

## **A GESTÃO PÚBLICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: um desafio para enfrentamento da desigualdade social**

**Édina E. C. Meireles de Souza**<sup>1</sup>

**Ana Maria Arreguy Mourão**<sup>2</sup>

**Ana Maria Amoroso Lima**<sup>3</sup>

### RESUMO

Resultado de uma pesquisa realizada junto a representantes do poder executivo, legislativo e conselheiros municipais de nove municípios de pequeno porte da microrregião de Juiz de Fora – MG. A partir de uma metodologia específica, o trabalho foi capaz de responder à questão sobre a definição e gestão da política de Assistência Social e as determinações sociais, políticas e institucionais que interferem na sua implementação. São reconhecidas como sendo de responsabilidade do Estado, voltadas para o atendimento de necessidades determinadas pela sociedade e sob forte influência do poder local, o que compromete sua configuração política descentralizada, democrática e participativa, empenhada na defesa dos direitos e no enfrentamento da pobreza, desigualdade e exclusão.

Palavras-Chave: Estado. Política Pública. Gestão. Cidadania.

## **1 INTRODUÇÃO**

A questão que trata o presente artigo refere-se a um estudo realizado em nove municípios da microrregião de Juiz de Fora - MG, categorizados pelo IBGE como sendo de pequeno porte, com populações variáveis entre 2.500 a 5.000 habitantes, com expressivo perfil econômico rural, associado a uma economia sustentada pelos trabalhadores das Prefeituras e um pequeno comércio local. O Orçamento Municipal dos mesmos é sustentado, quase que integralmente, pelo Fundo de Participação dos Municípios repassado pelo governo federal.

Habilitados na condição de Gestão Inicial da política de Assistência Social, segundo a Norma Operacional Básica do SUAS, enfrentam profundas dificuldades para construção e implementação desta política. Na verdade, o registro quantitativo do índice de pobreza e exclusão social a que está submetida boa parcela da população

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Professora Doutora da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

<sup>2</sup> Assistente Social, Professora Mestre da Faculdade de Serviço Social da UFJF.

<sup>3</sup> Assistente Social, Professora Doutora da Faculdade de Serviço Social da UFJF.

brasileira expressa, em várias dimensões de nossa realidade, o amplo leque de desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais a que essa população se encontra submetida.

Esta situação, causada pelo modelo político-econômico adotado pelo Estado brasileiro, foi acompanhada pela crise do Estado de Bem-Estar, justificada por sua ineficiência, na superação da crise econômica mundial e do agravamento da questão social. Nessa direção, a revisão do papel tradicional do Estado tornou-se urgente, passando a ser indicado como única alternativa para superação da crise capitalista. Entretanto, a alteração desse papel motivou uma série de análises confrontadas em duas direções: de um lado, críticos do modelo de Estado de Bem-Estar argumentando que sua manutenção inviabilizaria a retomada do desenvolvimento econômico; de outro, seus defensores, sem consenso acerca da presença do Estado como elemento regulador do mercado para mediação das desigualdades sociais por ele produzidas, reconheciam que as funções estatais tomaram proporções gigantescas, desvirtuadas e até inadequadas, merecendo, portanto, uma revisão e atualização.

Estas novas diretrizes políticas e econômicas passaram a nortear as Políticas Sociais que, na avaliação de Vieira (1997), se encontram demarcadas, historicamente no Brasil, por três períodos específicos: dos anos 1930 a 1954 – corresponde ao período do governo Vargas e do populismo; de 1964 a 1987 – época da ditadura militar até a Constituinte; período após a Constituição de 1988. Entre vários autores, há o reconhecimento de que, durante o último período, a centralidade das Políticas Sociais tornou-se destacada e reconhecida.

Embora a configuração do cenário político, no período da Constituinte brasileira, demonstrasse grande fertilidade democrática, vivenciávamos um contexto socioeconômico extremamente adverso, devido à concretização do modelo neoliberal e às alterações identificadas no âmbito da questão social.

Na tendência do pensamento neoliberal, a “solução” para superação desse cenário, agregado à significativa tentativa de assegurar e fortalecer o modelo capitalista em desenvolvimento, estaria na proposta de reforma do Estado brasileiro.

