²²⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

²²⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

(Informação verbal)²²⁹. “A esfera federal continua sendo a maior financiadora das ações finalísticas. Mas o governo municipal financia a folha de pagamento e todas as demais despesas de infraestrutura e operacionais. Não há contrapartida da esfera estadual”. (Informação verbal)²³⁰.

Os resultados da pesquisa mostram que é necessário compreender o esforço desenvolvido pelo município para dar conta da implementação do SUAS. Segundo as entrevistadas, os custos de infraestrutura e pessoal para a implementação da política são elevados e devem ser considerados quando da mensuração dos recursos aplicados pela esfera municipal, para que a Política de Assistência Social se concretize, mesmo com as fragilidades existentes.

As continuidades apresentadas no financiamento municipal recolocam a questão da insuficiência dos recursos orçamentários do município para fazer face às demandas do processo de implementação da Política de Assistência Social, conforme as determinações legais. Destaque para a “ausência de percentual definido por Lei municipal para o orçamento da assistência social” (Informação verbal)²³¹, aspecto apontado por todas as entrevistadas como fator que reafirma posturas conservadoras e dificulta a consolidação da Assistência Social como política de direito.

Além do volume de recursos orçamentários e financeiros insuficientes, a pesquisa aponta também para a continuidade da concepção conservadora de Assistência Social na relação do gestor municipal com a Secretaria de Fazenda, no momento da liberação dos recursos da assistência social, permanecendo uma relação de subordinação, de favor, de ajuda ao gestor à medida da liberação do recurso.

No financiamento uma continuidade conservadora era expressa na relação de pedir dinheiro ao governo municipal, mesmo havendo sido orçado. Havia uma dificuldade com a Secretaria da Fazenda, sempre prestar explicações, justificar. Permanece a visão de política pobre para pobre. Qualquer coisa serve, já é muito o recurso gasto, etc. o que gerava muito desgaste. (Informação verbal)²³².

²²⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²³⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²³¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²³² Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

4.3.4. O controle social sobre a Política de Assistência Social

O controle social assegurado pela Constituição Federal tem na ação dos Conselhos paritários (poder público e sociedade civil) nas três esferas de governo, um dos elementos fundamentais, uma vez que tem como atribuições a elaboração das ações e a fiscalização sobre a implementação destas. A história recente tem mostrado as dificuldades que este mecanismo de democratização, do modo de implementar política social, tem enfrentado. A pesquisa realizada com os Conselheiros²³³ apresenta alguns aspectos dessa realidade, que inicia pela própria falta de domínio sobre a concepção de direito e formato da Política.

O coronelismo ainda é muito forte, tendo como grande desafio a assistência social ser entendida como direito social. Entendo que a assistência social tenha que dialogar com a efetivação dos direitos, rompendo com o coronelismo, com a questão da ajuda que atrasa o desenvolvimento dessa política pública. (Informação verbal)²³⁴.

No CMAS predomina o conhecimento fragilizado sobre a PAS por parte considerável dos conselheiros. Na gestão municipal ainda predomina a característica eleitoreira, a ausência ou escassez de critérios de acesso das famílias aos serviços, programas e projetos contrariando as diretrizes nacionais. (Informação verbal)²³⁵.

As condições de infraestrutura para o funcionamento do CMAS são consideradas favoráveis pela maioria dos técnicos entrevistados, uma vez que o Conselho dispõe de espaço físico, equipe técnica, veículo, Secretária Executiva de Nível Superior, Computador, Internet, etc. Mas essa situação apresenta dissenso #quando se apresenta a fala dos conselheiros; parte deles concorda que as condições são adequadas e outros questionam o significado das condições de trabalho representadas por:

Materiais de escritório e equipamentos escassos; ausência de transporte exclusivo para o CMAS; equipe técnica reduzida; falta de capacitação específica para conselheiros e equipe técnica; ausência de materiais de divulgação; telefone e internet funcionam

²³³ Foi considerado, na pesquisa, o Conselho Municipal de Assistência Social do Município de São Luís em diversas gestões.

²³⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Conselheira.

²³⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

precariedade e em determinados períodos do ano. (Informação verbal)²³⁶.

Outros pontos que dificultam o trabalho do CMAS é a falta de recursos financeiros e de agilidade nos fluxos operacionais do órgão gestor que mantém o CMAS. Essa situação tem criado dificuldades.

Com relação à dotação orçamentária tem R\$ 60.000,00/ano para manutenção do CMAS. Entendo que o recurso financeiro é insuficiente para o desenvolvimento das ações [...] precisa elevar esse valor. Falta definir um percentual mínimo para a Política de Assistência Social, que seja pelo menos 8% como definido na IX Conferência Municipal de Assistência Social de São Luís com cofinanciamento estadual. (Informação verbal)²³⁷.

Os recursos existem somente no papel. O CMAS delibera pela definição dos recursos, no entanto, o recurso não é aplicado e a maioria dos conselheiros não apresenta resistência. As demandas são levantadas e encaminhadas administrativamente para a SEMCAS que atende parcialmente. (Informação verbal)²³⁸

A dinâmica de funcionamento do CMAS é determinada, além das condições de infraestrutura, pelas condições e capacidade de ação dos Conselheiros. Nesse sentido, entra em cena um conjunto de elementos que influenciam no desempenho das atividades de controle. A primeira diz respeito à formação e conhecimento técnico dos Conselheiros. “O nível de conhecimento dos conselheiros é insuficiente para o desempenho de suas funções, apenas 03 dos 40 conselheiros atuais tem domínio da PAS, o que mostra o que se pode esperar da ação destes conselheiros”. (Informação verbal)²³⁹.

Mesmo não havendo domínio sobre a PAS, permanece uma diferença de conhecimento acerca dos trâmites e das definições locais. Enquanto os representantes do governo municipal são técnicos de nível superior, dotados de um conjunto de informações atualizadas sobre a Política e sobre a organização e implementação dos serviços socioassistenciais, os conselheiros da sociedade civil são, em maior parte, pessoas sem formação

²³⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²³⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²³⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²³⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

superior, sem domínio sobre a Política e sua implementação. “Entendo que há necessidade de realização de capacitação sistemática para que os conselheiros possam ter esse conhecimento técnico para exercer suas funções no CMAS”. (Informação verbal)²⁴⁰.

Essa questão reproduz no interior do Conselho a assimetria entre os dois setores representados, comprometendo a dimensão política do controle pelos conselheiros, que altera o sentido de paridade na participação nos debates, na constituição de embates, uma vez que o conhecimento se constitui poder e influência na formação dos consensos e nas decisões tomadas. Esse pode ser um condicionante da fragilidade dos embates no interior do CMAS, que vem sendo desenvolvido por um número reduzido de conselheiros.

Houve momentos de maiores embates, de combatividade e outros menos. Dependendo do momento da gestão e do papel político utilizado por cada Conselheiro. Muitos imbuídos da missão, do propósito de compromisso militante pela causa, através do trabalho não remunerado. (Informação verbal)²⁴¹.

Os embates não eram políticos, mas operacionais dos serviços. Havia fragilidade nas negociações dos serviços. Embates e negociações pontuais de acordo com as demandas. Operado de forma tênue. Não se verifica muito esses embates. (Informação verbal)²⁴².

O perfil dos conselheiros e as condições de funcionamento influenciam diretamente na dinâmica de funcionamento do conselho, que é caracterizada por reuniões ordinárias mensais; comissões de trabalho; ações de fiscalização, ações desenvolvidas pelos conselheiros, e, atendimento e orientação a representantes de entidades; inscrição no CMAS e visitas às instituições, ações da equipe técnica. “Existe o planejamento que tem como instrumento o Plano de Ação (2010-2012) o que permite ir reprogramando as ações. As ações são constantemente avaliadas”; “As atividades são desordenadas. O planejamento existe apenas no papel e não acontece na

²⁴⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁴¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁴² Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

atuação diária. As comissões foram formalizadas, mas não tem atuação ativa”. (Informação verbal)²⁴³.

A rotatividade dos Conselheiros é um elemento que também se apresenta contraditório. Embora favoreça a alternância da representação das organizações da sociedade civil e do governo, exige que o processo de capacitação seja permanente. Ao final de uma gestão há certo acúmulo de informações e conhecimentos, o que poderia contribuir para uma atuação mais equilibrada dos Conselheiros. Esse desequilíbrio se reestabelece a cada início de gestão pelo ingresso de novos conselheiros. “Houve avanços na ampliação dos conhecimentos dos conselheiros mas há necessidade de renovação pela rotatividade. Há um domínio sobre o SUAS, mas dificuldades na especificidade dos serviços”; “A sociedade civil precisa se qualificar mais para que a política seja conhecida todos os conselheiros”; “Com a rotatividade é preciso investir no conhecimento dos serviços para poder exercer o controle” “Precisa avançar muito, mas não depende só dos Conselheiros, mas da estrutura, da capacitação. A sociedade civil está aprendendo a fazer participação e o órgão gestor é importante na criação das condições concretas para isso”. (Informação verbal)²⁴⁴.

Outro elemento que aparece nos resultados da pesquisa é a diferença de condições concretas de participação dos conselheiros. Enquanto a participação dos representantes do governo no Conselho se constitui em trabalho, pois sua carga horária é liberada para atuação no Conselho, a participação dos membros da sociedade civil se apresenta como militância que tem que se adequar às atividades laborais. Essa situação que deveria se colocar como ponto favorável à participação dos representantes do poder público, não tem se confirmado, uma vez que eles são pouco frequentes às atividades, sendo apontado na pesquisa:

A falta de compromisso dos conselheiros do poder público, que não aparecem nas reuniões, somente se for acionados pelo órgão gestor, em contraposição aos representantes da sociedade civil, que apesar das condições adversas, são mais atuantes. (Informação verbal)²⁴⁵.

²⁴³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁴⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁴⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

Além de militantes, os representantes da sociedade civil são também trabalhadores em outros espaços ocupacionais e apresentam dificuldades de equacionar essa duplicidade de funções. “A disponibilidade e disposição dos Conselheiros contribuem para o maior ou menor alcance das ações”; “Os grupos de trabalho não têm sistematicidade, por falta de tempo, falta de agenda dos conselheiros”; “Dificuldades de deslocamento dos conselheiros da sociedade civil”; “Além de se apropriar do conhecimento os conselheiros, tem que ter disponibilidade para exercer a função de conselheiro e poder contar com assessorias específicas para compreender melhor os documentos”. (Informação verbal)²⁴⁶.

