

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

ANNA LUÍSA LORENZ CUNHA

**PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: 2005-2008**

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Setembro de 2009

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

ANNA LUÍSA LORENZ CUNHA

PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: 2005-2008

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Regional e Gestão de
Cidades, da Universidade Cândido
Mendes – Campos / RJ, para a
obtenção do grau de MESTRE EM
PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: José Fernando Rodrigues da Silva

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Setembro de 2009

ANNA LUÍSA LORENZ CUNHA

PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: 2005-2008

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Regional e Gestão de
Cidades, da Universidade Cândido
Mendes – Campos / RJ, para a
obtenção do grau de MESTRE em
PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 11 de Setembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Fernando Rodrigues de Souza
Universidade Cândido Mendes

Profª Drª Denise Cunha Tavares Terra
Universidade Cândido Mendes

Profª Drª Ivana Arquejada Faes
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2009

Especialmente a minha mãe e amiga, presença marcante em minha vida, tendo sempre uma palavra de incentivo frente aos obstáculos vividos, me dando força para lutar nos momentos difíceis da caminhada, ensinando a lutar pelos sonhos e realizá-los.

Aos amigos, como símbolo de carinho e incentivo aos estudos e à formação enquanto figura humana.

A Sandro, pelo carinho, paciência e compreensão todos estes anos.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelas oportunidades.

Ao meu orientador, professor José Fernando Rodrigues da Silva, um presente em minha vida, um exemplo de amizade, competência, generosidade e dedicação que foram fundamentais para construção deste trabalho.

À professora Denise Terra, pelas contribuições valiosas durante o processo de construção deste trabalho e pela generosidade com que compartilha sua experiência, conhecimento, competência e dedicação, as questões que envolvem o Planejamento Regional e Gestão de Cidades em nossa Região.

À professora Ivana Arquejada, pela oportunidade de tê-la em minha banca, contribuindo na aventura fascinante do mundo da pesquisa e da produção de conhecimento no campo da Serviço Social.

A todos que contribuíram para a conclusão deste trabalho.

*“Quanto a mim dou graças pelo
que agora sei e, mais que
perdôo, eu amo.”*

Adélia Prado

RESUMO

Planejamento e Gestão da Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes: 2005-2008.

Apoiado em marcos legais, que definem os conteúdos políticos da Política de Assistência Social a partir da Constituição de 1988, este trabalho tem como objetivo discutir a urgência do Planejamento da Política de Assistência Social a luz da discussão e problematização da Assistência Social no contexto municipal, visando contribuir com a reflexão sobre possíveis caminhos que possibilitem que esta política seja assumida enquanto política pública, de seguridade social no município de Campos dos Goytacazes. A política de Assistência Social é um dos pilares da Seguridade Social Brasileira e como política social é instrumento de intervenção na realidade, assim defende-se que deve ser pensada enquanto processo de escolha e tomada de decisões, processo que implica não apenas sua gestão mas a aplicação de programas, serviços, recursos, enfim, pressupõe a definição de prioridades e estratégia de intervenção na realidade, o que demanda seu planejamento. A aprovação da Política Nacional de Assistência (PNAS) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em 2004, impõe novos desafios, responsabilidades e competências nas três esferas de governo, no qual se articulam os três eixos balizadores dessa política pública: gestão, financiamento e controle social. Este estudo baseia-se, fundamentalmente, na análise dos Planos SUAS, acessíveis a partir da Web/SUAS, programa disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, que preenchido “online” como condicionalidade para acesso a recursos da União. A análise destes Planos no presente estudo processa-se a partir das ressalvas do Conselho Municipal no período 2005-2008.

Palavras-chave: política de assistência social; planejamento; gestão municipal.

ABSTRACT

Planning and Management of Social Assistance in the city of Campos dos Goytacazes: 2005-2008.