Absorvida mundialmente, esta indicação tornou-se hegemônica, apoiada na tese de que o modelo de Estado de Bem-Estar se tornara completamente inadequado e ineficiente para atender às demandas desse novo contexto sócio-político-econômico. Nessa direção, os principais pilares desse modelo de Estado – pleno emprego, universalização dos serviços sociais e compreensão da assistência social como rede

de proteção social, capaz de impedir os segmentos mais vulneráveis da sociedade extrapolar a linha de pobreza legitimada – foram abalados e se tornaram insustentáveis. Diante disso, as novas orientações para definição das Políticas Sociais foram redefinidas pautando-se, principalmente, na rejeição à responsabilidade do Estado, frente às expressões da questão social, dentro da noção do Estado Mínimo.

Ressaltamos, porém, que as propostas de redesenho do papel do Estado obtiveram indicações diferenciadas: de um lado, a proposta neoliberal compartilhava suas responsabilidades com o terceiro setor; de outro, expoentes da defesa de um Estado democrático e descentralizado reafirmavam a responsabilidade do Estado brasileiro, indicando, como reorganização do mesmo, o fortalecimento da esfera pública enquanto modelo capaz de nortear a direção das Políticas Sociais.

Acompanhando estas tendências, é preciso ressaltar que também as concepções acerca da descentralização apresentaram divergências. Do ponto de vista conceitual, o termo define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir políticas públicas. Entretanto, podemos encontrar tanto uma proposta efetiva de descentralização quanto simplesmente uma desconcentração. Enquanto a primeira implica na redistribuição do poder e uma transferência na alocação de recursos, a segunda define uma delegação de competências, sem qualquer deslocamento do processo decisório do poder público central.

Maior descentralização e maior participação são fatores considerados imprescindíveis para melhorar o controle e a eficiência do gasto público. Para alguns autores (SOUZA, 2001), a descentralização tende a aumentar a eficiência, na medida em que se torna um mecanismo adequado para a redistribuição mais eficiente do complexo orçamento público. Assim, ao se partir das aspirações, demandas e projetos locais, a descentralização representa a possibilidade não apenas de ordenação dos serviços públicos, mas também a garantia de seu controle feita pelos próprios beneficiários, recuperando-se a racionalidade da decisão local.

Mesmo com o reconhecimento por ambas as tendências de que a descentralização pode propiciar maior participação, esta não está necessariamente garantida, assim como também não podemos reafirmar que a mesma seja diretamente benéfica aos interesses dos grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, o que devemos reforçar é que o conceito de descentralização configura uma proposta de ação político-administrativa que, dependendo do enfoque ideológico adotado, pode visar objetivos

diferentes e até opostos.

Importa ressaltar que esta orientação descentralizadora tornou-se referência para implementação de todas as políticas públicas, a partir da década de 80, embora destaquemos a grande dificuldade em conceituar política pública, face à diversidade de concepções que podemos encontrar.

Mead (apud BENEVIDES et al, 2003) define política pública como um campo no estudo da política que analisa o governo à luz das grandes questões públicas. Lynn (apud BENEVIDES et al, 2003) compreende-a como um conjunto específico de ações do governo que produzirão efeitos específicos. Críticos dessas posições afirmam que conceituar política pública dessa forma superestima os aspectos racionais da mesma, ignorando sua essência, ou seja, o embate em torno das idéias.

No Brasil, a noção de política pública encontra-se intrinsecamente vinculada à concepção de política, uma vez que as linhas gerais daquela são definidas pela política, pois somente esta poderá transformá-la em ações governamentais específicas.

No caso brasileiro, agrega-se a estas ponderações o fato de que questões estruturais como a má distribuição da riqueza e o aumento do desemprego e da desigualdade social, atrelado a um passado colonialista, dependente e escravista, respaldado em relações tradicionais de poder, baseadas no coronelismo e clientelismo, agravam ainda mais as possibilidades de constituição de uma política pública, principalmente a de Assistência Social que tem por princípio garantir os direitos sociais tão assolados pela política econômica adotada até então.

De fato, a Assistência Social historicamente sempre se posicionou à margem da concepção de direito, sendo freqüentemente caracterizada, segundo Pereira (1998), como assistência a confinados em asilos, atenção para doentes mentais e fisicamente incapacitados para o trabalho, ajuda voluntária associada a contrapartidas específicas de lealdade, prestação de trabalhos gratuitos, entre outros.

Enquanto política pública, na visão da referida autora, esta deveria se pautar por princípios que garantissem a concepção universalista e igualitária. A Lei Orgânica de Assistência Social, em seu artigo 1º, deixa clara a definição da Assistência como “direito do cidadão e dever do Estado e política de Seguridade Social não contributiva”, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Além do mais, determina que os princípios básicos para gestão dessa política são a existência do Plano Municipal, a constituição do Conselho Municipal e a definição do

Fundo Municipal.

