

5.

A Cultura Política Brasileira e as Ações da Política de Assistência Social: Desafios para o Primeiro Damismo.

As análises que se seguem permitem mostrar a formação da cultura política brasileira, que a filantropia ainda permeia as relações sociais e que a estruturação e implementação de uma política pública de assistência vai delineando em um novo cenário para a atuação das primeiras-damas.

Sabemos que, ao longo da história, a sociedade brasileira foi marcada pela cultura elitista e pela cultura clientelista. O conservadorismo sempre se fez presente no interior destas práticas, prevalecendo orientações políticas que percorriam a toda uma política pautada na dádiva e no favor. Este histórico terminou por favorecer a continuidade desta cultura que fragiliza a implementação da assistência social enquanto política pública. “*A eliminação do regime autoritário não significou a superação dos altos níveis de elitismo e clientelismo que caracterizam o estilo de fazer política no país.*” (Oliveira, 2003, p.117).

Para Sales, a cultura política da dádiva sempre esteve presente nos domínios dos senhores de engenho e territoriais. Sobreviveu ao período escravocrata, no mando dos coronéis e, nos dias atuais, em nossa sociedade, e ainda permanece o vínculo de dependência social. Conforme a autora, a cultura política é considerada o avesso da cidadania e se reduz ao favor. “*É a expressão política de nossa desigualdade, mediante a relação de mando/subserviência.*” (1994, p. 26). Esta cultura substituiu os direitos da cidadania e manteve-se tanto nas entranhas da pobreza como entre os poderosos e ricos.

Sobre a cultura política concordamos que seja

(...) um conceito (ideológico) de poder, disseminado (consentido ou imposto, entre classes e segmentos sociais, que se relacionam (econômica, política e ideologicamente) e materializado numa prática cristalizada (ação e relação) que organiza, encaminha e realiza interesses de classes e segmentos sociais. (Seibel *apud* Oliveira. 2003, p.26)

Oliveira argumenta que, na cultura política brasileira subjazem relações de mando/subserviência que estão associadas à cultura política da dádiva,

características herdadas de um passado de autoritarismo e dominação. Está associada à estrutura de um “*poder patrimonialista e suas estratégias de relação política tipicamente clientelista*” (Oliveira, 200, p. 81), que sempre estiveram presentes no processo histórico do Estado brasileiro.

O Estado patrimonial, segundo Oliveira (2003), enfoca uma relação de poder cuja característica é a do clientelismo que atinge diretamente o comportamento político diante da assistência social. A autora compreende que, para entender o Estado patrimonialista, é preciso considerar as análises de Weber que o caracteriza enquanto domínio tradicional onde se destaca o domínio patrimonial “*A organização estatal define-se como patrimonial, quando o soberano organiza, de forma análoga ao seu poder doméstico, o poder político e, portanto, o domínio sobre os homens e territórios*” (Weber *apud* Oliveira, 2003, p. 84). Dessa forma a autoridade é exercida enquanto os homens livres são politicamente dominados.

O patrimonialismo é um tipo de dominação antiga, pertencente às monarquias, nas quais o critério de escolha se baseava na confiança entre o soberano e seus favoritos, independente da competência destes, “*São as considerações pessoais, portanto, que regulam as relações entre o senhor e seus súditos, não existindo, neste caso, a noção de direitos.*” (Oliveira, 2003, p. 85). No caso brasileiro, foi desenvolvido, ao longo do percurso histórico, o conjunto de práticas de dominações políticas através do poder público, formadoras de um Estado Patrimonial¹, desde Portugal ao Estado republicano.

O clientelismo pode ser considerado uma destas práticas, e continua sendo visível até os nossos dias. Por isso não é de se espantar que parte da história não se modifique através dos tempos, ela perdura através de sucessores e dos seus atos. Para Faoro “*(...) a história é recorrente, repetitiva, porque não temos um processo histórico, mas uma sucessão temporal, com retorno de formas e de tempos que não passam de um recondicionamento de outro tempo.*” (id,ibid). A história se repete em qualquer circunstância, ela emerge com uma nova roupagem, vide o próprio neoliberalismo.