Supported by legal frameworks that define the political content of Social Assistance Policy from the Constitution of 1988 point of view, this work has as its main objective to discuss the urgency of Planning Policy for Social Assistance based on discussion and questioning about Social Assistance policy in the municipal limits, to contribute to reflection on possible ways to enable this policy is adopted as public policy in the city of Campos dos Goytacazes. The policy of Social Assistance is one of the pillars of the Brazilian Social Security and, as a social policy, it is a tool of intervention in reality, so it is suggested that should be considered as a process of choice and decision-making process that involves not only their management but the implementation of programs, services, resources, finally, requires the definition of priorities and strategy of intervention in reality, which demands its planning. The approval of the "Política Nacional de Assistência" (PNAS) and of the "Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social" (NOB/SUAS), in 2004, imposes new challenges, responsibilities and powers in the three spheres of government, which articulate the three trails of public policy: management, finance and social control. This research is based, mainly, on analysis of SUAS Plans, accessible from the Web /SUAS, a program that is offered by the Ministry of Social Development and Combating Hunger, that is completed "online" as a conditionality for access to resources of the Union The review of these plans in this work is carried from the reservations of the Municipal Council in 2005-2008.

Key words: policy of social assistance; planning; municipal management

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1: Taxa de urbanização. Brasil, estado do Rio de Janeiro e município de Campos dos Goytacazes. 1970 – 2000	53
TABELA 2: Domicílios de acordo com a renda mensal do chefe de família. Município de Campos dos Goytacazes	54
TABELA 3: Total de domicílios de acordo com a categoria de inadequação. Campos dos Goytacazes. 2000.....	56
TABELA 4: Royalties e participações especiais anuais em valores correntes per capita.Campos dos Goytacazes, 2004-2008.....	58
TABELA 5: Taxa de Analfabetismo. Brasil, Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes, 2000	60
TABELA 6: Pessoas na escola de acordo com o quantitativo de pessoas por faixa etária.Município de Campos dos Goytacazes	60
TABELA 7- Taxa de Natalidade. Brasil, Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes, 2005	64
TABELA 8- População residente por faixa etária. Município de Campos dos Goytacazes	65
QUADRO 1- Quadro síntese das ressalvas do Conselho Municipal. Campos dos Goytacazes, 2005-2008	100
QUADRO 2- Quanto à estrutura da Política de Assistência Social. Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil, 2005 – 2008.....	101

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	11
2 - OS CAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	14
2.1 - ASSISTÊNCIA SOCIAL OU ASSISTENCIALISMO: A RETOMADA DE UM DEBATE HISTÓRICO	16
2.2 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DESIGUALDADE SOCIAL JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E DESENVOLVIMENTO	25
2.3 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	30
2.4 - REFLEXÕES PARA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	38
3 - ANÁLISE SITUACIONAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL	45
3.1 - PERSPECTIVA HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO ECONÔMICA E ESPACIAL	45
3.2 - A CONTEMPORANEIDADE DAS MAZELAS SOCIAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	52
4 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	68
4.1 - PLANEJAMENTO: A FERRAMENTA PRIMORDIAL DA GESTÃO PÚBLICA..	68
4.2 - NOTAS METODOLÓGICAS	78
4.3 - O SUAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	84
4.4 - A GARANTIA E A EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	101
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

1-INTRODUÇÃO

A implantação da Política Nacional da Assistência Social e conseqüentemente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) impõe enormes desafios no âmbito do pacto federativo, redesenhando novas responsabilidades e competências nas três esferas de governo.

A partir da aprovação do PNAS (Política Nacional de Assistência Social) e NOB/SUAS (Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social), aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social no dia 22 de setembro de 2004 e publicada por meio da Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, é proposto um novo desenho de gestão da assistência social, no qual se articulam os três eixos balizadores dessa política pública: gestão, financiamento e controle social.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) disciplina a gestão pública da política de assistência social, instituindo e reconhecendo a importância das ferramentas de planejamento técnico e financeiro. Estabelece importantes procedimentos técnicos e políticos para organização e prestação de medidas sócio assistenciais em todo o território nacional, além de uma nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito desta política pública.

Aos municípios cabe a definição através do Plano Municipal de Assistência Social, das políticas e diretrizes municipais em conformidade com as diretrizes gerais da Política de Assistência Social. O órgão gestor de Assistência Social é o responsável pela formulação, implementação e acompanhamento dos programas e projetos que compõem a rede de proteção social do município que são geridos diretamente pela administração municipal ou por meio de parcerias e convênios com

entidades sociais, desta forma, cabe aos gestores municipais o direcionamento das políticas sociais respeitadas às diretrizes nacionais.