Na avaliação de Arretchet (2000), ainda não podemos afirmar que tenha sido instituído no Brasil uma política nacional de Assistência Social. Entretanto, o governo brasileiro, na preocupação de rever essa política, aprovou, em 22 de setembro de 2004, a nova Política Nacional de Assistência Social, reconhecendo-a como uma política de proteção social, devendo considerar três eixos de atenção: as pessoas, as circunstâncias e a família.

Essa nova concepção de Assistência Social possui um duplo objetivo: suprir necessidades fundamentais dentro de um padrão pré-definido e desenvolver capacidades voltadas para garantir maior autonomia da população-alvo. Nesses termos, sua dimensão é convertida de assistencialismo para uma perspectiva de desenvolvimento social, ou seja, de permitir o acesso a bens e serviços capazes de incrementar as capacidades da família e dos indivíduos.

Um outro dado fundamental dessa nova concepção é a relevância que a questão sócio-territorial passou a ter, em razão do grande significado que as realidades locais passaram a ter, no processo de implantação dessa política.

Castro (1995) afirma que as iniciativas de gestão pública em curso apresentam-se bastante diferenciadas e demarcadas por compreensões, objetivos e desdobramentos diferenciados. Entre as principais configurações dos modelos, a autora destaca o “municipalismo tradicional” que reforça práticas tradicionais de gestão, ao contrário daqueles que investem num modelo de “gestão democrática”, através do qual podemos estabelecer uma relação diferenciada entre Estado e Sociedade, avançando, portanto, na perspectiva de ampliação da cidadania.

Na verdade, a importância atribuída à discussão da gestão a partir de 1990, principalmente, manteve-se relacionada às diversas transformações em curso na sociedade capitalista, nos campos da política, da economia e da cultura. A proposta de reforma do Estado sob a orientação neoliberal não conseguiu oferecer alternativas concretas ao agravamento da questão social, especialmente nos países menos desenvolvidos, em razão dos grandes custos sociais que produziu.

Frente a isso, a atualização do debate relativo à gestão das políticas públicas tornou-se relevante e imprescindível. Na essência dessas ponderações, reside o debate acerca da relação Estado-Sociedade que se reveste integralmente de um conteúdo político-ideológico que, por sua vez, rebate diretamente não só na configuração das Políticas Sociais, como também na gestão das mesmas. Nessa

direção, é necessário ressaltar que a definição do modelo de Estado é responsável pela orientação da forma e conteúdo da gestão pública das Políticas Sociais e, nesses termos, também duas direções podem ser identificadas: o modelo gerencial e o democrático ou societário.

Estudos realizados por Paula (2005) indicam que as bases teóricas para remodelagem da gestão pública das Políticas Sociais encontram-se ancoradas na Escola Austríaca da década de 30, com as presenças marcantes de Hayeck e Robbins e na Escola de Chicago nos anos 60, com Friedman, agregadas na década seguinte às contribuições de Niskaken, com a teoria da escolha pública, além da ascensão do gerencialismo com Lipiez, no final dos anos de 1980.

As características desse modelo reforçam os princípios da descentralização, da privatização das estatais, da terceirização dos serviços públicos, da regulação estatal sobre as atividades públicas conduzidas pelo setor privado e pela utilização de idéias e ferramentas do setor privado, no campo da gestão para o setor público.

Na visão de Osborne e Gaebler (1994), tratava-se da “reinvenção” do governo, com base na indústria do management, visando à constituição de uma “nova cultura gerencial” voltada para a prestação de um serviço de qualidade com o menor custo ao “cidadão-cliente”.

O projeto político pensado por essa vertente reforça a preocupação com a eficiência administrativa da gestão pública, de forma a atender às exigências do mercado, tendo em vista o avanço do processo de globalização, das inovações tecnológicas, no trabalho e no campo político e social.

A administração pública criticada e implementada no Estado de Bem-Estar era vista como fortemente burocrática e centralizada. Tendo em vista a necessidade de se tornar o Estado mais eficaz e eficiente, buscou-se: controlar mais os resultados do que os procedimentos; conceber maior autonomia aos órgãos públicos; descentralizar estruturas e atividades; flexibilizar procedimentos para gerar ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis para os cidadãos-consumidores.