Com a prática do clientelismo, a lógica do favor confunde o que é do domínio público e o do privado. Os interesses pessoais têm prioridade em

¹ Ver FAORO. Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, 11. Ed, São Paulo, Globo, 1997.

detrimento dos objetivos coletivos. Marcando um comportamento político “*de forte tradição patrimonialista, a cultura política brasileira privilegiou a apropriação de tudo que tem caráter público para fins privado.*” (Correia, 2007, p.01).

Historicamente, a assistência social é considerada como sinônimo das práticas filantrópicas, voluntárias e caritativas; um espaço de reprodução da exclusão e dos privilégios. As relações sociais se caracterizavam pelo favor e clientelismo que ofereciam espaço para as práticas assistencialistas. “*Nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços.*” (Yasbek, 1996, p. 41). Estas relações iriam constituir a matriz do favor que perdura em toda a prática da assistência. Nesse caso a assistência servia para amenizar a pobreza, tendo em vista que o pobre sempre foi considerado um ser desviante no interior de uma sociedade harmônica. Em tal cenário, o tipo de cultura política que surgiu permitia que o assistencialismo atuasse como um mecanismo forte de controle dos cidadãos.

Além disso, a assistência sempre foi considerada como uma ação tradicionalmente paternalista e clientelista, associada às primeiras-damas, e com um caráter de benesse. Então o indivíduo que sempre recebeu os “benefícios” acabava por permanecer na condição de “assistido” e nunca como o de cidadão ou usuário de um serviço do qual tem direito. O clientelismo imprimiu à assistência social uma cultura que fragilizou a ideia do direito e corroborou a ideia da dádiva e do favor. A essa relação não cabem direitos e sim favores.

Embora a LOAS/1993, tivesse sido aprovada na intenção de construir um novo olhar para a gestão da assistência social enquanto política pública, consideramos que, conforme Almeida (1995, p.100), “*(...) a política de assistência ainda é praticada enquanto moeda de troca, de acordos políticos e de escambo eleitoral.*”. Ela sempre foi vista como ação tradicionalmente paternalista e clientelista do poder público, e muitas as vezes associadas às primeiras-damas.

Concordamos com Oliveira (2003) quando sinaliza que mesmo frente a um aparato legislativo, este ainda não favorece que uma cultura de reformas seja instituída, dificultando o processo universalista e redistributiva da política. Para entendermos esta dificuldade, foi relevante buscarmos as bases em que a assistência social foi construída e a tendência a que hoje ela é direcionada.

Reconceituar a assistência social a partir da LOAS se faz urgente e desafiante, na intenção de promover uma ruptura com o conservadorismo histórico que ainda encontramos através de atitudes assistencialistas, construídas e, na maioria das vezes, mantidas como meios eleitoreiros. O desafio está em inverter a lógica da gestão que foi instituída ou construída. Vimos que a cultura da dádiva ainda é muito forte em nossa sociedade, e podemos de fato estar frente à permanência do clientelismo que imprimiu a ideia de fragilização dos direitos e o fortalecimento do favor.

A cultura política, sedimentada na sociedade brasileira, mostra-se como um dos grandes problemas frente à consolidação da política de assistência social e da sua democratização junto à população. Segundo Oliveira (id, ibid) , a retomada da discussão no campo da cultura política se deu nos anos 1990, privilegiando não mais o individual, mas a identidade de “*Um coletivo de atores sociais, a partir de um conjunto de valores e de representações simbólicas que eles têm sobre a realidade social*” (Gohn *apud* Oliveira, 2003, p.115). A autora entende que a cultura política é um processo de construção permanente e que os valores existentes na sociedade podem interferir ou influenciar nesta construção como, por exemplo, atitudes políticas com identificação partidária, religiosidade, etnia, instrução, renda.