Destaca-se que a política de Assistência Social é um dos pilares da Seguridade Social Brasileira e como política social é instrumento de intervenção na realidade, assim defende-se que deve ser pensada enquanto processo de escolha e tomada de decisões, processo que implica não apenas sua gestão mas a aplicação de programas, serviços, recursos, enfim, pressupõe a definição de prioridades e estratégias de intervenção na realidade, o que demanda seu planejamento.

A Assistência Social, embora recorrente das ações governamentais, somente a partir da Constituição de 1988, adquire o status de política pública. Muitos são os elementos presentes na sua análise e trajetória, entretanto, buscar-se-á contextualizá-la sob a perspectiva da implantação da Política de Assistência Social no Município de Campos dos Goytacazes. Um município que está localizado em uma região que se beneficia de um sistema de distribuição de royalties, sendo o maior recebedor de Royalties no Brasil e ainda assim, apresenta indicadores de pobreza e distribuição de renda acima da média dos demais municípios Fluminenses.

O foco deste trabalho é a discussão sobre a urgência do Planejamento da Política de Assistência Social a luz da discussão e problematização da Assistência Social no contexto municipal, visando contribuir com a reflexão sobre possíveis caminhos que possibilitem que esta política seja assumida enquanto política pública, de seguridade social no município de Campos dos Goytacazes, ultrapassando a prática da “ajuda” e do assistencialismo.

A questão que se pretende responder é se houve planejamento para a gestão desta Política Pública em nível municipal, em Campos dos Goytacazes, no período 2005-2008.

O recorte temporal da pesquisa deriva da possibilidade de se trabalhar com a primeira gestão municipal após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que estabelece a implantação do Sistema Único de Assistência Social em todo o território Nacional.

Pensar a proteção social como um direito social e a política de assistência enquanto garantia de direitos, pressupõe pensá-la enquanto possibilidade de resignificação deste indivíduo assistido, enquanto sujeito, cidadão que sendo

devidamente atendido dentro das diretrizes da Política de Assistência Social foi instrumentalizado com vias a superar esta condição de beneficiário da política.

Este estudo fundamentou-se a partir da perspectiva dos marcos legais, que definem os conteúdos da Política de Assistência Social e no reconhecimento dos instrumentos de planejamento e gestão enquanto ferramentas essenciais para sua efetivação.

No segundo capítulo, apresenta-se a discussão sobre assistência e assistencialismo situando a assistência social enquanto política pública de Seguridade Social no Brasil, a partir de reflexões e aproximações teóricas à literatura. Neste capítulo possibilita-se ao leitor que pela primeira vez se aproxima do tema Assistência Social o apreenda enquanto “processualidade” e por que não dizer enquanto possibilidades.

No terceiro capítulo, situa-se o contexto investigativo, um pequeno diagnóstico do município de Campos dos Goytacazes que permite ao leitor que não conhece o município se familiarize com a análise proposta.

No quarto capítulo são abordadas as dificuldades encontradas no acesso a “informações públicas”, limites e possibilidades de análise deste processo de “planejamento” e implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Campos dos Goytacazes tendo uma análise perspectiva sobre as Diretrizes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

Consciente dos limites de um trabalho de dissertação, no quarto capítulo, propõe-se algumas análises que apontem potenciais caminhos para construção de propostas e projetos visando à garantia e a efetividade da Política Nacional de Assistência Social em nível municipal, que possibilite uma aproximação do que poderíamos chamar Planejamento da Política de Assistência no Município.

2- OS CAMINHOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social têm sua trajetória histórica marcada por inúmeras dificuldades de concepção e entendimento presentes, ainda hoje, no imaginário da população usuária, gestores públicos e instituições. Demandando sistematicamente um posicionamento da categoria profissional na diferenciação entre assistência social, assistencialismo e serviço social.