Assim, sob orientação neoliberal, ocorreu uma forte desresponsabilização do Estado como agente provedor das políticas públicas, propondo renovações nos métodos de gestão, reduzindo-se, na grande maioria de suas iniciativas, à utilização de instrumentos e técnicas específicas de gerenciamento retiradas, principalmente, da esfera privada.

Na análise de Nogueira (2004), a concepção que orienta esse modelo de

gestão traz em si o retorno do indivíduo para o campo da esfera privada e a prevalência única do mercado, como instituição fundamental para o estabelecimento da regulação dos recursos econômicos, das relações sociais e da sociabilidade em geral. O grande perigo, conforme alerta Raichelis e Wanderley (2004), está na constituição de uma relação de exterioridade (esfacelamento) da relação Estado-Sociedade.

Na contramão do modelo gerencial, surge a propositiva do modelo societal que propõe uma concepção de gestão democrática capaz de permitir a criação de organizações administrativas permeáveis à participação com autonomia, para defender os interesses públicos, a descentralização do processo decisório e o respeito à complexidade das relações políticas e, ainda, o fortalecimento da esfera pública.

Trata-se na verdade de, para além de modelos e instrumentos gerenciais “adaptáveis”, retomar a decisão sócio-política da gestão pública. Na linha proposta por Grau significa reafirmar o Estado democrático, público e financiador/defensor da ampliação dos direitos sociais. Para tanto, será necessária a construção de um modelo institucional de administração que transcenda o enfoque burocrático como o de mercado e que considere o caráter público da administração.

Na avaliação de Souza (2003), não existe uma única nem melhor definição para política pública. Alguns estudiosos a concebem como um campo de estudo da política que analisa o governo à luz das questões públicas. Outros, como um conjunto específico de ações do governo ou, ainda, como o que um determinado governo decide ou não fazer. Temos, também, definições que a compreendem como a responsável pela “solução de problemas”, o qual, por sua vez, é fortemente rebatido por seus críticos por identificarem, nessa concepção, o abandono do que é essencial na discussão das políticas públicas – o embate político em torno das idéias.

Para a referida autora, a partir do momento em que as definições se concentram no papel dos governos, abandonam o aspecto conflituoso e as limitações que cercam as tomadas de decisões governamentais que não podem ser desconsideradas. Independentemente dessa ponderação, todas as conceituações nos levam para o *locus* onde os embates e as idéias acontecem, ou seja, o âmbito dos governos.

Reconhecendo esta ponderação, o estudo realizado pautou-se na compreensão de política pública, considerando especialmente esses aspectos conflituosos sobre as decisões governamentais, no âmbito local, que norteiam os traços e as diretrizes das políticas implementadas. Nesse sentido, o poder local e todas

as suas interferências definem as diretrizes e o perfil da política pública municipal.

Importante especificar que, teoricamente, compactuamos com a concepção de Pereira (1996, p.130): trata-se de “uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos por lei”, a posição do poder local é quem, de fato, define o formato da gestão pública. No caso da Assistência Social, essa interferência direta é clara e plenamente reconhecida pela população.

Importa ressaltar que, conforme analisa Paula (2005), o modelo gerencial não foi bem sucedido na sua dimensão sócio-política, reproduzindo uma lógica centralizadora de poder, transferindo, como se fosse possível, a lógica privada para a pública. O modelo societal, entretanto, vem procurando inserir, na sua execução, um projeto político capaz de romper com os modelos tradicionais de poder, presentes na história brasileira e, ainda que de forma incipiente, vem apresentando novidades no formato da gestão pública.

A análise da gestão pública da política de Assistência Social, na microrregião de Juiz de Fora, foi desenvolvida com base nas posições de Aguillar e Ander-Egg (1994) de que a avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida, destinada a obter e proporcionar, de maneira confiável, dados e informações suficientes para procedermos um juízo sobre o mérito de uma política ou programa.

O processo de avaliação é, portanto, um processo complexo e ampliado, podendo ter diversas abordagens e métodos de avaliação. No enfoque contemporâneo, geralmente as análises propostas concentram-se no aspecto quantitativo e na relação eficácia/eficiência. Segundo Belloni e outros (2000), a avaliação de políticas públicas torna-se relevante, quando pode oferecer informações não somente sobre o impacto, mas também sobre os resultados ou conseqüências mais amplas das ações desenvolvidas.

Nessa direção, uma metodologia de avaliação de políticas públicas deve abranger o processo de formulação e de implementação das ações e resultados para se tornar um instrumento fundamental para a tomada de decisões e para o aperfeiçoamento e/ou reformulação das mesmas.