A dimensão política do controle social através dos Conselhos deve assegurar que eles se constituam como espaços democráticos de discussão e deliberação para concretizar a proteção básica e especial aos usuários. A qualidade do controle exercido demonstrado pelos entrevistados mostra, por um lado, as fragilidades que o Conselho apresenta:

Os Conselhos ainda estão aquém da qualidade que precisam ter. São frágeis e despreparados. Seus componentes, muitas vezes, passam uma gestão e saem sem saber onde estavam, por que e em que votavam, e o que significou para o usuário o resultado de sua votação. (Informação verbal)²⁴⁷.

Há demanda grande para o Conselho, mas é como se eles não fizessem a leitura dessas demandas pela falta de assessorias nas áreas específicas de conhecimento. Falta cumprir o planejamento, fica muito no emergencial. (Informação verbal)²⁴⁸.

O Conselho tem conseguido cumprir com a apreciação e aprovação dos demonstrativos físico financeiros, a partir do detalhamento das receitas e despesas; a aprovação do planejamento das ações. No entanto, não tem conseguido cumprir com o acompanhamento e fiscalização das ações desenvolvidas (os serviços, programas, projetos e benefícios) nas unidades de assistência social públicas (CRAS, CREAS, abrigos [...]) ou da rede filantrópica formada por 509 instituições cadastradas no CMAS. (Informação verbal)²⁴⁹.

²⁴⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁴⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁴⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁴⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

Por outro lado, os entrevistados afirmam a importância de continuar investindo na construção desse espaço democrático que, a partir do SUAS, tem suas atribuições ampliadas e ressignificadas diante do poder público, uma vez que passam a fiscalizar não apenas o planejamento e execução das ações, mas também a prestação de contas dos recursos repassados ao Fundo Municipal de Assistência Social. “Não se pode negar que já faz diferença o gestor ter que submeter suas ações a um Conselho formado com participação da sociedade civil”; “A qualidade do controle pelo Conselho depende muito da postura da gestão da política. Pela postura de querer contribuir para fortalecer, a gestão instigava o Conselho a funcionar, entregando informações fundamentais ao seu funcionamento. (Informação verbal)²⁵⁰.

O CMAS age de forma responsável. Tem solicitado as informações e tem sido fornecido pela SEMCAS se apresentando aos novos Conselheiros. Algumas emergências apresentadas ao conselho, com prazo curto para pactuação às vezes tem dificultado a relação, parecendo que a Secretaria não se planejou, mas as vezes não é isso. (Informação verbal)²⁵¹.

O CMAS tem forçado a realização de audiências no órgão gestor exigindo a apresentação de documentos comprobatórios de gastos; Tem definido a destinação de saldos remanescentes de recursos para contratação de assessoria contábil e jurídica, embora ainda deliberação não cumprida; Tem realizado visitas de fiscalização às entidades que demandam a inscrição no CMAS. Embora pareça pouco, já faz diferença do tempo em que não havia este instrumento de controle. (Informação verbal)²⁵².

O CMAS funciona com dificuldade pela ausência de assessorias específicas de apoio sendo necessário também para seu fortalecimento a criação de um Fórum Municipal de Assistência Social para envolver a população. Outra estratégia para fortalecer seria dinamizar o fluxo de informações para a sociedade, ou seja, melhorar a divulgação das ações. (Informação verbal)²⁵³.

Quanto às mudanças e continuidades no controle social sobre a Política de Assistência Social, os sujeitos entrevistados na pesquisa foram unânimes em afirmar que há algumas mudanças nas competências dos Conselhos com o SUAS, mas que também há continuidades nas condições de

²⁵⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁵¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²⁵² Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁵³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

exercício do controle social. Segundo os sujeitos, o SUAS fortaleceu a concepção de Conselhos como instrumento permanente do processo de implementação da política social, deixando claro que essa instância de controle, apesar de todas as fragilidades que possa contar, é um instrumento de democratização da gestão da política pública da qual a sociedade brasileira não pode prescindir.

Desse modo, “a política contempla o Conselho como órgão deliberativo, implica em que eles tenham que funcionar de alguma forma” (Conselheira)²⁵⁴, exigindo do órgão gestor a criação das condições de funcionamento do CMAS. Por outro lado, o SUAS busca fortalecer essa instância de controle contemplando o Conselho na vasta legislação existente e reafirmando a relevância acerca do papel social e político dos Conselheiros, da necessidade dos serviços prestados pelos Conselheiros, enfim, suas atribuições como órgão de controle social.

No período de 2001 a 2008 o CMAS de São Luís avançou bastante em se perceber como instrumento de controle. O SUAS ajuda nisso quando inclui o Conselho como instrumento de controle. As Conferências realizadas pelos Conselhos são consideradas em suas deliberações. (Informação verbal)²⁵⁵.

Na linha do fortalecimento das funções de controle dos Conselhos, os entrevistados destacam a relevância das diretrizes de controle das contas dos recursos federais recebidos pela esfera municipal para a Assistência Social, que se encontram sob aprovação do Conselho. Essas diretrizes submetem a gestão municipal ao Conselho, e este passa a ser o responsável pela aprovação não só do planejamento e da implementação dos serviços, mas também da prestação de contas do órgão gestor sob pena de devolução e perda de recursos.

Com o SUAS há o empoderamento dos Conselheiros, bem como, maior exigência de capacitação destes para exercer a sua responsabilidade social. Diante do maior controle do Tribunal de Contas da União (TCU), a relação do órgão gestor com o CMAS passa a ser construída com mais cuidado, tendo em vista a preocupação sobre o papel dele na política. (Informação verbal)²⁵⁶.

²⁵⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁵⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

²⁵⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com a Conselheira do CEAS.

Foi destacado, também, como forma de mudança implementada pelo SUAS, a criação do SUAS – UEB, sistema on-line em que os Planos de Ação e Prestação de Contas do órgão gestor se encontram disponíveis, podendo ser acessados pelos Conselheiros através de sua senha individual, assegurando maior conhecimento sobre a gestão da Política.

O SUAS tem avançado em função de todos os instrumentos que têm sido criados para que os Conselhos possam fazer o controle. O Plano Anual, além de toda expansão de financiamento, prestação de contas, avaliação passa a partir do SUAS pela aprovação do Conselho. Os conselhos têm suas competências e responsabilidades ampliadas. Há a submissão da prestação de contas da prefeitura à aprovação pelo Conselho Municipal como expressão de poder dos Conselheiros. (Informação verbal)²⁵⁷.

Apesar de fortalecido no nível normativo e conceitual, os sujeitos entrevistados afirmam, de forma unânime, que o Conselho encontra muitas dificuldades no exercício de suas competências, mas destacam que “a atuação mesmo que precária do CMAS limita a atuação do órgão gestor” (Informação verbal)²⁵⁸. Os desafios ao funcionamento do CMAS para atender suas atribuições no desenho do SUAS são muitos, mas em primeiro lugar se apresenta a “necessidade de conhecimento do papel e das atribuições dos conselheiros por nós mesmos” (Informação verbal)²⁵⁹.

No controle social, apesar do empenho de alguns Conselheiros, não mudou a visão dos Conselheiros sobre o poder público. Falta conhecimento do seu papel como sociedade civil. Permanece a fragilidade de conhecimentos dos representantes apesar das mudanças alcançadas no período. (Informação verbal)²⁶⁰.

O que se observa mesmo com o SUAS é continuidade com a falta de controle social sobre a Política de Assistência Social, apesar dos instrumentos legais. (Informação verbal)²⁶¹.

²⁵⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁵⁸ Dados obtidos através da entrevista.

²⁵⁹ Dados obtidos através da entrevista.

²⁶⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

²⁶¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

A superação desse desafio não é tarefa fácil, uma vez que supõe um processo de capacitação permanente e continuada dos conselheiros, para que não haja descontinuidade no nível de conhecimento e domínio das atribuições a cada mudança de gestão. A capacitação permanente seria também um fator de equidade de conhecimentos entre os conselheiros da sociedade civil e do poder público, acentuando o nível de democratização das relações de poder no interior do Conselho, contribuindo para o exercício do controle sobre as ações da gestão pública.

Como o funcionamento do CMAS é assegurado pelo órgão gestor, os recursos financeiros repassados para a manutenção das ações do Conselho se constituem no termômetro acerca de até que nível o órgão gestor se permite ser controlado. Dependendo da matriz política no governo, poderá haver uma maior ou menor propensão a prover as condições para o controle efetivo do Conselho sobre a gestão.

Transparece nas falas dos entrevistados, a comparação entre as gestões do município de São Luís do período 2001-2008, quando a matriz política era mais permeável às relações democratizantes e a gestão que se inaugurou em 2009. No primeiro período, o CMAS avançou em seu processo de conhecimento e de identidade como mecanismo de controle social, facilitado pela concepção dos gestores.

O entendimento do papel do Estado e de seus compromissos. A depender das conjunturas, as responsabilidades e competências são fragilizadas. A necessidade da gestão democrática e transparente para facilitar a participação. Além da capacitação permanente dos conselheiros. (Informação verbal)²⁶².

No segundo, o destaque é para as dificuldades de relação com o órgão gestor. “A gestão influencia nas decisões e deliberações do CMAS, além disso, não é transparente na prestação de contas nem no planejamento das ações”; “Os principais desafios do CMAS para desempenhar suas atribuições de acordo com o desenho do SUAS são: contratação de assessorias especializadas, já mencionadas e elevação dos recursos financeiros para dinamização das ações do CMAS”; “Observa-se por parte do órgão gestor a falta do hábito da socialização de informações como forma de democratização

²⁶² Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

do poder. Quanto menos socialização de informações, maior centralização do poder". (Informação verbal)²⁶³.

Essas dificuldades de relacionamento entre o CMAS e o órgão gestor municipal expresso pela comparação e estabelecimento de diferenças entre as gestões dos períodos citados pode ser percebido pelo cotejamento das falas dos Conselheiros e da gestora, quando ela se refere às necessidades de relações mais estreitas entre CMAS e órgão gestor.