Assistência Social é política pública de atenção e de defesa de direitos, de cidadania e de dignidade humana, enquanto que o assistencialismo é o contraponto do direito, da proteção social ou seguridade social. Com o assistencialismo não há a garantia de cidadania, o acesso a direitos se dá como um favor, à espera da boa vontade e interesse de alguém. O Serviço Social como uma profissão que atua no campo das políticas sociais, entre estas, a da Assistência Social, opõe-se ao assistencialismo através de uma prática que visa à expansão dos direitos e a emancipação da sociedade.

A necessidade desta diferenciação conceitual se faz presente, ainda hoje, devido a própria trajetória histórica da profissão que tem sua gênese reconhecidamente marcada pela benemerência, pela filantropia praticada pelas damas de caridade e pela tradição do “primeiro damismo” no Brasil, que tradicionalmente têm a figura da primeira dama como dirigente das Secretarias de Assistência Social.

Segundo Neto (2008 apud MOTA, 2008), há de se reconhecer os avanços da categoria profissional que, em constante processo de sistematização do fazer profissional e busca incessante de construções teóricas que permitissem sua instrumentalização e “acúmulo de uma massa crítica”, possibilitaram o deslocamento da tradição assistencialista para a esfera do direito a assistência social.

Este debate se mantém presente nos espaços profissionais e na própria academia, mas o que seria pensar assistência social na contemporaneidade? Que novos elementos ou rebatimentos da questão social estão presentes neste cenário? Que desafios são colocados para categoria profissional a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)?

A reivindicação da categoria profissional por um Sistema Nacional de Assistência Social é anterior a própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a relevância desta discussão para categoria está na própria centralidade que vem assumindo na Seguridade Social brasileira nos anos 2000.

Historicamente esta política social foi tratada como uma política menor, sem expressão e importância diante das demais políticas públicas, desta forma como analisar esta mudança de perspectiva no cenário nacional?

Mota (2008) ao realizar uma análise política da política de Seguridade Social, retoma algumas idéias trabalhadas pela autora desde 1995, quando já destacava esta tendência em curso a partir dos anos 80. Na ocasião a autora identificou nos argumentos pró-reforma da seguridade social duas tendências: a privatização da saúde e previdência e “a assistencialização da proteção social”, a defesa da expansão da assistência social, instituindo as figuras do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, onde este último seria o objeto da assistência social.

Na publicação “Cultura da Crise e Seguridade Social” (Mota, 1995), a autora defende que a gestação da cultura da crise tem suas raízes na necessidade do capital não somente realizar a reestruturação técnica da sua base produtiva, mas refazê-la com o consentimento das classes trabalhadoras, ou seja, na neutralização dos processos de resistência, a partir da idéia de que na “crise” a luta pela recuperação econômica do país beneficiaria a todos. Neste cenário ganham destaque as mudanças no sistema de seguridade social, tendo como principais formuladores os organismos financeiros internacionais, e esta transforma-se em objeto prioritário de “ajustes”, tanto nos países periféricos quanto nos países centrais evidenciando a centralidade desta política social no conjunto das “novas” relações entre o estado, o mercado e a organização social.

Neste contexto, assiste-se a mudanças estruturais do mercado de trabalho e da seguridade social via a fragmentação e a dispersão da ação coletiva organizada dos trabalhadores, expressa no enfraquecimento do movimento sindical.

Antes mesmo da implantação do Estado de Direito, em consonância com a Constituição de 1988, já vivenciávamos um deslocamento no cenário mundial, com reflexos diretos em nosso país, de corte de políticas sociais em nome do desenvolvimento econômico, negando conquistas obtidas, sob a alegação da necessidade de adequação do modelo de seguridade social às reformas econômicas do país, ou ainda, a Seguridade Social no Brasil dava os primeiros passos rumo a universalização e começa , a partir da década de 90, a se deparar com uma série de “prescrições” neoliberais”.