Em um contexto de municípios de pequeno porte, o estudo referenciou-se sobre uma metodologia específica, construída para responder a essa realidade, em face de suas particularidades, abordando os seus gestores – poder executivo e os conselheiros municipais – ampliando para o poder legislativo, face à expressividade do

poder local sobre as decisões, no âmbito social destes municípios.

## **2 A DIMENSÃO REAL DA GESTÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

A metodologia construída procurou abordar: o processo de formulação e construção da política de Assistência; a existência dos instrumentos de gestão (Plano Municipal, Conselho Municipal e Fundo); conhecimento dos gestores acerca desses instrumentos e recursos disponibilizados. Foram realizadas entrevistas com representantes do poder Legislativo; de cada um dos Conselhos Municipais (Assistência Social, Criança e Adolescente, Idoso), governamental e não-governamental e o prefeito ou secretário na condição de gestor direto da política de assistência social.

### **2.1 Análise dos representantes do Poder Executivo**

A investigação desse grupo de entrevistados abordou, além dos dados específicos e pertinentes à gestão da política de Assistência Social, a identificação geral dos prefeitos permitindo traçar um perfil dos mesmos.

Inicialmente, verificamos o baixo nível de escolaridade desses gestores, uma vez que a grande maioria possui apenas o ensino fundamental completo, mas são possuidores de forte inserção na vida política local, quer seja como ex-prefeitos, quer seja como vereadores. Esta experiência política antecedente permitiu-nos constatar a alternância entre os mesmos membros no poder executivo e legislativo, implementando pouca renovação dessas forças políticas nos municípios. Isso significa uma permanência, por vários anos, dos mesmos atores no quadro político do cenário municipal, com uma renovação muito tênue do poder local.

A filiação partidária desses representantes ficou concentrada nos partidos de centro e direita, não havendo nenhuma representação de partidos de esquerda.

No que se refere à existência de uma política de Assistência Social, na visão destes gestores, apenas três dos municípios pesquisados afirmaram possuir uma política de assistência voltada para os três segmentos alvo da pesquisa (famílias vulnerabilizadas, idosos e criança e adolescente). A grande maioria afirmou a existência e funcionamento efetivo dos Conselhos Municipais da Assistência Social e dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Por outro lado, a implantação desses Conselhos, ainda que constatadas algumas fragilidades na sua composição, pode sinalizar que houve um avanço, na medida em que assegurou à sociedade civil uma possibilidade de participação junto a esses canais, podendo fortalecer o processo de democratização dos espaços públicos.

No que se refere à existência de um Plano Municipal de Assistência Social, encontramos esse documento na grande maioria dos municípios, assim como a constituição dos Conselhos Municipais de Assistência Social e da Criança e Adolescente. Em apenas um dos municípios, o gestor afirmou existir também o Conselho Municipal do Idoso.

Na afirmativa de 33% dos gestores entrevistados, o Plano Municipal de Assistência Social foi aprovado pela Câmara Municipal e, para 56%, embora não tenham tido a referida aprovação, desenvolvem ações nessa área.

A responsabilidade pela elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social foi apontada pelos gestores como sendo da própria administração, juntamente com o Conselho Municipal. Somente dois gestores informaram a participação do Assistente Social neste processo.

Os problemas existentes mais apontados pelos gestores, no âmbito da Assistência Social em seus respectivos municípios foram: desemprego, legalização das entidades municipais, pouca mobilização da sociedade, dificuldade de recursos financeiros, habitação, alcoolismo e drogas.

No que se refere aos Programas e Projetos na área de Assistência Social, existentes no município, três dos prefeitos entrevistados não souberam responder e os demais apontaram como entre os principais: programa de construção de casa própria, distribuição de cestas básicas, atenção às pessoas especiais, Bolsa Família e Programa de Saúde da Família.

Para crianças e adolescentes, os entrevistados mencionaram como Programas e Projetos as creches e atividades de esporte e lazer. Sobre o Fundo Municipal de Assistência Social, a grande maioria afirmou desconhecimento dessa matéria e apenas três informaram os valores, sendo um de R\$ 274.267,00 e os demais na faixa de R\$ 3.000,00 a R\$ 5.000,00.

Para a totalidade dos gestores, a existência do Conselho Municipal de Assistência Social é considerada um instrumento que possibilita a aproximação entre a administração municipal e a população; é apontada como um agente colaborador na gestão pública.