O CMAS age de forma responsável. Tem solicitado as informações e tem sido fornecido pela SEMCAS se apresentando aos novos Conselheiros. Algumas emergências apresentadas ao conselho, com prazo curto para pactuação às vezes tem dificultado a relação, parecendo que a Secretaria não se planejou, mas às vezes não é isso. (Informação verbal)²⁶⁴.

As diferentes concepções acerca do estágio de funcionamento do CMAS convergem para a conclusão da necessidade de reforço ao desempenho do controle social pelos Conselhos, afirmando que esse é um processo de construção lenta e difícil.

Precisa avançar muito, mas não depende só dos Conselheiros, mas da estrutura, da capacitação. A sociedade civil está aprendendo a fazer participação e o órgão gestor é importante na criação das condições concretas para isso. Não se pode negar que já faz diferença o gestor ter que submeter suas ações a um Conselho formado com participação da sociedade civil. (Informação verbal)²⁶⁵.

O papel dos Conselheiros ainda precisa ser fortalecido. A relação dos executores da política com o controle social precisa ser mais estreita e eles compreender o seu papel no acompanhamento das ações não pra dizer o que está errado, mas, pra dizer como pode ficar melhor. Ajudar a qualificar a ação no presente, e não atribuindo nota ao passado. (Informação verbal)²⁶⁶.

Por fim, os entrevistados foram unânimes em refletir sobre o significado da falta de representação dos usuários nos Conselhos, o que conforme expressaram, se afirma ainda na falta de consolidação da concepção de usuário como sujeito do processo de implementação da Política de

²⁶³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Conselheira.

²⁶⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²⁶⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

²⁶⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

Assistência Social, fato que não se apresenta apenas no Estado do Maranhão, mas é uma fragilidade nacional da implementação do SUAS, que a história se encarregará de resolver em seu decurso.

4.3.5 Gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social

Na relação da gestão pública da Política de Assistência Social com os usuários, os diversos sujeitos entrevistados apontam para as dificuldades de internalização e realização da concepção de assistência como direito e de usuário, como sujeito da política, apesar de ser esse o discurso oficial repetido no interior das unidades de atendimento do SUAS. Apesar das dificuldades, há um processo em construção na direção do direito.

A afirmação da Assistência Social como direito criou instrumentos para o usuário se perceber como sujeito de direito e está construindo uma nova cultura pautada na possibilidade de os usuários se tornarem sujeitos da política pública, capazes pela via do direito, de reivindicar serviços. Essa concepção é expressa por todos os técnicos, gestores e conselheiros entrevistados, além de alguns usuários.

A Concepção do direito do usuário em acessar o serviço vem mudando na prática, com a divulgação da ênfase de ruptura com a concepção de ajuda. O usuário não chega mais pedindo, não se sente mais agradecido, não leva mais presente porque não será recebido. A população foi aos poucos aprendendo, só que não foi só a partir do SUAS, foi desde o início da organização da PNA, mas se amplia com a forma de organização do SUAS, com o atendimento da equipe diretamente na ponta. (Informação verbal)²⁶⁷.

No que tange especificamente ao usuário, o nível de internalização da concepção encontra-se em estágio inferior aos dos demais sujeitos entrevistados. Embora a concepção da ajuda, ainda prevaleça, o direito já se expressa na fala de alguns usuários quanto às mudanças verificadas na Assistência Social com o atendimento nos CRAS. Embora a maioria dos usuários não soubesse de imediato relatar essas mudanças, aqueles que conseguiram se expressar apontaram como principal mudança a questão do conhecimento dos seus direitos enquanto cidadãos, e atribuíram esse

²⁶⁷ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

conhecimento ao trabalho realizado pelas assistentes sociais nos CRAS. Hoje em dia nós conhecemos nossos direitos. “Eles são mais divulgados. Antes de 1988 eu nem sabia que existia Assistência Social, muito menos que eu tinha algum direito. Agora, a gente vem aqui e as assistentes sociais explicam tudo pra gente”; “Houve mudanças para melhor. Nós temos direitos e temos para quem pedir e receber orientações porque é só procurar as assistentes sociais do CRAS que elas estão sempre prontas para nos ouvir e nos explicar sobre os nossos direitos”. (Informação verbal)²⁶⁸.

A lógica da ajuda, do favor, da clientela ainda se expressa, embora conjunturalmente, residualmente, mas ainda é uma continuidade. A implementação da concepção de direito, desse modo, encontra dificuldades de concretização, expressando continuidades com a concepção da ajuda, pela falta de entendimento dos próprios usuários sobre o seu protagonismo na Política.

A negação de direitos é fortalecida pelos gestores e técnicos, à medida que não figuram dentre as ações dos CRAS aquelas que visem o fortalecimento da organização dos usuários, o que resulta no reforço à visão do “assistido”, como também reafirma posturas patrimonialistas nos operadores diretos com a população. A ausência de participação dos usuários no planejamento, monitoramento e avaliação foi consensual entre todos os entrevistados. Em todos os CRAS onde foi realizada a pesquisa os entrevistados disseram nunca ter participado de nenhum desses momentos nos Centros de Referência.

Outro aspecto de continuidade apresentado pela pesquisa, embora de forma residual, foi a mudança na forma de prestação dos serviços no período eleitoral. Embora apenas uma usuária tenha expressado a vinculação do serviço ao apoio político, segundo ela, “esse período é quando as coisas vêm com mais facilidade pra gente. Os serviços melhoram, as coisas deixam de faltar, mas quando passa a eleição, voltamos para o esquecimento” (Informação verbal)²⁶⁹.

²⁶⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

²⁶⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com usuária.

A pesquisa indicou que, na relação da gestão pública da Política de Assistência Social com os usuários, a concepção da Política que perpassa a sociedade em geral e no interior da administração pública se apresenta também como uma continuidade. Ela é reforçada pela concepção de usuário da Assistência Social como sendo o pobre, que não tem importância na sociedade, nem direitos sociais. Assim, se a Assistência Social é para os menos importantes, ela deve agir para ocultar as contradições que essas pessoas expressam, por exemplo, as que se encontram nos semáforos ou outros logradouros públicos.

No interior dos órgãos da administração pública, a concepção de não direito pode ser visibilizada nas negociações internas da gestão pública. Permanece a concepção de que não precisa dar padrão de qualidade aos serviços assistenciais por ser para pobres. Essa concepção é enfrentada em todos os espaços de negociação de recursos orçamentários e financeiros, bem como dos espaços físicos a serem locados ou construídos, inclusive dos equipamentos a serem adquiridos para o funcionamento da Assistência Social.

Quanto ao perfil do gestor da Política de Assistência Social, o coordenador e condutor do processo de implementação é definido pelo grupo político que se encontra na direção política do governo. Dependendo da conjuntura, esse quadro se altera positiva ou negativamente, dependendo da ideologia que orienta o governo, se democrática ou conservadora. No período estudado, se observa a tendência de continuidade na gestão estadual, a qual compôs um mesmo grupo político conservador, com exceção do período 2007-2009, o que indica poucas mudanças no perfil, com o predomínio das primeiras damas no período anterior a 1998 e os políticos de carreira no período posterior.

A ruptura com esse perfil de gestor se apresenta quando as forças democráticas estão no governo. Neste caso, o exemplo do que aconteceu no município de São Luís a partir da década de 1990 a 2008. No período citado, os gestores da Assistência Social no município de São Luís foram pessoas qualificadas, com compromisso com o desenvolvimento da política e que impulsionaram o crescimento da Política dentro do órgão e da cidade. Buscaram implementar as diretrizes e ocuparam espaços locais e nacionais de pactuação, qualificando a gestão.

A partir de 2009, quando houve alternância da matriz de poder no governo municipal, observa-se o retorno de alguns elementos de conservadorismo representados pelas formas de desmonte das equipes técnicas, compostas no período anterior pelo critério técnico, e de recomposição das equipes a partir das relações clientelistas e de apadrinhamento.

Na estruturação/organização dos serviços socioassistenciais, a primeira mudança no processo de implementação da Política de Assistência Social, a partir de 2005, com o início da implantação do SUAS, refere-se à reestruturação do órgão gestor municipal para se adequar à descentralização e às diretrizes do SUAS.

No caso dos municípios pequenos, a maioria no Estado, os órgãos gestores tinham pouco tempo de estruturação; eram organizados minimamente, com dificuldades de atender, dentre outras diretrizes, a separação entre órgão gestor e unidades de atendimento. Em municípios de grande porte, como São Luís era naquele período, as mudanças foram profundas, alterando a estrutura da Fundação Criança Cidadão (FCC), que prestava atendimento apenas ao segmento crianças e adolescentes, com a criação da Fundação Municipal da Criança e Assistência Social (FUMCAS), com a atribuição de atender a todos os segmentos definidos pela LOAS e pela NOB/SUAS.

Desse modo, o município de São Luís assumiu o compromisso com a implementação do SUAS, procedeu à ampliação da estrutura organizacional em mais de 100%, com a ampliação de espaço físico de 01 prédio para vários prédios onde foram instalados os diversos setores da gestão, bem como os serviços descentralizados para os bairros, ampliação e capacitação da equipe técnica, além de investimento em material permanente, computadores, internet, etc.

A expansão do atendimento para alcançar todos os usuários do SUAS reafirmou também, nos municípios de grande porte e metrópole, a necessidade da ampliação do atendimento indireto através da Rede Socioassistencial, que embora tenha sido redimensionada em seu papel e enquadrada nas diretrizes do SUAS, ainda apresenta muitas debilidades para oferta dos serviços em apoio aos CRAS e CREAS, apontando para uma

continuidade da baixa qualidade dos serviços ofertados pela Rede Conveniada que dá suporte às ações.

A gestão pública se encontra, assim, num dilema, pois não pode proceder a reformas ou adequações dos espaços físicos privados das organizações filantrópicas e, por outro lado, não possuindo os equipamentos próprios, a Rede filantrópica se torna imprescindível para a implementação dos serviços nos territórios. “A questão da rede conveniada se apresenta como um desafio à qualificação dos serviços. Poderia haver uma ruptura com a falta de qualidade dos serviços se houvesse condições de proporcionar melhorias das instalações físicas das entidades”. (Informação verbal)²⁷⁰.