Para Oliveira (2003, p.18), as novas mudanças do modelo de gestão da assistência social, com um novo perfil,

(...) é tarefa complexa, pois, ao lado de proposições legais e práticas inovadoras, parecem conviver mentalidades e valores típicos das culturas de traço conservador, que estimulam ações emergenciais de caridade e pronto-socorro aos pobres.

As relações sociais se caracterizaram pelo favor e clientelismo que ofereciam espaço para as práticas assistencialistas. “*Nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços.*” (Yasbek, 1996, p.41). Estas relações constituíram a matriz do favor que irão perdurar por toda a prática da assistência.

O novo modelo de gestão requer alterações profundas no trato da questão, o que significa: “*Retirar os programas sociais da esfera da*

benemerência, colocá-los na ótica dos direitos e sob a égide de políticas públicas pautadas pelos critérios da cidadania” (Telles, 1998, p.10).

A assistência social brasileira, na contemporaneidade, constitui um campo de transformações, uma vez que ela deixou de ser o foco da benemerência, filantropia para, na condição de direito social, tornar-se uma política pública. Constantemente deparamo-nos com a face perversa da cultura política brasileira que reproduz o clientelismo, o assistencialismo e principalmente as políticas sociais de caráter residual, ou seja, para os mais pobres e carentes.

Porém uma nova perspectiva de rompimento ou superação da cultura política existente ocorreu com a organização da sociedade civil, através dos movimentos sociais, iniciando o processo de distensão política, na redemocratização e na Assembléia Constituinte, e que culminaram na promulgação da Constituição Federal/88 e da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS/93.

A CF/88 e a LOAS/93 trouxeram desafios de mudanças necessárias, principalmente na área da assistência. Neste caminho, elas possuem o desafio de superar os interesses e disputas políticas, na tentativa da construção de uma cultura pública, que compreenda direitos e cidadania.

O Estatuto legal, então, rompe com a lógica fragmentada e busca, por meio da seguridade social, dar um sentido amplo á área social, trabalhando na lógica da ampliação dos direitos sociais e da inserção da noção de responsabilidade do Estado brasileiro frente a essas políticas. (Couto: 2004, p.159)

A Constituição Federal/88 foi considerada a Constituição Cidadã – e representou um outro olhar na história da assistência. Ela instituiu a assistência social enquanto política pública e a definiu como integrante do sistema de proteção social, o tripé da Seguridade Social², juntamente com a Saúde e Previdência Social.

A intenção com a LOAS foi de superar as práticas políticas que até então eram desenvolvidas como o clientelismo, o paternalismo e o assistencialismo, evidenciadas na política de assistência. Esta lei trouxe a

² Para aprofundamento ver: Vianna, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro, Revan/UCAM/Iuperj, 1998 e Fleury, Sônia. Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina. Ed. FIOCRUZ: Rio de Janeiro, 1997.

universalização dos direitos sociais e a igualdade de acesso aos serviços, em uma perspectiva de eliminação do caráter de outorga do Estado.

A LOAS propõe a descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e os Municípios; o comando único das ações em cada esfera do governo na condução da política de Assistência Social e a participação da sociedade através dos conselhos e organizações representativas

A assistência social, como verificaremos a seguir, a partir da Constituição Federal/88 e com a promulgação da LOAS (07/12/93), adquiriu uma nova visibilidade, ganhando espaço tanto nas esferas federais e estaduais, como, principalmente nas esferas municipais. Mas um longo caminho ela deverá percorrer entre o antigo modelo de gestão para o atual.

Iremos verificar também que a LOAS possibilita novas formas de relação povo-governo, com a participação da sociedade civil através da municipalização e descentralização e dos conselhos municipais, para que a política de assistência social possa ser efetivada.