Quanto às implicações da centralidade da assistência social na seguridade social brasileira a partir de 1990 e 2000, Mota (2008, p.133-134) destaca que

as políticas que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento a desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

A afirmação é sustentada pelo argumento do crescimento da pobreza e a impossibilidade de equilíbrio financeiro da previdência e da saúde o que demandaria sistemas privados complementares. A focalização dos segmentos mais pobres da sociedade, imprime um novo desenho à política de Assistência Social, principalmente porque sua expansão tem se processado no campo da transferência de renda. Para a autora a expansão da assistência “recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho” (2008, p.137)

2.1- Assistência Social ou Assistencialismo: a retomada de um debate histórico

Inegavelmente este cenário traz em seu bojo novos elementos para o debate contemporâneo acerca da Assistência Social. Destaca-se que a tradição assistencialista é deslocada para o campo da assistência social, para a esfera do

direito apenas nos anos 80. Para Neto (2008), é nesta década que temos as primeiras elaborações teóricas, mais qualificadas, sobre assistência social no Brasil, o que o autor conceitua como núcleos de vanguarda capazes de transpor algumas discussões e contribuir para “uma espécie de ‘caldo de Cultura’ da categoria profissional”, desta forma, para o autor o deslocamento da Assistência Social para o campo do direito, de uma política pública, demandou uma intervenção sóciopolítica da categoria diante da dinâmica sóciopolítica brasileira contribuindo para recuperar e requalificar o debate da Assistência Social, o que pode ser considerado um “avanço” para categoria profissional, entretanto trouxe consigo o risco da Assistência Social ser colocada como alternativa corretora da “questão social” e assim estabelecer as bases para um novo clientelismo.

A discussão sobre questão social e serviço social é objeto de recorrentes análises no interior da profissão se deslocando e até se situando em alguns momentos enquanto objeto de atuação do serviço social.

A definição do objeto e, ou objetivo do trabalho do serviço social, sua especificidade, está intimamente vinculada a uma visão de homem e de mundo fundamentada numa perspectiva teórico-política e esta não foi a mesma da gênese à contemporaneidade da profissão. Para Yamamoto (2003, p. 19) , “pensar o Serviço Social na contemporaneidade requer olhos abertos para o mundo contemporâneo para decifrá-lo e participar de sua recriação.”

O objeto de intervenção do serviço social no Brasil, historicamente, é delimitado em virtude das conjunturas políticas, sócio-econômicas do país e perspectivas teóricas e ideológicas que orientaram a intervenção profissional nestes diferentes momentos.

Ao analisar a gênese do serviço social no Brasil Yamamoto e Carvalho (2005, p. 232) apontam que o Serviço Social se instaura no Brasil como uma forma de intervenção ideológica que se baseia no assistencialismo como suporte de uma atuação cujos efeitos são essencialmente políticos: o enquadramento das populações pobres e carentes, o que engloba o “conjunto das classes exploradas”. “O Serviço Social aparece claramente como uma ação ideológica de ajustamento às relações sociais vigentes”.

Segundo Yazbek (2006, p. 125) a trajetória profissional no Brasil

[...] acompanha a assistência social brasileira desde os anos 1930, quando o Estado assume uma intervenção reguladora frente à emergente questão social no país. [...] Nesse período, a regulação das tensões entre as classes sociais se efetiva mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o salário mínimo e outras medidas de cunho controlador, assistencial e paternalista. É também neste contexto que emerge como profissão o Serviço Social brasileiro marcado pelo projeto político da Igreja Católica [...] Nesse momento histórico a profissão prioriza a ação social [...] Em 1942 o governo brasileiro cria a LBA com a finalidade de prestar auxílio às famílias dos expedicionários brasileiro. Terminada a guerra, a LBA se volta para a assistência à maternidade e à infância, e já nesse momento inicia a política de convênios com entidades sociais [...] Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil, o trabalho feminino e a profissionalização dos assistentes sociais.

Conforme destaca Mota (2008, p. 33), “na segunda metade dos anos 60, como evidenciam os Documentos de Araxá e Teresópolis (CBCISS, 1969 e 1974), há uma inflexão modernizante no Serviço Social”.