A expansão da quantidade de espaços físicos sem a qualidade necessária tem expressado a forma que os municípios têm encontrado para abrigar os setores do órgão gestor e os CRAS e CREAS após a implantação do SUAS. À falta de equipamentos públicos próprios, as unidades públicas de referência têm sido instaladas em prédios alugados, que não contemplam as especificações definidas pelas normas. Desse modo, os municípios encontram dificuldades de cumprir os requisitos da territorialização do atendimento com espaço físico de qualidade, dentro do que está previsto.

A concepção conservadora de Assistência Social no interior da gestão pública se apresenta como continuidade que se constitui em entrave para as equipes de técnicos e gestores no contexto das mudanças operadas pelo SUAS. Essa concepção de política pobre para pobres prevalecia entre os setores que detinham #poder na destinação dos recursos no governo municipal de São Luís, por exemplo, e se refletia tanto no financiamento quanto na estruturação dos serviços, sendo as negociações da equipe de gestão da FUMCAS dificultada. A lógica defendida pelos gestores das finanças era de que qualquer estrutura pequena, simples, já servia para a Assistência Social, afinal era para pobres.

A busca por uma estruturação do órgão gestor desencadeou, no interior da gestão municipal, um movimento pela transformação da FUMCAS em Secretaria, fato que iria se concretizar sob pressão das diretrizes do SUAS,

²⁷⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com gestora.

com a criação da atual Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social – SEMCAS, em 2008.

A pesquisa apresentou que a implementação do SUAS provocou, também, mudanças no modelo de gestão, com reforço à gestão democrática, exigindo maior articulação no interior da administração municipal e com os movimentos sociais, inclusive com a presença do gestor nos Conselhos. No âmbito da administração municipal apresentaram-se profundas mudanças no modelo de gestão, que passou a ser mais estratégica, exigindo equipe capacitada e afinada e com domínio da Política, assessorias especializadas, ampliação da transparência da execução orçamentária e financeira dos recursos públicos, bem como a divulgação das ações desenvolvidas.

O modelo do SUAS reforçou a gestão democrática, também, por impulsionar a oferta do serviço no território, descentralizando poder, dividindo as decisões com as equipes técnicas. A cadeia de centralização foi sendo quebrada na relação do gestor com a equipe técnica desde a elaboração do Diagnóstico de Vulnerabilidades Sociais até a proposição e implementação dos serviços.

A gestão democratizante do SUAS também pode ser percebida pela introdução da noção de território na execução dos serviços. A descentralização dos serviços para o território é entendido positivamente pelos entrevistados à medida que considera a possibilidade de incorporação das realidades específicas, e que os serviços se organizam para atender essa realidade local, descentralizando-os para as áreas de incidência das situações de vulnerabilidade.

Na relação da equipe técnica com os usuários, os entrevistados entendem que a territorialização do atendimento ampliou o foco e a cobertura, e a relação com usuários passou a ser menos seletiva e focalizada. Incorpora a equipe à realidade do território, ampliando o conhecimento acerca da realidade do município; amplia a relação com as Redes Locais formais e informais. Para os usuários, a Política de Assistência Social passou a ter maior visibilidade, o que gera a possibilidade de avaliação interna dos serviços pela relação direta com o usuário em seu território, permitindo o exercício do controle social sobre a Política.

Outro elemento indicador de ruptura, que aconteceu em decorrência da descentralização dos serviços, foi a implantação das unidades públicas de referência CRAS e CREAS²⁷¹ nos territórios de maior vulnerabilidade, o que não tem sido tarefa fácil à maioria dos municípios maranhenses pelas dificuldades de recursos financeiros decorrentes do descumprimento das atribuições dos três entes federativos. Esse aspecto, além de ter sido destacado pelos técnicos e gestores, foi relevado pelos depoimentos dos usuários. “O ponto mais positivo é que com o CRAS na nossa comunidade a gente não precisa mais sair daqui para resolver as coisas do Bolsa Família, por exemplo”. Ou ainda “o atendimento do Bolsa Família aqui é muito melhor do que nos outros locais”. (Informação verbal)²⁷².

O comprometimento dos profissionais e as formas de atendimento foram apontados como aspectos positivos do funcionamento do CRAS. Nos três CRAS visitados os usuários foram unânimes em apontar o atendimento recebido nos Centros de Referência durante a oferta dos serviços procurados e disponibilizados. As famílias demonstraram um nível de satisfação no que se refere ao comprometimento dos profissionais dos CRAS com o usuário e suas demandas.

A fala das usuárias denota essa afirmação: “para mim o que mais tem de positivo é a forma como a equipe nos ensina de maneira bem simples os nossos direitos.” Ou ainda, “eu acho a equipe muito comprometida com o trabalho que é feito aqui. Seria muito bom que em todo lugar que a gente fosse o tratamento fosse como é no CRAS”; “só temos que agradecer a todos que trabalham aqui”. (Informação verbal)²⁷³.

Apesar dos elementos indicadores de ruptura, outros indicadores de continuidades apareceram na fala da maioria dos técnicos, gestores e conselheiros. A primeira diz respeito ao fato de que a equipe técnica hoje tem base legal e doutrinária que embasa a concepção de direito, mas ainda não introjetou a noção de direito do usuário, de considerá-lo protagonista da Política. Decorreria desse fato, a inadequação da linguagem dos técnicos para

²⁷¹ Releva-se a importância da existência de unidades públicas de referência como ruptura com as formas clientelistas de acesso a serviços assistenciais diretamente com o prefeito ou com a primeira dama.

²⁷² Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuários.

²⁷³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

se relacionar com a população, de modo que esta domine o conhecimento sobre o seu direito à Assistência Social. Faltaria uma linguagem popular ao alcance do usuário.

Outro indicador de continuidade seria o reforço da cultura de responsabilização da família pelo que acontece com ela; isso se reflete, segundo a maioria dos técnicos entrevistados, na prática dos profissionais, na relação destes com as famílias. Por outro lado, ganhou destaque, também, a concepção de ajuda, que embora residual e individual, ainda permanece, estimulando a constituição de vínculos clientelistas de dependência.

De modo diverso, outros entrevistados alegaram constituir uma das maiores dificuldades na relação com os usuários, a falta de condições de operacionalizar os conteúdos conceituais e metodológicos nas ações desenvolvidas, quer sejam condições para o funcionamento das unidades públicas (espaço físico, equipamentos, material de consumo) quer seja resultante das condições precárias de trabalho das equipes técnicas (contratos temporários, baixos salários e ausência de capacitação permanente).

A normatização e organização do trabalho através das NOB's e da Tipificação Nacional dos Serviços foi apontada pelos entrevistados como potencialidade do SUAS, à medida que tipifica os serviços em âmbito nacional, conferindo nomenclatura e critérios para sua organização, facilitando o acesso e a busca pelo serviço, além de reduzir a fragmentação. Do ponto de vista da organização e regulação, os avanços estão dados, mas não assegura que os serviços sejam desenvolvidos conforme as determinações do SUAS. É preciso que eles sejam concretizados na ação dos CRAS e CREAS.

A pesquisa identificou que, apesar da Tipificação, há ainda a continuidade nos municípios de “[...] projetos com nomes de fantasia, demonstrando ainda dificuldades de incorporação de uma lógica de política estatal, fortalecendo ações paternalistas, vaidades de gestores e suas marcas em detrimento de uma política de direito”. (Informação verbal)²⁷⁴.

A forma como os serviços de Proteção Social Básica vêm se materializando nos CRAS, na atualidade, foi referida por alguns dos entrevistados como tendência de continuidade, sendo considerados muito

²⁷⁴ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

próximos às ações desenvolvidas em períodos anteriores, quando da vigência da LBA e com qualidade superior à das ações atuais dos CRAS.

Os serviços básicos continuam muito repetidos: o PETI se pode comparar ao LEC- Lazer e Esporte Comunitário da LBA, só não tinha os Pólos; O Programa Vincular (Família Substituta), havia um similar na LBA, e chegaremos ao momento em que os CRAS se assemelharão aos Centros Sociais Urbanos, com reuniões de grupos, cursos, etc. Outra questão é a qualidade dos serviços. Por exemplo, o Inclusão Produtiva, hoje, oferece a capacitação, mas com um kit de trabalho muito pobre, enquanto antes de 1988 os kits davam autonomia à pessoa capacitada, recebiam os equipamentos e materiais completos para iniciar o trabalho na profissão. Hoje, o kit de Cabeleireiro, por exemplo, se reduz a pente, escova e prancha, no máximo, a qualidade do serviço é inferior. (Informação verbal)²⁷⁵.

A avaliação dos usuários sobre os serviços ofertados pelos CRAS foi positiva, não havendo sido citado nenhum elemento indicativo de negatividade no seu funcionamento. No entanto, aparecem indícios negativos quando foram solicitadas sugestões para melhoria dos CRAS. As respostas dos usuários denotam as necessidades de melhoria na quantidade e qualidade dos serviços prestados expressos em aumento na meta dos cursos oferecidos nos CRAS; Cursos profissionalizantes durante todo o ano; Sede própria e ampla para os CRAS e Equipe técnica com maior número de profissionais e, maior disponibilidade de cestas básicas para as famílias. “Seria muito bom se houvesse um número maior de vagas nos cursos oferecidos”; “Acho que o CRAS deveria oferecer cursos o ano inteiro. Passa muito tempo sem a gente ter cursos aqui”; “Gostaria que tivesse mais cestas básicas para quem precisa porque na hora do sufoco as técnicas até que fazem de tudo para atender a gente, mas ta sempre faltando cestas básicas”; “Seria muito bom que CRAS tivesse um local próprio e maior para funcionar”; “Eu acho que deveria ter mais pessoas trabalhando aqui; a equipe ainda é pequena pra atender tanta gente”. (Informação verbal)²⁷⁶.