## 2.2 Análise do Poder Legislativo

Contabilizando um universo de dezoito entrevistados, o perfil da escolaridade da grande maioria foi Ensino médio completo ou incompleto, assim como a grande maioria já possuía experiência política de vereador há mais de um mandato ou mesmo como prefeito.

Entre os vereadores, 32% são filiados ao PMDB, 11% ao PSDC e 10% ao PFL, sendo os demais distribuídos entre diversos partidos como PSC, PTB, PL, PSDB, PT e PSB.

Para expressiva maioria dos representantes do poder legislativo, os Conselhos Municipais de Assistência Social e da Criança e do Adolescente foram aprovados na Câmara e encontram-se em funcionamento. Contudo, a metade destes não soube indicar quem participou de sua elaboração e a outra metade, como o executivo, indicou ter sido membros da própria administração e o Assistente Social.

Para 88% dos representantes do poder legislativo, os principais problemas referentes à Assistência Social e, em especial, à criança e aos adolescentes são: pouco investimento na área; lazer; ausência de política de geração de emprego; insuficiência de cestas básicas; falta de estruturas e equipamentos; famílias pouco instruídas; falta de assistência educacional; alcoolismo, drogas e violência; poucas pessoas especializadas para trabalhar. Afirmaram não existir problemas ou não souberam apontá-los 12% dos entrevistados; apresentaram, porém, um conhecimento acerca dos Programas e Projetos desenvolvidos nos municípios, ressaltando o Bolsa Família; doação de leite, medicamentos e distribuição de cestas básicas.

A existência do Fundo Municipal para os Conselhos é conhecida por apenas 6% dos vereadores; também há desinformação acerca do percentual do Orçamento Municipal que é destinado aos Conselhos.

Como os gestores, os representantes do poder legislativo consideram boa a integração entre o Executivo e os Conselhos, por tratar-se de um parceiro que ajuda a identificar problemas, contribui assessorando e fiscalizando, é um suporte para a Câmara e um órgão que pressiona o Executivo.

### 2.3 Análise dos Conselheiros Municipais

O universo de entrevistados foi de trinta e cinco conselheiros, distribuídos entre dezoito da Assistência Social e dezessete da Criança e Adolescente, agrupando governamentais e não-governamentais.

O perfil da escolaridade distanciou-se expressivamente dos representantes do executivo e do legislativo, pois a grande maioria possui ensino médio completo ou superior incompleto e completo. Também, a grande maioria já havia tido experiência de participação sócio-política anterior ao mandato de conselheiro municipal, quer fosse como conselheiro, quer como vereador.

Quanto à criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, a maioria está inteirada desse processo, afirmando que os mesmos foram constituídos entre os anos de 1993 – 1998, em três municípios, e entre os anos de 2001 – 2005, em quatro.

Cruzando as informações obtidas do período de criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, concluímos que coincide com o grande período da reforma do Estado no Brasil, ou seja, da implantação concreta da proposta de descentralização apontada pela Constituição de 1988. A partir de então, os municípios começaram a ter uma determinada autonomia e, conseqüentemente, formalizou-se a participação da sociedade no movimento de controle social das políticas públicas, através da participação direta nos Conselhos Municipais. Dessa forma, fortaleceu a inserção da sociedade civil junto ao poder municipal, constituindo-se, no nosso entendimento, enquanto uma fração importante do poder local.

O aumento de Conselhos Municipais nesse período visou, portanto, ao fortalecimento da participação dos cidadãos, nas decisões relativas às políticas públicas dos municípios, bem como a uma forma de reivindicação mais direta de seus direitos, tendo em vista que a aproximação entre governo e sociedade civil se concretizou nestas instâncias.

Para os Conselheiros Municipais, os principais atores envolvidos no processo de elaboração dos Planos Municipais foram os representantes do poder executivo, a Assistente Social, entidades não-governamentais, Igrejas e SPM's.

Quanto às indicações para composição dos Conselhos, identificamos que, para a quase totalidade dos entrevistados, estes foram formados a partir de indicações diretas do poder executivo, não respondendo às orientações da Lei Orgânica de Assistência Social de desenvolvimento de eleições diretas, representativas e

transparentes. Este dado demonstra a intervenção clara do poder local nos espaços de participação da sociedade civil, comprometendo, de forma expressiva, a configuração de um processo democrático e descentralizado de construção de políticas públicas específicas para a Assistência Social.

As reuniões dos Conselhos Municipais são, para a maioria dos entrevistados, realizadas mensalmente e a assiduidade dos conselheiros é superior a 50%.