[...] o Serviço Social atua na base das inter-relações do binômio Indivíduo-sociedade [...] Como prática institucionalizada, o Serviço Social se caracteriza pela atuação junto a indivíduos com desajustamentos familiares e sociais. Tais desajustamentos muitas vezes decorrem de estruturas sociais inadequadas (CBCISS, 1969, p. 3)

No contexto desenvolvimentista brasileiro, temos o investimento na capacitação de profissionais para atuar no desenvolvimento de comunidade, “as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres [...] E nos anos que se seguiram ao golpe militar de 1964, as políticas sociais vão combinar assistência à pobreza com repressão.” (Yazbek, 2006, p.126)

A crítica ao conservadorismo no Serviço Social se processa na década de setenta, simultaneamente ao processo de mobilização popular, sendo problematizado na segunda metade desta década. Teoricamente o Serviço Social passa a orientar-se pela análise marxiana da sociedade burguesa, tendo seu objeto de atuação definido como a questão social, ou “as expressões da questão social”, possivelmente a concepção de questão social mais difundida no Serviço Social seja a de Yamamoto e Carvalho (2005, p. 77)

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte de empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão.

Para Mota (2008) é importante estar atento ao uso desta categoria, pois a expressão questão social tem comportado significados distintos no debate profissional, dentre eles, como sinônimo de exclusão, de pobreza, de desproteção social, ausência de direitos ou de cidadania; a questão social como objeto de política social, questão social como desemprego. Também estar alerta para a tendência em curso no cenário nacional que

[...] chegam ao extremo de imaginar que é bastante ter políticas sociais para suprir 'a questão social' ou, como querem outros que é suficiente que o Estado reconheça o direito de homens e mulheres das classes subalternizadas a atenderem suas necessidades sociais, transformando-os em cidadãos, para que também a questão social seja solucionada. (MOTA, 2008, p. 50)

A relação entre questão social e Serviço Social se confunde com a própria história da profissão. A questão social é uma categoria que se expressa na contradição fundamental do modo capitalista de produção e acumulação, fundada na apropriação da riqueza gerada socialmente por uma minoria. Suas conseqüências são as mais diversas, a acumulação de capital se sobrepõe a garantia de condições de vida para toda a população.

É inquestionável a inserção e intervenção do Serviço Social no âmbito das desigualdades sociais, ou da questão social, entretanto é contraditório colocá-la como objeto particular de uma profissão, uma vez que extrapolam relações possíveis de serem tratadas profissionalmente. Segundo Iamamoto (2003), o trabalho do assistente social se dá no campo das "particularidades das múltiplas expressões da questão social", vivenciadas, experimentadas, nas relações sociais cotidianas dos sujeitos.

Cabe destacar que o trabalho do serviço social não se restringe à pobreza, ao efetivar direitos, a ação profissional atinge outras parcelas da população. A realidade sócio econômica no Brasil e a própria inserção do profissional no mercado de trabalho, que em grande parte esta vinculada a Instituições do Estado, trabalhando

com a população mais empobrecida, contribui para esta visão da profissão. (MOTA, 1995)

Articular a profissão a realidade é um dos maiores desafios, pois entende-se que o Serviço Social não atua apenas sobre a realidade, mas atua na realidade. Nesta perspectiva, compreende-se que as análises de conjuntura – com o foco privilegiado na questão social – não são apenas o pano de fundo que emolduram o exercício profissional; ao contrário, são partes constitutivas da configuração do trabalho do Serviço Social, devendo ser apreendidas como tais. O esforço está, portanto, em romper qualquer relação de exterioridade entre profissão e realidade, atribuindo-lhe a centralidade que deve ter no exercício profissional. (IAMAMOTO, 2003, p. 55)

A autora defende que o produto do trabalho do assistente social depende das características particulares dos processos de trabalho que se inserem e têm um efeito nas condições materiais e sociais dos sujeitos com quem atua. O serviço social interfere na reprodução da força de trabalho por meio de serviços sociais previstos em programas, a partir dos quais em diversas áreas como saúde, educação, condições habitacionais, entre outras. Tanto na esfera privada quanto no espaço público “viabiliza acesso não só a recursos materiais, mas as ações implementadas incidem sobre as condições de sobrevivência social dessa população”. (IAMAMOTO, 2003, p. 67)