A tendência de ruptura com a concepção de ajuda na relação da equipe técnica com os usuários foi observada pela pesquisa. Embora todos os sujeitos chamem a atenção para as dificuldades nesse campo, os próprios usuários elucidam a questão. Conforme relato dos entrevistados, na relação entre os usuários e os técnicos de referência, estes sempre deixam claro que

²⁷⁵ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da LBA.

²⁷⁶ Dados obtidos através da entrevista realizada com Usuárias.

todo serviço ofertado nos CRAS são de direito daqueles que buscam o atendimento.

Os usuários frisaram, ainda, que são sempre muito bem atendidos pelos técnicos, diferente de outros órgãos públicos onde o atendimento a quem os busca é de péssima qualidade, como se fosse um favor. O que se percebe é que o usuário está num processo de desvelamento e aproximação com a Política de Assistência Social, embora ainda não a demande como educação, saúde, saneamento básico, dentre outras.

A produção de informações sobre os territórios e sobre o desenvolvimento dos serviços é um dos primados do SUAS. Embora haja nos municípios maiores, algumas iniciativas de registro e produção de informações através de relatórios, esse ainda é um aspecto difícil da gestão. “Ainda predomina a falta de utilização dos instrumentos de registro e acompanhamento. Apesar de já haver avançado com a elaboração de relatórios, pareceres técnicos, etc.”. (Informação verbal)²⁷⁷.

No que se refere à composição da equipe técnica, vínculo trabalhista e condições de trabalho na gestão do trabalho no SUAS, as normativas definem, organizam, qualificam, instrumentalizam, dão as diretrizes, que devem ser seguidas para que seja alcançado o caráter de um serviço público qualificado.

Na concepção e desenho do SUAS encontra-se estabelecido que o serviço deve ser continuado e operado por servidor público, se ainda não está acontecendo é porque a execução distorce, não é na concepção ou no desenho do sistema que está o problema. (Informação verbal)²⁷⁸.

Mas a composição dos quadros de trabalhadores concursados, conforme as diretrizes da NOB/RH, ainda demandará muita luta, mas encontra-se em curso. Avançar na estruturação dos quadros permanentes para implementação da Política de Assistência Social é o desafio atual; a maioria dos trabalhadores é de contratados. Os poucos concursos realizados ainda são com teto salarial baixíssimo, que não compensa o desgaste físico e emocional dos trabalhadores.

²⁷⁷ Dados obtidos através da entrevista.

²⁷⁸ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

Os gestores alegam o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal para não realizar concursos. Esperam que, com a Lei do SUAS, que faculta a utilização dos recursos federais para o pagamento das equipes técnicas, a questão dos baixos salários seja equacionada. Essa possibilidade pode, por outro lado, adiar ainda mais a constituição das equipes permanentes, uma vez que não foi aprovado na Lei do SUAS o artigo que previa que os recursos federais só poderiam ser utilizados para pagamento de profissionais concursados. No Estado do Maranhão, a metrópole (município de São Luís) possui apenas 60 profissionais concursados. Quanto ao órgão gestor estadual, a equipe técnica é formada majoritariamente por servidores estatutários.

Se numa visão prospectiva é possível vislumbrar por uma melhoria dos índices salariais, com a Lei do SUAS, há, também, possibilidade de continuidade com a precarização das relações de trabalho, através de contratos temporários realizados a partir do apadrinhamento político e da rotatividade de pessoal, com impactos na qualidade dos serviços.

A pesquisa apresentou uma tendência, entre a maioria dos entrevistados, acreditar que a necessidade de constituição dos quadros permanentes de trabalhadores da Assistência Social e equipe multiprofissional, pode demorar ainda a se concretizar, mas já se encontra disseminada, e, na correlação das forças nos espaços de poder, poderá ser construída em tempo menor.

Embora os quadros de servidores atuais ainda sejam precários, já há o entendimento de que é preciso ter quadro de funcionários para a Assistência Social. Isso tem provocado a realização de concursos públicos, pressionando os gestores para a constituição das equipes de trabalho. (Informação verbal)²⁷⁹.

Na SEMCAS a equipe multiprofissional é composta por sete categorias profissionais, ampliou os horizontes incluindo o pedagogo nas equipes dos CRAS. No início havia resistência, hoje já há elogios à presença dos profissionais de educação na composição da equipe. O que nós queremos é que o SUAS dê um suporte para a qualificação e complementação salarial dos trabalhadores, com recurso federal. Ainda há uma exploração do trabalho pela falta de estímulo, pela precarização das condições de trabalho (Informação verbal)²⁸⁰.

²⁷⁹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

²⁸⁰ Dados obtidos através da entrevista realizada com Gestora.

Mas a pesquisa apresentou também, o entendimento, por parte de uma minoria dos técnicos entrevistados, de que há retrocessos na gestão dos trabalhadores da Assistência Social, na atualidade, em relação ao período da LBA, por exemplo, destacando as formas de composição da equipe e as condições de trabalho.

Havia no período da LBA a composição das equipes afins para trabalho conjunto. Quanto ao vínculo trabalhista a mudança foi para pior, antes as equipes eram efetivas, hoje elas são transitórias gerando falta de identidade por falta de tempo para se consolidar. As condições de trabalho são insuficientes, só os efetivos e comissionados possuem Plano de Cargos Carreiras e Salários. (Informação verbal)²⁸¹.

A fragilização e precarização dos vínculos trabalhistas e das condições de trabalho da equipe técnica são a tônica do trabalho no SUAS no Estado do Maranhão. Apesar de todo o discurso de que a Assistência Social seja política pública, ela ainda não ocupa no poder público o status das demais políticas. (Informação verbal)²⁸².

Dentre os elementos de continuidade com o lugar de não política da Assistência Social no Maranhão, figuram ainda, as condições de trabalho nos CRAS e CREAS que precisam avançar para a sua consolidação, como equipamentos públicos, base física de execução dos serviços, pois continuam sendo prédios alugados que não possuem nem as condições mínimas de funcionamento. Por outro lado, a capacitação dos trabalhadores é ainda muito frágil e pontual, dependendo, na maioria dos municípios, dos eventos promovidos pela esfera estadual, que conforme já apontado, não tem cumprido com sua atribuição de capacitar as equipes técnicas.

A intersectorialidade com outras políticas figura como um dos princípios do SUAS. As reflexões acerca das falas dos entrevistados, gestores, técnicos e conselheiros, levam a concluir que as ações intersectoriais também são ditadas pelo lugar que a Política de Assistência Social ocupa na gestão em cada conjuntura. Desse modo, as respostas apontam para duas situações. A primeira, referente ao período 2001-2008, quando o órgão gestor municipal através do seu trabalho alcançou lugar de destaque na gestão pública.

²⁸¹ Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica da LBA/ FUMCAS/SEMCAS.

²⁸² Dados obtidos através da entrevista realizada com Técnica.

Nesse período foi sentida a ampliação do respeito das demais políticas para com a Assistência Social com o aumento da interlocução com as demais políticas municipais. Havia o reconhecimento do lugar da Assistência Social na administração municipal que terminou por assimilar a fala de referência no respeito ao cidadão e aos movimentos. (Informação verbal)²⁸³.

Na conjuntura atual, o sentimento expresso pela gestora municipal de São Luís é de que há dificuldades nesse campo, apesar de haver um Pacto de Gestão Intersetorial, permanece ainda o predomínio das relações interpessoais como base para as relações intersetoriais.

5 CONCLUSÃO

A história da Assistência Social demonstra que coube à igreja católica o lugar de primeiro sujeito promotor da Assistência aos pobres, doentes deficientes e órfãos, a partir do princípio da caridade e do amor ao próximo. A intervenção do Estado na Assistência só aparece a partir do período de desconversão da sociedade feudal em face do pauperismo generalizado que se alastrou sobre a Inglaterra na fase de constituição da classe trabalhadora livre e sem propriedades.

As políticas sociais têm se constituído na forma como o Estado capitalista tem buscado responder à materialização das contradições entre capital e trabalho, compreendidas como questão social, isto é, conjunto de desigualdades originárias do modo como a sociedade se organiza para produzir, demandando a intervenção do Estado.

²⁸³ Dados obtidos através da entrevista realizada com Assessora.

Compensar ou reduzir os efeitos do processo produtivo explorador e excludente, expresso nas mais diversas expressões da questão social, é, portanto, o objetivo das políticas sociais, que em sua contradição encerram dupla funcionalidade: assegurando, por um lado, a reprodução do capital, e, por outro, incorporando algumas demandas dos trabalhadores permitindo também a sua reprodução.

A Assistência Social tem como finalidade assegurar as condições básicas de sobrevivência aos segmentos populacionais impedidos de construí-las dentro dos padrões vigentes, tendo o trabalho como mediação. No Brasil, atinge não só idosos, pessoas com deficiência e órfãos, mas também grande parte da população economicamente ativa que não consegue inserção no mercado de trabalho formal e por isso encontra dificuldades de ter sua reprodução assegurada apenas pelo trabalho informal e precarizado em que se encontra incluída.

As primeiras formas de assistência aos pobres no Brasil resultaram das relações patrimonialistas e clientelistas, na esfera da grande propriedade, orientada pela ideologia liberal e pela doutrina da igreja católica, o que conferia à assistência o caráter caritativo de ajuda ao próximo. Nesse sentido, eram merecedores de ajuda, os destituídos de posses e os pobres em geral, que recebiam doações de vestuário, alimentação e moradia, de forma direta dos senhores de engenho ou da articulação destes com a ação social da igreja, através das instituições asilares, orfanatos e hospitais, durante todo o período colonial e imperial.

No Maranhão, é possível demarcar que nos períodos colonial e imperial as ações assistenciais se concentravam na esfera privada, tendo como promotora a Igreja Católica, através das Ordens Religiosas e Irmandades Leigas, com destaque para a Irmandade da Misericórdia, mantenedora de hospitais e orfanatos. Destacava-se a assistência aos destituídos: de saúde, (doentes desvalidos) de liberdade (os presos) e de proteção (órfãos).