Após a contextualização da cultura política, torna-se mister empreender uma discussão sobre a municipalização e descentralização enquanto desafios colocados pelo Sistema Único de Assistência Social-SUAS, na implementação da política pública de assistência, como um novo modelo de gestão e financiamento.

5.1.

O SUAS na construção da Política de Assistência Social

Após a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, em 93, foram observadas indefinições quanto ao papel do Estado na assistência social e a sua implementação. Somente em 2003 estes debates foram retomados e, em 2004, através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Para que este novo modelo de gestão de política fosse implementado, foi deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social³ e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em julho de 2005, o Sistema Único de Assistência Social- SUAS, com abrangência em todo o território nacional.

O SUAS é um requisito fundamental da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS/93 para efetivar a assistência social como política pública. “*É um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem como função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileiro.*” (PNAS, 2004:86). Constitui-se para todo o território nacional e é atuante nas três esferas: municipal, estadual e federal. Lembramos que “*O SUAS não é um programa federal, mas uma nova ordenação da gestão da assistência social como política pública.*” (Sposati, 2006, p.111).

É importante sinalizar que este modelo de gestão democrática e a inclusão da assistência social no campo da Seguridade Social encontraram opositores na sociedade brasileira, sob a alegação de onerar àqueles que pagam os seus impostos.

A implementação do SUAS impõe desafios, principalmente no âmbito do pacto federativo⁴, redesenhando novas responsabilidades e competências para Municípios, Estados e União e integrando os três níveis de governo. Nesse sentido, a preocupação está nas atribuições de cada nível na atenção das ações socioassistenciais e de como operacioná-las, cabendo a cada um a responsabilidade política na efetivação da assistência social. Pautadas na Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS, as características foram baseadas na construção de um novo modelo descentralizado, participativo e não contributivo.

O SUAS prevê duas modalidades ou níveis de proteção social aos cidadãos, definidas pela Política Nacional de Assistência Social/2004: a Proteção Social Básica (PSB)⁵ cuja atuação é na prevenção de riscos, com o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários através dos CRAS (Centro de Referência

³ Após 10 anos de aprovação da LOAS- foi realizada em Brasília/DF em Dezembro/2003 convocado pelo então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010).

⁴ “A federação é (...) a forma mais sofisticada de se organizar o poder dentro do Estado. Ela implica uma repartição delicada de competências entre o órgão do poder central, denominado *União*, e as expressões das organizações regionais. (...) O *Município* é peça estrutural do regime federativo brasileiro...” (Bastos apud Silva, 2004, p. 169).

⁵ Tem como referência o serviço de acompanhamento às famílias por territórios.

de Assistência Social); e a Proteção Social Especial (PSE) que tem como objetivo a atenção socioassistencial ao indivíduo e família que se encontram em situação de risco pessoal e social, por conta de abandono, maus tratos⁶, abuso sexual, dentre outras através de albergues, abrigos, casas de acolhida e família acolhedora.

Outros desafios do SUAS são o rompimento da lógica da focalização e da seletividade, a ultrapassagem do caráter compensatório e o detalhamento das atribuições e competências dos três níveis de governo quanto à provisão das ações socioassistenciais. Podemos afirmar que o SUAS reordena as ações da assistência. De acordo com Mota, ele trouxe dois aspectos importantes:

(...) a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do primeiro damismo através de parâmetros técnicos da profissionalização da execução da Assistência Social. (Mota, 2008, p.190)

Está posto um dos maiores desafios da assistência social: construir a sua identidade e desconstruir o que historicamente era vista como uma ação paternalista com caráter de benesse; e principalmente associada às mulheres, às primeiras-damas, permitindo que os indivíduos fiquem na condição de direitos-cidadãos e não mais na condição de beneficiados. De romper com a ideia de que a assistência social é uma forma de amparo aos pobres e desamparados. De colocar em questão as relações burocráticas que sempre perpassaram a assistência e a mudança de uma cultura enraizada em nossa sociedade.

Para a sociedade em geral, o SUAS possui o significado de direitos sociais conquistados após reivindicações e lutas.