O Serviço Social é uma atividade que, para se realizar no mercado, depende das instituições empregadoras, nas quais o assistente social dispõe de relativa autonomia no exercício do seu trabalho. Dela resulta que nem todos os trabalhos desses profissionais são idênticos, o que revela a importância dos componentes éticos-políticos no exercício da profissão (IAMAMOTO, 2003, p. 70)

Destaca-se que os componentes éticos-políticos, as diretrizes norteadoras do projeto profissional se desdobram no Código de Ética Profissional do Serviço Social de 1993 e na Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social e nas Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social, amplamente discutidos e construídos coletivamente nas décadas de 80 e 90, apontam caminhos a serem trilhados a partir de compromissos assumidos coletivamente.

Esse rumo ético-político demanda competência, “uma competência crítica capaz de decifrar a gênese dos processos sociais, sua desigualdades e as

estratégias de ação para enfrentá-las” (IAMAMOTO, 2003, p. 80). Competência teórica, ética e política que permita construir caminhos para intervenção na realidade.

Sob esta perspectiva repensar questões como pobreza, “exclusão social” e “enfrentamento da questão social”, se faz necessário visto que nunca estiveram tão presentes no cotidiano profissional e na pauta dos organismos multilaterais.

Para Mota (2008, p.25) é inquestionável a polaridade entre riqueza e pobreza, cabe-nos pensá-la no âmbito do desenvolvimento histórico do capitalismo. “O modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também produz o fenômeno do pauperismo, responsável pelo surgimento da pobreza como ‘questão social’”. Os trabalhadores que no “desenvolvimento” do capitalismo não foram absorvidos pelo trabalho em fábricas se constituíram em reserva de mão de obra e alvo de legislações sociais repressivas ou de ações caritativas das classes abastadas e, ou da Igreja.

A discussão sobre assistência social e assistencialismo se processa na contemporaneidade sob a perspectiva da Assistência Social como Política de Seguridade Social que só pode ser pensada enquanto possibilidade de resignificação desse “indivíduo assistido”, deste usuário dos serviços de assistência social, que ainda hoje, vive a ausência ou a insuficiência de renda, pertencente a segmentos vulnerabilizados.

A consolidação de direitos sociais e trabalhistas e a oferta de serviços sociais públicos, ao mesmo tempo em que foram responsáveis pelo reconhecimento da necessidade de proteção social dos trabalhadores, também possibilitaram o surgimento de ideologias que defendiam a possibilidade de compatibilizar, bem-estar e democracia, lastro político da social democracia _ lastro que perdurou durante as “três décadas gloriosas”. E enquanto países centrais viviam o “pleno emprego” e a expansão da seguridade, garantindo a reprodução da virtuosidade do crescimento econômico com desenvolvimento social, na periferia mundial assistia-se à defesa da modernização e do desenvolvimentismo como meio de integração menos onerosa desses países à ordem econômica mundial. (MOTA, 2008, p. 28)

A análise desta realidade mostra a inconsistência desse modelo, que defende um Estado mínimo, entretanto preconiza a elevação da carga tributária, ampliação do escopo da função estabilizadora em detrimento das funções alocativa e distributiva, o que ocorre na verdade, é a inversão de prioridades com prejuízo na

área social e econômica. “Presencia-se a desorganização e destruição dos serviços sociais públicos, em conseqüência do ‘enxugamento do Estado’ em suas responsabilidades sociais.” (IAMAMOTO, 2003, p. 36)

Segundo Braga (2003), o abandono das políticas sociais e a liberalização da economia não poderiam resultar em outra coisa que não o aumento da desigualdade social no país, o aumento da distância econômica entre ambas as classes.

Cabe destacar que a produção e reprodução das desigualdades sociais e regionais no Brasil foram construídas historicamente. Segundo Milton Santos (2006), só é possível compreender a reestruturação e reorganização do espaço econômico e do território nacional a partir do entendimento da “materialidade da historicidade no território”, conceito adotado pelo autor, para analisar as configurações territoriais a partir do entendimento que nesta estão presentes uma série de elementos, “rugosidades”, heranças de um processo histórico, econômico e social. Território definido por e a partir de relações de poder, como produto da ação humana.