As ações assistenciais, desse modo, se desenvolviam como parte dos serviços de saúde e tinham como características: a gratuidade (ato de caridade); o caráter asilar (interna); a função tutelar e a ausência de conhecimento técnico especializado no desempenho das ações. As Ordens Religiosas da Igreja Católica, a exemplo da Irmandade da Misericórdia,

mobilizavam tanto os governos quanto a sociedade abastada, na manutenção das atividades, sob o princípio da caridade cristã. Coerente com o ideário liberal de não intervenção, o Estado participava de forma indireta, subsidiando a iniciativa privada.

A separação entre Estado e Igreja Católica, definida pela emergência do período republicano, provocou muitas tensões quanto à manutenção das ações assistenciais. Aquelas que não foram mantidas pela Igreja passaram a ser desenvolvidas pelo governo estadual de forma pontual, descontínua e fragmentada, no interior das ações de saúde até a década de 1930, quando se constituiu o Estado interventor em resposta à questão social decorrente do processo de industrialização.

O grande marco da intervenção se deu através da Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada na década de 1940, passando a prestar serviços assistenciais aos segmentos infanto-juvenil e de mulheres grávidas, inicialmente, e idosos e deficientes, posteriormente. As ações assistenciais foram institucionalizadas como resposta do Estado Novo aos trabalhadores não alcançados pela proteção social decorrente do trabalho, sob conteúdo paternalista, caritativo e estigmatizante. A LBA estendeu sua ação a todos os Estados brasileiros até a década de 1950.

No Maranhão, a instalação da Legião Brasileira de Assistência Social – LBA aconteceu em 1946, na capital, São Luís. Os impactos da intervenção centralizada da LBA sobre o processo de constituição da intervenção estadual na Assistência Social no Maranhão podem ser percebidos, pela morosidade do processo de estadualização, cujos primeiros registros mostram a vinculação das ações assistenciais à área da saúde, integrando o Plano do Departamento Estadual da Criança, em 1948. Essa vinculação permaneceria durante toda a década de 1950 e início da década de 1960.

Em 1961, o Departamento de Assistência Social era o órgão especializado dentro da estrutura da Secretaria de Saúde, já sendo sentida pelo governo, a necessidade de autonomia da Assistência Social como política pública, para fazer face às demandas vindas da elevada mendicância e da necessidade de proteção às crianças desamparadas.

Durante a ditadura militar (1964-1985), as ações de Assistência Social se expandiram e se consolidaram no Brasil, sendo largamente utilizadas pelos governos como mecanismo de controle das tensões inerentes à ausência dos direitos civis e políticos. Além da Assistência Social centralizada pela LBA, através da ação direta nos seus Centros Sociais e, indireta, via entidades filantrópicas conveniadas, passaram a ser criadas as instituições estaduais para execução da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, a partir das orientações e financiamento do governo federal e tendo como base o desenvolvimento de comunidade.

As ações destinavam-se à prevenção da marginalidade de crianças e adolescentes, inicialmente, estendendo-se às famílias a partir do final da década de 1970, quando a crise do regime já havia se instalado.

No Maranhão, aquele período (1966) coincidiu com a instalação do governo José Sarney, a partir do qual teve início a intervenção estadual através das ações assistenciais com a criação da Fundação do Bem-Estar do Maranhão – FBESM, na década de 1960 e, posteriormente, a Fundação do Bem-Estar do Menor do Maranhão e a Secretaria de Trabalho e Ação Social, na década de 1970. As ações tinham como foco o desenvolvimento de comunidade e, como público prioritário, a criança e o adolescente, nos primeiros anos, e também a família, nos últimos governos sob a ditadura. As ações tinham como características básicas o caráter pontual e a descontinuidade.

A exemplo do que ocorreu em todo o país, a expansão das ações assistenciais no Maranhão no período ditatorial não aconteceu como consolidação dos direitos sociais ou do Estado de bem-estar inaugurado no pós-guerra, mas como forma de controle das tensões advindas da falta de liberdade e das precárias condições de vida da maioria da população, sob elevadas taxas de inflação, desemprego e carestia dos produtos de primeira necessidade.

A redemocratização do país, na década de 1980, foi marcada pela elaboração de uma nova Constituição Federal que restituiu as bases do Estado democrático de direito no país. No Maranhão, uma aliança das forças progressistas com a composição do Partido da Frente Liberal – PFL, elegeu

para o governo do Estado, Epitácio Cafeteira, o qual cumpriu a primeira parte do governo, e a segunda foi executada por seu vice, João Alberto.

Os estudos realizados demonstram que a experiência construída na primeira parte do governo, no interior da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário – SEDEC, embora tendo como base o desenvolvimento de comunidade e não especificamente, ações de Assistência Social, foi marcada por substantivas diferenças no trabalho desenvolvido em relação às características das ações assistenciais sob a ditadura, o que me leva a afirmar que havia no trabalho social ali desenvolvido, indícios de ruptura com o caráter conservador e repressivo do período anterior, afirmando a concepção de direito quando ele ainda não havia sido assegurado.

A Constituição Federal de 1988 assegurou à Assistência Social, no nível legal, a ruptura com o viés conservador que lhe era característica marcante até então, passando a compor o rol das políticas de Seguridade Social devidas pelo Estado brasileiro como direito do cidadão. Desse modo, a Assistência Social passa a ser concebida como forma de proteção às adversidades de insuficiência ou ausência de renda decorrentes da sociabilidade capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento, bem como de inaptidão ao trabalho por situações intergeracionais ou de deficiência.

Embora assegurada constitucionalmente, a Política de Assistência Social encontrou dificuldades de se constituir, nas décadas seguintes, de acordo com os preceitos constitucionais, principalmente como resultado das opções dos governos da década de 1990 de adesão ao ideário neoliberal. Para a Política de Assistência Social, o que se observou foi a descontinuidade com o processo de construção da Política de Assistência Social, sua afirmação, municipalização, descentralização, dentro dos parâmetros da LOAS, reforçando o caráter filantrópico e conservador que marcou a Assistência Social durante o período anterior à Constituição Federal de 1988.

Sob as pressões da ideologia neoliberal, a descentralização e municipalização da Política de Assistência Social foram desenvolvidas sem a processualidade necessária para a internalização pelos novos sujeitos, de uma nova cultura política pautada na concepção de direito. Além disso, a natureza do nosso pacto federativo, construído sob relações predatórias, não contribuiu

para assegurar o cumprimento das atribuições de cada esfera de governo na implementação da descentralização da assistência social.

Desse modo, o processo de descentralização e municipalização foi desencadeado contando com dificuldades de toda ordem. Transformações tão profundas no processo de implementação das políticas públicas, implicando partilha de competências e de recursos, precisariam de um tempo para ser incorporadas, dentro de uma construção pautada em um modelo de cooperação entre os entes federativos, de modo que os municípios conseguissem cumprir sua missão constitucional em articulação com as esferas estadual e federal.

O processo de descentralização se constituiu principalmente no cumprimento das formalidades emanadas da esfera federal, mais do que em um processo de construção coletivamente construído pelos sujeitos envolvidos na esfera local: gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários. Os estudos realizados sobre o processo de descentralização da Política de Assistência Social no Maranhão dão conta de que ele expressou, em primeiro lugar, o desenvolvimento de esforços dos municípios para o cumprimento das exigências legais feitas pela esfera federal.

Quanto à esfera estadual, em consonância com o ideário neoliberal, se desresponsabilizou de suas atribuições, não conseguindo desempenhar a contento as suas competências de coordenador do processo e assessor dos municípios. O que se realizou mediante o viés conservador que orientou a esfera federal e, por conseguinte, as demais esferas, foi uma descentralização enviesada, contrária à concepção dos setores progressistas que a defenderam na Constituinte.

Os governos federais dos anos 2000 dispensaram à Política de Assistência Social orientação diversa da apresentada na década de 1990. Além da alocação de recursos em índices superiores, a retomada da concepção de direito social tem influenciado os esforços dos governos em dar continuidade ao processo de institucionalização da Política em todo o território nacional, através da implementação do Sistema Único de Assistência Social.

A implementação do SUAS tem como objetivo dar unidade e qualidade aos serviços sociassistenciais organizados segundo tipificação e normatização nacional. Essa política social, embora sendo universalizante,

focaliza a parte da população que dela necessita para manutenção da dignidade humana. Neste caso, possui relevância diferenciada em função das diversidades regionais, concentrando seu atendimento nas Regiões Norte e Nordeste, onde se encontra o maior contingente da população empobrecida do país.

O Estado do Maranhão, integrante da Região Nordeste, expressa no conjunto de indicadores sociais que historicamente o tem colocado no topo dos rankings de desigualdade social e pobreza, a singularidade do desenvolvimento capitalista em sua face mais excludente, pautada nos grandes projetos econômicos que desmontaram o sistema de produção na pequena propriedade, que durante as décadas de 1950 e 1960, ocupou grande parte da população do Estado na produção agrícola.

A falta de condições de trabalho no campo tem influenciado a urbanização desordenada das grandes e médias cidades, com o crescimento das áreas periféricas, onde as condições de vida beiram à barbárie, por um lado, e a escravização dos trabalhadores maranhenses nas grandes propriedades do norte ao sul do país. População urbana e rural, cujas condições de sobrevivência se colocam no nível de extrema pobreza, usuárias potenciais da Política de Assistência Social.

O SUAS, iniciada sua implantação em 2005, se configurou, a partir de então, na nova forma de organização e gestão da PNAS, tendo como finalidade regular e organizar os serviços socioassistenciais em todo o território nacional através de um Sistema Descentralizado e Participativo de modo a enfrentar a herança cultural, marcadamente assistencialista e clientelista sobre a concepção e a gestão dessa Política.

A proposta do SUAS tem como unidade de atendimento a família, em seu conceito ampliado, dando lugar aos arranjos familiares, que sempre existiram e que não eram afirmados. Amplia o conceito de pobreza, considerada como multidimensional, mas mantém a invisibilidade de classe das famílias que possuem direito ao atendimento, sob o conceito de vulnerabilidade social.

A divisão do município em territórios de vulnerabilidade social, conforme o desenho do SUAS, se constitui em uma ruptura com o modelo centralizado na Secretaria de Assistência Social, na área central da cidade.