*O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS.*⁷ (Sposati, 2006, p.102).

⁶ Físicos e/ou psíquicos.

⁷ Segundo Sposati (2006:102), foi na extinta ANASSELBA- Associação Nacional dos Empregados da LBA que foi construído um documento, em 1990, propondo um sistema único gestor da assistência. Portanto, uma proposta anterior à LOAS foi construída pelo órgão de maior capilaridade na assistência social. E essa construção fluía da experiência dos trabalhadores da

Porém, se o SUAS foi um grande avanço na superação das práticas assistencialistas através dos direitos sociais universais, até a sua conformação na prática há um grande hiato. “*O SUAS materializa o conteúdo da Loas cumprindo as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social.*” (PNAS, 2005, p.41).

O SUAS possui os seguintes eixos estruturantes:

- Matricialidade sociofamiliar;
- Descentralização políticoadministrativa e territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- A política de recursos humanos;
- O desafio da participação popular;
- A informação, o monitoramento e a avaliação.

Para atender as diretrizes do SUAS, foi necessário estabelecer a Norma Operacional Básica-NOB, caracterizada como um “*instrumento normatizador*” (Zucco, 1997, p. 83) que disciplina a gestão pública e define os níveis de atuação dos gestores.

A primeira NOB/97 estabelece as condições para garantir a eficácia e a eficiência do modelo descentralizado da assistência social, além de estabelecer o âmbito das competências dos órgãos gestores.

Ela também propõe requisitos para o processo de habilitação, exigindo a criação e o funcionamento de Conselho, Plano e Fundo (CPF) de Assistência Social, em cada município, atendendo os requisitos previstos no art. 30 da LOAS; além de critérios para o repasse do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, DF e municípios de Assistência Social “*Este modelo de vinculação não tornou claro, porém, as responsabilidades do Estado de cada ente federativo com a provisão da proteção social de Assistência Social.*” (PNAS, 2005, p.83).

A NOB/98 define estratégias e diretrizes para a operacionalização da PNAS/98 e esclarece a diferença dos financiamentos dos serviços, programas e

LBA, em todo o Brasil e da parceira com a construção do Sistema Único de Saúde - SUS então já inscrito na CF/88 em seu artigo 200.

projetos. Além de ampliar as atribuições dos Conselhos de Assistência Social, propõe a formação de espaço para discussão e negociação, que foi chamado de Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de caráter consultivo, com a representação dos três níveis de governo: a União, representada pela Secretaria de Assistência Social (SAS); os Estados, representados pelo FONSEAS- Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social e os Municípios, representados pelo FONGEMAS- Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social; e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) organizada no âmbito dos Estados

Em Novembro/04, um novo texto foi aprovado para a PNAS/SUAS em que são definidas as bases para um novo modelo de gestão para a política pública de assistência social. Este fato mostra uma definição clara das competências técnicas-políticas e gestão da União, Estados, DF e Municípios.

A NOB/2005, que está em vigor, retoma as NOBs anteriores e se caracteriza como principal instrumento de regulação e definição das diretrizes da PNAS/04 que vai sedimentar a realização do SUAS, através do pacto entre os entes federativos. “A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal/88, a LOAS e legislação complementar.” (PNAS/NOB/SUAS, 2004, p.86).

Nesse momento, fortalece-se a reivindicação para a construção de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS – NOB-RH/SUAS, conforme apontada na PNAS/2004.

Ressaltamos que esta NOB-RH surgiu em um momento de requalificação do setor público brasileiro, com abertura de concursos públicos e valorização do servidor público federal que atua na discussão e implementação da política de assistência, tendo em vista uma política de capacitação continuada bem como a valorização de profissionais, conselheiros, gestores, técnicos governamentais, usuários e outros atores. “A Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento, e do o controle social”. (NOB-RH/SUAS,2005, p.05).