A existência de um Plano Municipal de Assistência Social foi apontada por 61% dos conselheiros e o desconhecimento dessa questão foi apontado por 22% destes. Um Plano específico para a Criança e Adolescente foi indicado por 24% dos entrevistados, enquanto 52% afirmaram que não existe e 24 % desconhecem sua existência ou não.

Para este grupo de entrevistados, os principais problemas existentes nos municípios são: a falta de interesse da comunidade em participar dos Conselhos; falta de apoio financeiro e infra-estrutura; ausência de políticas públicas nessa área; falta de capacitação dos conselheiros; não aplicabilidade do ECA e negligência dos pais.

Os Programas e Projetos voltados para a população, na área da Assistência Social, são desconhecimento da grande maioria dos conselheiros e, entre os programas citados, destacaram-se: moradia popular, alimentação (distribuição de cestas básicas) e Bolsa Família.

O desconhecimento relativo à existência de Fundo Municipal destinado a cada Conselho é da grande maioria dos conselheiros e, entre os que informaram conhecer, há somente a indicação do Fundo para a Assistência Social. Entre os que demonstraram conhecimento, apenas três informaram o valor repassado pelo executivo, ficando entre R\$ 20.000,00 a R\$ 40.000,00.

No que tange à avaliação que o Executivo e o Legislativo fazem sobre o papel dos Conselhos, no processo de construção e implementação da política de Assistência Social, verificamos que grande maioria dos conselheiros afirmaram que o Conselho é mera formalidade ou um cumprimento obrigatório. Para poucos, existe uma relação de cooperação e reconhecimento.

### 3 CONCLUSÃO

A Política Nacional de Assistência Social consiste, conforme já indicamos, em uma política de proteção social que favoreça a todos os que dela necessitam, sem contribuição prévia, ações voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida. Para se identificar quem, onde e quais são os seus demandatários, é preciso olhar e quantificar a realidade brasileira, através de uma visão social de proteção, o que supõe reconhecer os riscos e as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos. Além disso, há que termos uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo suas circunstâncias sociais e de sua família, bem como reconhecer que a população tem necessidades, mas também capacidades que devem ser desenvolvidas para abstrai-la da condição de pobreza e desigualdade.

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social, a política de Assistência deve reger-se pelos seguintes princípios: a) supremacia no atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; b) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; c) respeito à dignidade dos cidadãos, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária; d) igualdade de direitos no acesso ao atendimento; e) ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Paradoxalmente, o contexto sócio-político atual ainda determina a redução do papel do Estado, repassando para a ordem privada seus deveres e responsabilidades ou, ainda, com políticas focalizadas, fragmentadas, sob forte seletividade, não atendendo ao grande percentual da população vulnerável e necessitada.

Acrescenta-se a essa realidade a permanência de uma cultura política autoritária, centralizadora, clientelista e favoritista na área da gestão, que não permite avanços na construção da política de assistência. Ao contrário, mantendo-a na nossa microrregião, com ações pontuais e assistenciais que não atendem aos problemas concretos e imediatos enfrentados pela população, não permite uma participação efetiva da mesma e não desencadeia Programas ou Projetos capazes de garantir uma paulatina saída da condição de pobreza e vulnerabilidade.

As ações identificadas nos municípios investigados, no âmbito da Assistência Social, limitam-se a um Programa do governo federal – Bolsa Família – e,

especialmente, à distribuição de cestas básicas às famílias carentes.

Institucionalmente, as determinações da Lei Orgânica de Assistência Social estão sendo cumpridas, pois, na grande maioria dos municípios, segundo nossos informantes, existem os Conselhos Municipais, o Plano Municipal e o Fundo Municipal, contudo, somente três gestores nos apresentaram seus Planos para aprofundarmos nossa investigação. Além disso, identificamos muitos desencontros de informações acerca dos valores destinados ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Quanto à existência dos Conselhos, verificamos que, apesar de sua constituição, em todos os municípios, a maioria de seus integrantes, quer sejam representantes do poder público, quer sejam da sociedade civil, são indicados pelo próprio executivo. Ressaltamos, ainda, a dificuldade na sua composição, uma vez que a grande maioria dos pequenos municípios não tem entidades constituídas que possam integrar os Conselhos.

A definição, aprovação e utilização dos Fundos Municipais são matéria amplamente desconhecida, tanto pelo poder executivo, quanto pelo legislativo e pela maioria dos conselheiros, destacando, principalmente, o desconhecimento dessa matéria no âmbito do poder legislativo.