Mas se faz necessário cuidado na escolha da noção a ser utilizada diante da diversidade de noções existentes sobre a categoria territorialidade, sob pena de que essa estratégia de descentralização possa perder seu potencial inovador, pela possibilidade de guetização da pobreza, que segregada em territórios homogêneos poderia fomentar o aumento do estigma e da discriminação.

O SUAS vem sendo implementado no país a partir do ano 2005, tendo sido elaborado o Plano Decenal que prevê que o processo de implementação esteja concluído até 2015. Pesquisa nacional citada demonstrou que a implementação do SUAS no país vem acontecendo, tendo em vista as diferenciações regionais, interestaduais e inter e intramunicipais, que apresentam diversos estágios de incorporação da concepção e da lógica do SUAS.

Para além dessas diversidades, a pesquisa mostrou que há em curso um processo de institucionalização que dependerá do nível de financiamento dos entes federativos, que até o momento ainda não cofinanciam sob bases iguais, havendo o predomínio das esferas federal e municipal, encontrando-se a esfera estadual em nível insuficiente, tanto de cofinanciamento quanto no cumprimento de suas competências de coordenação do processo de municipalização dos serviços e da capacitação da equipe técnica, bem como do monitoramento e avaliação.

A implementação do SUAS vem acontecendo permeado por uma série de desafios: a elevada demanda por assistência social no país caracterizado pelos índices populacionais em situação de pobreza extrema; a universalização da execução direta pelas esferas governamentais estadual e municipal; a questão do trabalho e dos trabalhadores no SUAS e o cumprimento das atribuições do órgão gestor estadual.

No Maranhão, além desses desafios, acrescentam-se as configurações do modo de fazer política dos grupos dominantes e a incapacidade das forças de oposição em promover e assegurar a alternância de grupos políticos no exercício do governo estadual, permitindo que um mesmo grupo político conservador se mantenha no governo há mais de quatro décadas. O modo característico de fazer política com os amigos e para os

amigos tem se constituído em dificuldades na construção da cultura do direito na gestão pública da Política de Assistência Social descentralizada.

Essa postura contribui para o baixo grau de institucionalização que a Política de Assistência Social apresenta nos municípios maranhenses, pela concepção de direito ainda não integralmente assimilada e assumida por parte dos poderes constituídos, executivo, legislativo e judiciário, bem como pelos gestores, conselheiros e usuários da Política.

Além dos desafios apontados, a Assistência Social no Maranhão vem sendo construída, reafirmando tendências de continuidades e rupturas com o conservadorismo. Quanto à concepção de Assistência Social, as expressões de ruptura se apresentam na convergência verificada pela totalidade dos gestores, técnicos e conselheiros entrevistados e de alguns usuários, em reconhecer a Assistência Social como direito.

As continuidades se expressam nas dificuldades de realização da concepção de Assistência Social como direito social no processo de implementação nos Estados e Municípios; na concepção de Assistência Social para os usuários, permanece como ajuda aos menos favorecidos; na concepção conservadora de assistência social no interior da gestão municipal, explícita tanto na relação de favor, de ajuda individual ao gestor se sobrepondo ao direito, quanto ao discurso da insuficiência dos recursos orçamentários do município para a Política de Assistência Social.

No que se refere ao lugar do usuário na Política de Assistência Social, a pesquisa destacou que não há rupturas, ele continua como não sujeito da Política, mas o mero demandante por atendimento, o destinatário dos serviços, o que recebe serviços.

O financiamento da Política de Assistência Social também vem acontecendo permeado por tendências de rupturas e continuidades. Constituem rupturas: o fim da relação convenial e instituição do repasse fundo a fundo; o financiamento por serviço em substituição ao segmento; a expansão dos recursos federais e o monitoramento de sua aplicação para a estruturação dos serviços pactuados; o cumprimento das competências pela esfera estadual no período (2007-2009) em que houve alternância do grupo político no governo do Maranhão; esforço de ampliação gradativa do cofinanciamento pela esfera

municipal para além dos custos de infraestrutura, e pessoal para a implementação da Política.

Como continuidades, a pesquisa apontou para a insuficiência dos recursos repassados pelo governo federal para a implementação do SUAS, conforme o seu desenho e os estágios diferenciados de participação dos entes federativos no cumprimento de suas responsabilidades de cofinanciamento, com destaque para a esfera estadual.

No que diz respeito ao Controle Social sobre a Política de Assistência Social, as tendências de rupturas são expressas pelo fortalecimento da concepção de Conselho como instrumento permanente do processo de implementação da política social e da necessidade de maior articulação da gestão pública no interior da administração municipal e com os movimentos sociais, inclusive com a presença do gestor nos Conselhos, com a ampliação da transparência da execução orçamentária e financeira dos recursos públicos e a divulgação das ações desenvolvidas.

Ainda como tendências de rupturas do controle social foi destacada a relevância da subordinação do controle das contas dos recursos federais recebidos pela esfera municipal para a Assistência Social ao CMAS, além da criação do SUAS – UEB, sistema on-line de informações do órgão disponível aos Conselheiros, mediante o uso de senha individual. Os Conselheiros foram unânimes em afirmar que a atuação, mesmo que precária do CMAS, limita a atuação do órgão gestor.

Apesar das tendências de rupturas verificadas no controle social com o SUAS, há ainda expressões de continuidades com as dificuldades que o CMAS encontra no exercício de suas competências, sendo enfocados: o caráter conservador que domina a gestão pública no Estado pouco permeável ao controle social; a ausência de capacitação continuada dos conselheiros e falta de condições financeiras, materiais e técnicas de funcionamento.

Quanto à gestão Descentralizada e Participativa da Política de Assistência Social, a implementação do SUAS se expressa em um conjunto de tendências de rupturas: reestruturação do órgão gestor municipal para se adequar à descentralização e às diretrizes do SUAS; fortalecimento da relação entre os três entes federados na construção da Política, através das instâncias colegiadas de pactuação e reforço à gestão democrática, que passou a ser

mais estratégica, exigindo equipe capacitada e afinada e com domínio da política; assessorias especializadas, embora esses aspectos não se encontrem ainda consolidados.

Há também tendência de rupturas no sentido da necessidade de maior articulação no interior da administração municipal e com os movimentos sociais; pela ampliação da transparência da execução orçamentária e financeira dos recursos públicos e a divulgação das ações desenvolvidas; pela implantação das unidades públicas de referência CRAS e CREAS; pela introdução da noção de território na execução dos serviços à medida que considera a incorporação das realidades específicas e descentraliza poder, dividindo as decisões com as equipes técnicas.

Na relação da equipe técnica com os usuários, os entrevistados entendem que a territorialização do atendimento ampliou o foco e a cobertura, e a relação com os usuários passou a ser menos seletiva. Além disso, incorpora o conhecimento acerca da realidade do município; amplia a relação com as Redes Locais formais e informais e gera a possibilidade de avaliação interna dos serviços pela relação direta com o usuário em seu território, permitindo o exercício do controle social sobre a política.

Os sujeitos destacaram, ainda, como indicador de tendência de ruptura na gestão estadual, o período 2007-2009, oportunidade em que o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal firmado com o MDS em 2007 para o quadriênio teve 100% das prioridades nacionais cumpridas e 85% das prioridades estaduais.

A necessidade da ampliação do atendimento indireto através da Rede Socioassistencial nos municípios de grande porte e metrópole apontou para a continuidade da baixa qualidade dos serviços ofertados pela Rede Conveniada que dá suporte às ações dos CRAS e CREAS. Além disso, foram considerados indicadores de continuidade a implantação dos CRAS e CREAS em espaços físicos sem a qualidade necessária; as condições de trabalho nos CRAS e CREAS que precisam avançar para a sua consolidação como equipamentos públicos; a capacitação frágil e pontual dos trabalhadores e fragilização e precarização dos vínculos trabalhistas e das condições de trabalho.

Outro conjunto de indicadores de continuidade é representado por persistência de projetos com nomes de fantasia nos municípios; o *clientelismo e nepotismo na destinação dos cargos comissionados* e sua incidência sobre o perfil dos gestores da assistência social; a *ausência de gestores com formação acadêmica dentro da área*; o centralismo da esfera federal na condução da política e a reedição do duplo comando da Política de Assistência Social na gestão do Estado do Maranhão em desrespeito aos princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS.

Indícios de continuidade na gestão se configuraram também, pela permanência da lógica da ajuda, da clientela, embora conjunturalmente, residualmente, negando a noção de direito do usuário como protagonista da política; a inadequação da linguagem dos técnicos para se relacionar com a população de modo que esta domine o conhecimento sobre o seu direito à Assistência Social; o reforço da cultura de responsabilização da família pela situação de pobreza.

Além dos aspectos expostos, foi apontada ainda, a ausência de ações que visem o fortalecimento da organização dos usuários no interior dos CRAS e CREAS, o que resulta no reforço à visão do “assistido”, como também reafirma posturas patrimonialistas nos operadores diretos com a população. A ausência de participação dos usuários no planejamento, monitoramento e avaliação foi consensual entre todos os entrevistados, denotando que eles ainda não ocuparam o seu lugar no SUAS.

No decorrer do processo de construção da Política de Assistência Social no Maranhão, analisado neste estudo, foi possível perceber alguns elementos similares com os preceitos e ações dos serviços socioassistenciais na atualidade. Nos períodos colonial e imperial destaca-se a ação em rede das instituições de atendimento aos órfãos. O atendimento era iniciado pela Roda dos Expostos que recebia a criança e cuidava até os sete anos, quando era repassada a outra instituição religiosa que cuidava da educação e formação para o trabalho, até os 18 anos.

Outros elementos que parece terem sido reatualizados se apresentam no atendimento ao adolescente durante a ditadura militar, quando era elaborado o Plano Individual de Atendimento. Embora sob concepção diferenciada, representava o mesmo esforço de construção de um projeto de

vida diferente, e que o atual plano elaborado nos CREAS também se propõe. Ressalta-se, também, no mesmo período, o Programa de Atendimento à Família – PAF, que dentro de outro formato de serviço é apresentado nos CRAS e CREAS.