Assim, há um redesenho das ações e serviços assistenciais no âmbito do SUAS que trouxe a efetivação da assistência social enquanto uma política pública, na orientação de promover uma ruptura com a precarização e focalização

dos serviços, e também o enfrentamento da pobreza. O SUAS funda-se na ideia do direito à proteção e à universalização, dever do Estado e direito do cidadão.

Porém cabe ressaltar que a sua aplicação está intrinsecamente ligada à superação de uma cultura política focada no assistencialismo e na troca de favores políticos, que ainda se faz presente em nossa sociedade, e que por conta das necessidades sociais se transforma em moeda de troca.

5.2.

A efetivação da Descentralização e da Municipalização no SUAS.

Desde 1930, vimos que o Governo Federal centralizava as suas ações principalmente na área social, nas quais o poder decisório emanava dele. Sabemos que nos períodos autoritários, o de Vargas (30-45) e dos militares (64-84), houve um maior domínio e centralização de poderes. A gênese da centralização do poder executivo federal, deu-se com o mandato de Vargas e tem permeado toda a história do Brasil, se acentuando nos períodos de repressão.

Para superar a centralização do poder (herança do regime militar) no governo federal, a CF/88 estabeleceu a organização do Estado oportunizando a autonomia dos entes federativos, na construção do Estado brasileiro.

O Brasil, após a CF/88, caminhou para um novo redesenho no seu sistema federativo, ou seja, para uma municipalização e descentralização da sua capacidade decisória e de gestão em seus três níveis de governo e no seu plano territorial. É uma redistribuição ou redefinição de competências e atribuições necessárias para a responsabilização do comando na gestão das políticas sociais. O maior desafio proposto “(...) *é o de estabelecer regras de convivência entre as instâncias do poder e a população em geral, visando incrementar os mecanismos participativos.*” (Jacobi, 1990, p.123).

Essa nova visão implica em modelos descentralizados de gestão democrática e participação e co-responsabilidade entre Estado e sociedade, na formação e no controle das políticas públicas.

Ao longo dos anos 80, recuperaram-se as bases do Estado Federativo no Brasil. A democratização- particularmente, a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo- e a descentralização fiscal da constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. (...) Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que o prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição. (Arretche, 1999, p.114)

Segundo Jacobi (1990), a descentralização acaba por ser uma resposta a uma situação de centralização cujos aspectos a tornam ineficiente, seja no que se refere aos serviços públicos, seja do ponto de vista da democracia, no sentido de viabilizar e promover a participação da sociedade e as reformas sociais. Já a descentralização no plano políticoadministrativo significa a ampliação de direitos e a abertura de canais de participação da sociedade civil, além dos estados e municípios terem a autonomia na gestão pública e na redistribuição dos recursos.

Em seu trabalho, o Jacobi sinaliza que o tema descentralização sempre esteve presente em pesquisas e debates nos países europeus, na década de 70, especificamente na França, Itália e Espanha. Algumas mudanças nos planos econômico, político e social foram desenvolvidas nestes países como, por exemplo, a reorganização territorial, a descentralização municipal e a realocação de recursos.

Na década de 70, a crise econômica colocou em debate o modelo centralizador de intervenção adotado após a 2ª Guerra Mundial e baseado nos pensamentos keynesiano, com a finalidade de garantir direitos sociais à população. Isto levou o Estado a repensar sobre a sua atuação intervencionista e a redefinição do seu papel. E via, através da Reforma do Estado, um mecanismo para reduzir a sua intervenção, tendo em vista uma descentralização com matriz neoliberal, caracterizada por alocar recursos para o social.

Na América Latina, somente na segunda metade da década de 80, na onda da redemocratização, essa discussão começou a ser objeto de interesse e de pesquisa. Além disso, esse tema sempre veio acompanhado pelo seu oposto - a centralização. Porém, para Jacobi, o termo descentralização é ambíguo, porque, na visão neoliberal *“Para alguns pode significar basicamente a reprivatização de alguns setores da economia, como é o caso do tchatcherismo, para outros o fortalecimento de um poder centralizado, como é o caso chileno.”* (1990, p.123).