Os principais problemas apontados pelos representantes do poder executivo e conselheiros municipais (desemprego, uso de drogas e alcoolismo entre jovens e adultos, falta de recursos financeiros, negligência dos pais entre outros) não são alvo de Programas ou Projetos, por parte do gestor, da política de Assistência Social.

Na Lei Orgânica de Assistência Social, o Capítulo III define que as competências dos municípios, para implantação da política de Assistência Social, são: a destinação de recursos financeiros; elaboração e execução de projetos de enfrentamento da pobreza; criação de instâncias deliberativas (Conselhos Municipais); instituição de serviços assistenciais que visem à melhoria da qualidade de vida da população, com atendimento de suas necessidades básicas

Os dados levantados e a análise dos documentos nos permitiram encontrar uma pequena destinação de recursos, mesmo assim, sem atendimento concreto das principais demandas e necessidades da população, mais exatamente, recursos voltados para a compra de cestas básicas. A constituição formal dos Conselhos Municipais é real, mas com baixa participação da população e, principalmente, com indicações feitas pelo próprio poder executivo.

Dessa forma, constatamos que as políticas desenvolvidas nesses municípios

não abrangem a problemática levantada pelos próprios gestores. Ao destacarem esses problemas, os prefeitos demonstraram ter uma visão conservadora e fragmentada da realidade social, não percebendo os mesmos como expressões da “questão social”. Sendo assim, torna-se visível o comprometimento da eficiência da gestão municipal na construção e implementação da política de Assistência Social.

Reconhecemos que as identificações feitas, nesse processo investigativo, poderão nortear a discussão da política de Assistência Social, nos municípios de pequeno porte, face a suas peculiaridades, bem como o formato de gestão dessa política, estabelecido pelo poder local, em razão da influência de nossa cultura política tradicional, muito forte e presente na microrregião investigada.

Concluindo, afirmamos que inexistente uma política de Assistência Social, nos municípios de pequeno porte investigados na nossa microrregião, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social. A constituição dos Planos Municipais, dos Conselhos e dos Fundos Municipais são instrumentos construídos formalmente, para atender às exigências do governo federal, não se constituindo de forma descentralizada, democrática e participativa. Com isso, o grande objetivo da política de Assistência Social se vê seriamente comprometido e distorcido, dificultando, assim, a implantação desta enquanto política pública.

**THE MANAGEMENT PUBLIC FROM POLICY OF AID EM COUNTIES  
OF LITTLE POSTAGE:**

a challenge about to enfrentamento from difference social

**ABSTRACT**

The work deals with the result of a research carried through next to representatives of the executive, legislative and advising municipal of nine small cities of the micron-region of Juiz de Fora - MG, from a specific methodology capable to answer the question about the social definition and management of the politics of Social Assistance and, the social determination, politics and institutional that intervene with its implementation, recognizing them as being of responsibility of the State, directed toward the attendance of necessities determined by society and under fort influences of the local power, what compromises its decentralized politic configuration, democratic and participative in the defense of the rights and in confrontation of the poverty, inequality and exclusion.

Keywords: Public Politics. Management. Citizenship

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, A. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional e recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.
- AGUILAR, M. ; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BELLONI, I. et. al. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.
- BENEVIDES, et. al. (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- CASTRO, M. H. Reforma do Estado e Democratização. **Anais... FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS**, 1. São Paulo, 1995.
- FISCHER, T. (org.) **Poder Local, Governo e Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.
- GRAU, N. C.. **Repensando o público e o privado através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- KLIKSBERG, B. **O desafio da exclusão social**. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- LEVY, E. E; DRAGO, P. (orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2005.
- NAVARRO, V. Produção e Estado de Bem-Estar. O Contexto Político das Reformas. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 28/29, 1993.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio Janeiro: FGV, 2005.
- PEREIRA, A P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília:Thesaurus, 1996.
- PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- RAICHELIS; WANDERLEY. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 78,

2004.

SOUZA, E.C.M. Poder Local: requalificação do processo democrático. **Revista LIBERTAS**. Juiz de Fora: EDUF, 2001.

SOUZA, C. Políticas públicas, orçamento público. In: BENEVIDES, M. V. et. al. (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

VIEIRA, E. As políticas sociais e os desafios no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 53, 1997.

VILLASSANTE, T. **Las Ciudades Hablan**. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 1995.

VILLAS-BOAS, R. ;TELLES, V. Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania. **Anais...FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS**, 1. São Paulo, 1995.