Conforme exposto, a institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão encontra-se em curso, sendo construída por sujeitos individuais e coletivos, que, dependendo do grau de democratização dos governos e gestores, por um lado, e do nível de mobilização e organização dos movimentos sociais, por outro, tem avançado e recuado através de rupturas e continuidades com o conservadorismo. Nesse sentido, o presente estudo pretende acrescentar ao debate algumas particularidades do processo em curso no Brasil e no Maranhão com a finalidade de contribuir para uma intervenção qualificada dos sujeitos envolvidos com a Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer, 1999. (Pesquisas, 12).

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho e a centralidade do mundo do trabalho**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Assistência social e clientelismo: ruptura entre o teórico-conceitual e a construção de um direito social**. 2001. 283 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2001.

_____, T. B. A diversidade regional brasileira: uma potencialidade na era da globalização uniformizante. **Jornal dos Economistas**, Recife, 1999.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos estudos**, São Paulo, n. 38, mar. 1994.

BACHELARD, Gaston. **O novo espírito científico**. São Paulo: Editora Abril, 1974. (Os Pensadores. Textos Escolhidos, v. 38).

BARBOSA, Gustavo Baptista. O personalismo em Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda e o clientelismo como negação da política. **Cadernos do IPRI**, Brasília, n. 15, 1994.

BATISTA, Ieda Cutrim. **História da Assistência Social no Maranhão**. Relatório de Pesquisa. Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 1984. Mimeo.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal**. 2011a. Disponível em <br.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 1995.

_____. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 dez. 1993.

_____. Lei 9.533, de 10 de Dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Seção1, p. 29439.

_____. Lei 9.604, de 5 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 fev. 1998.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011b. Disponível em:<www.mds.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. 1. ed. Brasília, DF, 2009a.

_____. _____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC – 2009**. Brasília, DF, 2009b. Disponível em:<www.mds.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. _____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica de Serviço Social – NOB/SUAS.** Brasília, DF, 2005.

_____. _____. **Política Nacional de Capacitação do SUAS:** versão preliminar. Brasília, DF, 2011c.

_____. _____. **Portaria 350, de 3 de outubro de 2007.** Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Brasília, DF, 2007.

_____. _____. Relatório de Informações sociais. **RI Síntese dos Programas Sociais:** Maranhão. Brasília, DF, 2011d. Disponível em:<www.mds.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. _____. Relatórios de Informações Sociais. **RI Detalhado dos Programas Sociais.** Brasília, DF, 2011e. Disponível em:<www.mds.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS.** Brasília, DF, 2010.

_____. _____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais:** texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília. 2009c.

CAMPOS, André et. al. (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2004. v. 2.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **DADOS - Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 40, 1997.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COSTA, Wagner Cabral da. **Sob o signo da morte:** o poder oligárquico de Vitorino a Sarney. São Luís: Edufma, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social em debate: direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS:** seminário nacional. Brasília, 2011.

_____. **O direito e a assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

_____; RAICHELIS, Raquel; YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em Movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez, 2001.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. **O processo socioeconômico do Maranhão: história e desenvolvimento**. 1994. 411 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará, Belém, 1994.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FONSECA, Jorgeana Gonçalves. **A atuação dos Conselhos Municípios de Assistência Social na implantação do sistema descentralizado e participativo no Maranhão**. 2000. 95 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GATTI, Bernardete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira. A pobreza e seu enfrentamento na era da globalização. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.) **O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1986.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 3, jan/jul. 2001.

_____; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-conceitual.** São Paulo: Cortez, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1970.** Brasília, DF, 1970. Disponível em:<www.ibge.gov.br/@estados>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009.** Brasília, DF, 2009.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.** Brasília, DF, 2006.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007. **Suplementos: Características Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Características da Educação Profissional.** Brasília, DF, 2007.

_____. **Resultados preliminares do universo do Censo Demográfico 2010.** Brasília, DF, 2010. Disponível em:<www.ibge.gov.br/@estados>. Acesso em: 15 mar. 2012.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Indicadores Ambientais do Estado do Maranhão.** São Luís, 2009a.

_____. **Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão – 1º trimestre 2010.** São Luís, 2010a.

_____. **Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão: nova série 2002 a 2007.** São Luís, 2009b.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão: nova série 2002-2007.** São Luís, 2009c.

_____. **Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM: ano 2008.** São Luís, 2010b.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O Processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, 1997.

MACRIDIS, Roy C. **Ideologias políticas contemporâneas: movimentos e regimes.** Trad. de Luís Tupy Caldas de Moura e Maria Inês Caldas de Moura. Brasília: Ed. UnB, 1982.

MARANHÃO. Controladoria-Geral do Estado do Maranhão. **Lei 8. 775, de 23 de abril de 2008.** Dispõe sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual vinculado à Política Pública de Assistência Social para os Fundos Municipais correspondentes e dá outras providências. São Luís, 23 abr. 2008a.

_____. Governo Nunes Freire. **Maranhão Ação Administrativa mar. 1975 – set. 1978.** São Luís, 1978.

_____. Medida Provisória nº 120, de 17 de abril de 2012. Extingue, altera denominação de órgãos, modifica dispositivos da Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a Reforma Administrativa do Poder Executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** São Luís, 2012.

_____. **Mensagem à Assembléia Legislativa apresentada pelo Governador Dr. José Sarney Costa por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1967.** São Luís, 1967.

_____. **Mensagem apresentada pelo Governador Newton de Barros Bello à Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão em 3 de maio de 1961.** São Luís, 1961.

_____. **Mensagem do Governador Cafeteira à Assembléia Legislativa.** São Luís, 1988.

_____. **Mensagem do Governador Cafeteira à Assembléia Legislativa.** São Luís. 1990.

_____. **Mensagem do Governador João Castelo Ribeiro Gonçalves à Assembléia Legislativa.** São Luís, 1981.

_____. **Mensagem do Governador João Castelo Ribeiro Gonçalves à Assembléia Legislativa.** São Luís, 1982a.

_____. **Mensagem do Governador Luís Rocha à Assembléia Legislativa.** São Luís, 1985.

_____. **Mensagem do Governador Nunes Freire à Assembleia Legislativa.** São Luís, 1975a.

_____. **Mensagem do Governador Osvaldo da Costa Nunes Freire à Assembléia Legislativa.** São Luís, 1976a.

_____. **Mensagem do Governador Pedro Neiva de Santana à Assembléia Legislativa.** São Luís, 1975b.

_____. **Plano de Governo 1971/ 1974.** São Luís, 1971. v. 2.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Concepção teórico metodológica da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário.** São Luís, 1987.

_____. _____. **Nota Técnica dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS.** São Luís, 2008.

_____. _____. **Plano Estadual de Capacitação.** São Luís, 2011.

_____. Secretaria de Estado de Comunicação Social. **Um governo de coragem e otimismo.** São Luís, 1982b.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Plano de Metas 1983-1987.** São Luís, 1983.

_____. **II Plano de Desenvolvimento do Estado do Maranhão 1976/1979.** Síntese de Programação do Governo Osvaldo da Costa Nunes Freire apresentada por ocasião da visita dos estagiários da Escola Superior de Guerra. São Luís, 1976b.

_____. **Síntese das diretrizes e programação para 1979/1982.** São Luís, 1979.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso.** São Paulo: Editora Hucitec, 1994. (Ensaio de Sociologia da História Lenta).

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

MESQUITA, Benjamin Alvino de. **Transformação da pecuária bovina no Maranhão sob a ação governamental e as forças de mercado: ritmos e rumos da ação do capital no período de 1970 a 2000.** 2006. 214 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão/Université de La Sorbone Nouvelle Paris III, São Luís/Paris, 2006.

MÉSZÁROS, Istiván. **A ordem da reprodução sóciometabólica do capital.** In: _____. Para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. Assistência social em Debate: direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS: seminário nacional.** Brasília, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da Previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao serviço social brasileiro. In: _____. (Org). **As ideologias da contemporaneidade e o serviço social.** Recife: Ed. UFPE, 2010.

MURIEL, Ana Paula Ornellas. Combate à pobreza e (des) proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 14 e 15, 2006.

NETTO, José Paulo. FHC e a Política Social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

OTONI, Ricardo Benedito. **Os grandes projetos econômicos e a qualidade de vida: a percepção dos moradores da Vila Maranhão**. 2006. 169 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Políticas governamentais e clientelismo político: o caso da SEDESCT**. São Luís, 1996.

_____, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, 1998.

_____. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

POCHMANN, Marcio et al. (Orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil: os ricos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 3.

_____; AMORIM, Ricardo (Orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e esfera pública: os Conselhos de Assistência Social: caminhar da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

RODRIGUES, Mavi Pacheco. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/da Assistente Social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS: seminário nacional**. Brasília, 2011.

ROSANVALLON, Pierre. **Estado-providência e sociedade solidária**. In: _____. A crise do Estado-providência. Goiânia: Ed. UNB/Ed. UFG, 1997.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. **Entre a nação e a barbárie**: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SANTOS, Vanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1987.

SARNEY, José. Discurso de posse do Governador Sarney. In: _____. **Governo e povo**. Rio de Janeiro: Editora Artenova Ltda., 1966a.

_____. Discurso de recepção do cargo do governador Sarney. In: _____. **Governo e povo**. Rio de Janeiro: Editora Artenova Ltda., 1966b.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Comunidade Solidária**: o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 65, 2001b.

_____. Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios. In: COUTO, Berenice Rojas et. al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA, Patrus Ananias de. V Conferência Nacional: consolidando a Política de Assistência Social. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 2, 2005.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1986.

_____. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. **Assistência social em debate**: Direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS**: seminário nacional. Brasília, 2011.

_____. **Carta-tema**: a assistência social no Brasil, 1983-1990. São Paulo: Cortez, 1991.

_____; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2008b.

_____; FALCÃO, Maria do Carmo. **LBA identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo: Educ, 1989.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Assistência na Previdência Social: uma política marginal**. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

VIANA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **O silencioso desmonte da seguridade no Brasil**. In: BRAVO, Maria Inês de Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Orgs.) – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

YAZBECK, M. Carmelita. **Assistência Social: direito do cidadão, dever do Estado**. In: CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1., 1995, Brasília. Anais... Brasília: CNAS/MPAS; CESP/UNB, 1995.