Porém, na concepção da esquerda, a descentralização político-administrativa é o meio mais adequado para promover a participação da sociedade e as transformações sócioeconômicas. Portanto a noção do conceito do termo descentralização, na concepção pautada na democracia e na universalização dos direitos sociais, se contrapõe à noção de descentralização de cunho neoliberal.

Na sociedade brasileira, alguns municípios reagiram, na metade da década de 80, ao centralismo, “(...) *quando a reforma do sistema tributário transforma o município em executor das tarefas federalizadas. A atuação dos prefeitos é cada vez mais conflitante com as instâncias estaduais e federais.*” (Jacobi, 1990, p.128). No entanto, para aqueles municípios que tiveram a experiência da descentralização, mesmo que isoladamente, tiveram a oportunidade, através desta experiência de gestão, de uma maior aproximação com a população.

A CF/88 consolida o pacto federativo ao estabelecer um conjunto de princípios organizacionais, dentre eles da descentralização político-administrativa por meio da municipalização de serviços; o da democratização; da equidade e da participação popular, através dos canais que são os Conselhos de Assistência Nacional, Estadual, Distrito Federal e Municipal, como meio de fortalecer a LOAS/93.

A municipalização deve ser entendida como um processo que permite levar os serviços mais próximos da população, a fim de que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente; e não simplesmente repassar encargos e recursos para os órgãos responsáveis, centralizando os poderes entre os chefes dos executivos. Ela é muito mais ampla e democrática e envolve mais do que essas figuras, envolve o coletivo, a sociedade em geral. É um novo mecanismo de gestão e financiamento que encontra respaldo na CF/88 e na LOAS/93.

É a descentralização das ações político-administrativas com uma melhor e adequada distribuição de poderes, tanto o político quanto o financeiro. Ou seja, representa a democracia, a participação, a desconcentração e a desburocratização dos poderes, consolidando a participação efetiva da sociedade civil.

É relevante sinalizar que a descentralização permite maior racionalidade, agilidade e eficiência de recursos, já que os repasses das verbas são

contínuos e automáticos, sem a burocracia que sempre acarretou o atraso desses repasses e, por conseguinte, do acesso aos serviços assistenciais.

A LOAS/93 trouxe para o debate a articulação de negociação entre as esferas do governo, objetivando um pacto federativo que fosse efetivo. Ela preconiza que a gestão da política e as ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo. Segundo Zucco (1997, p.08),

Frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste país. A centralização ainda é uma marca a ser superada.

A CF/88, com o seu direcionamento descentralizado, redefine os papéis de cada instância e possibilita a presença dos estados, municípios e do canal de participação da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas.

O processo de democratização, além de possibilitar a legitimação dos novos atores sociais em cena, forneceu as bases imprescindíveis para o estabelecimento de uma nova relação entre o governo central, os estados federados e os municípios. (Zucco, 1997, p.18).

A implementação do SUAS representa uma nova agenda de ações governamentais e perpassa a mudança para um novo modelo de gestão da assistência que traz a responsabilidade para o Estado. No art. 6º, da LOAS: “dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizados e participativo”. (PNAS, 2005, p.43). Ou seja, através da descentralização político-administrativa, fora transferido para o Distrito Federal, os estados e os municípios o comando das ações de assistência social.

A descentralização consiste na transferência da gestão dos recursos públicos, dentre os quais os poderes, funções, autonomia e recursos orçamentários, que ocorre de forma encadeada, a partir da esfera federal para os Estados e destes para os Municípios, incluída a população, na figura das instituições representativas da sociedade. (PNAS, 2005, p.44)

Em seu art. 11º estão claras as diretrizes de ação em cada uma das três esferas de governo e na área da assistência social, cabendo aos municípios, no âmbito de atuação, a execução dos programas.

Aos municípios caberão a responsabilidade na execução direta do atendimento e a alocação dos recursos. Nesse caso, os municípios interessados podem se habilitar de acordo com os critérios técnicos exigidos e prescritos na referida lei (cada município deve possuir Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social-o CPF), para que possam obter recursos financeiros do Governo Federal. Na verdade, este novo critério rompe com a transferência de recursos através de convênios, como até então funcionava , demandando tempo. Deste modo há a possibilidade de avanços significativos nas discussões, decisões e ações locais..

O SUAS estabelece a descentralização como estratégia fundamental de gestão da Assistência Social, redesenhando as ações dos governos federal, estadual e municipal.

No caso dos municípios, as diretrizes do SUAS possibilitam três níveis de gestão: inicial, básica (intermediária) e plena, que exigem requisitos, responsabilidades e incentivos para receberem recursos da União. A gestão inicial são para aqueles municípios que não se habilitaram à gestão básica ou à plena e terão o gestor estadual como o responsável pelos recursos federais. No nível da gestão básica, o município assume a gestão parcialmente com ações de assistência. Em relação a gestão plena, o município tem a gestão total das ações de assistência social.

A municipalização trouxe a possibilidade de:

(...) aproximar o aparelho do Estado da comunidade, para um maior controle desta ou uma maior participação da população na gestão pública, democratizar a estrutura interna do Estado, nos três níveis de governo e com a população e racionalizar, reduzir e simplificar a atuação do Estado.” (Sposati, 2006, p.29).

O processo de municipalização varia de acordo com o compromisso de cada município⁸ que se torna palco de transformações da sociedade. Eles terão a autonomia para organizar a sua rede de proteção social e serão fiscalizados pelos

⁸ Em 1993 assume a prefeitura César Eptácio Maia, cuja proposta era a efetivação do processo de descentralização e municipalização.

respectivos conselhos de assistência social, em uma perspectiva democrática e participativa.

A Constituição Federal/88 então delinea um novo quadro no tocante à gestão e execução da política pública de assistência nos municípios, exigindo uma qualificação mais técnica das primeiras-damas, frente à gestão da política de assistência social, a partir de um sistema descentralizado e municipalizado, conforme a NOB/SUAS.

(...) a implementação efetiva do modelo de gestão da Assistência Social, pensado na perspectiva de uma cultura democrática, e imbuído de um perfil universalista e redistributivo de atendimento à população, é tarefa complexa, pois ao lado de proposições legais e práticas inovadoras, parecem conviver mentalidades e valores típicos das culturas elitista e clientelista, que estimulam ações emergenciais de caridade e pronto-socorro aos pobres. (Oliveira, 2003, p.114).

A CF/88 foi o marco legal que a assistência social ganhou a condição de política pública, e é a partir dessa Carta Cidadã que outras regulamentações surgiram, como a LOAS, o ECA-Estatuto da Criança e do Adolescente, o SUAS e as NOBs. Essas normas evidenciam que a assistência ainda é um campo em construção, entretanto esse novo modelo de gestão coloca a assistência como direito social.

Ele imprime um novo olhar para a política de assistência; contudo será preciso caminhar gradualmente, implementando estratégias que possam superar os desafios que vão sendo colocados no cotidiano e na prática, sem perder de vista os princípios da universalidade, equidade do acesso aos serviços e à cidadania, na garantia dos direitos sociais e da democracia e que “*pode ser o primeiro passo para a difusão e o enraizamento de novas práticas culturais.*” (Idem, p. 200) e a superação de atitudes e culturas arraigadas na tradição social brasileira.

As mudanças propostas precisam ser compreendidas e debatidas, para que possam ser incorporadas e assumidas por todos os que estão envolvidos nesse processo de gestão da Política de Assistência Social.

Além disso, o SUAS traz o desafio, principalmente para o primeiro damismo, de superar as relações de favor e de dependência que mantém com o usuário da assistência social.