A ocupação do território nacional desde o período de colonização, se deu a partir de questões econômicas. Segundo Milton Santos (2006) pode-se afirmar que o Brasil passou por três momentos, ciclos econômicos distintos: Brasil agrário exportador, onde a economia estava pautada neste modelo. Pequenos núcleos dinâmicos se interligavam a uma grande cidade com o objetivo de possibilitar o escoamento da produção; segundo momento, pós crise internacional do petróleo, onde o Brasil passa a investir em infra estrutura (estradas, ferrovias, sistema de comunicação) o que contribui para interligação do território e o terceiro momento, ciclo econômico, que impõe a globalização da economia e dos territórios.

Quanto ao segundo momento, ciclo econômico, o autor destaca a existência de um projeto nacional mediante a instalação de uma política de desenvolvimento e, mais tarde, a construção de Brasília com suas interligações com resto do território juntamente com o Plano de Metas destinadas a suprimir entraves ao intercambio entre Estados tiveram um papel importante na criação de um estado nacional.

A partir do II PND, este processo se intensifica, há investimentos visando a industrialização e a tentativa de mudar a imagem do Brasil, um país moderno e industrializado em “oposição” ao rural e sob esta ótica “atrasado”. Têm-se a criação de Brasília como uma tentativa de imprimir no território este traço de modernidade.

Pode-se afirmar que a partir destas novas configurações territoriais tivemos de fato a integração do território nacional. Entretanto, este processo de crescimento

econômico, financiado pelo endividamento externo, não ocorreu nem se refletiu uniformemente no território nacional. As “heranças” históricas, econômicas e sociais no território se apresentam de forma diferenciada.

Destaca-se que durante todo o processo de reestruturação e reorganização do espaço econômico e do território Nacional não há uma preocupação com o social. Os reflexos deste não investimento estão presentes ainda hoje no cenário nacional.

Quanto ao terceiro momento, ciclo econômico no Brasil, Milton Santos (2006) situa a política neoliberal que impõe a globalização da economia e dos territórios, o que o autor denomina de território nacional da “internacionalização”, onde temos a atuação do Estado agindo na flexibilização e desregulamentação, visando uma maior “fluidez” para o mercado.

As “marcas” destes processos políticos e econômicos se materializaram no território, assim como, as “heranças” sociais. “Herança” de um país que investiu pouco ou em nenhum momento no social, que foi capaz de realizar mudanças reais e profundas, uma Modernização Conservadora, onde velhas questões aparecem sob nova roupagem. Modernização conservadora pois investiu neste “modelo urbano industrial” sem alterar ou modificar velhas estruturas como relações de propriedade, distribuição de terra, entre outras.

Presencia-se o acirramento das desigualdades sociais e regionais, o agravamento destas questões sob uma nova roupagem.

Orquestrada pela ofensiva neoliberal, a ação sócio reguladora do Estado se retrai, pulverizando os meios de atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores entre organizações privadas mercantis e não-mercantis, limitando sua responsabilidade social à segurança pública, à fiscalidade e ao atendimento, através da assistência social, daqueles absolutamente impossibilitados de sobreviver (MOTA, 2006)

Confundem a assistência social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas.

O núcleo central da política pública é o lócus onde se realiza o embate em torno de interesses, preferências, idéias, relações de forças existentes na sociedade materializada de diversas formas.

A formulação de Políticas Públicas e, entre elas, as Políticas Sociais está intrinsecamente relacionada a estratégias governamentais de intervenção na questão

social, desta forma, só pode ser apreendida enquanto processo.

A assistência social como campo de efetivação de direitos é (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e o provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenção em emergências e distribuição de auxílios financeiros (YASBEK, 2006, p. 128)

A economia brasileira não parece exibir um problema de carência de recursos. O Brasil não é um país pobre, mas um país injusto com muitos pobres. É possível enfrentar a pobreza, mas é necessário fazer com que os recursos cheguem aos pobres. Assim, a questão da focalização dos gastos sociais sobre a população pobre deve assumir um papel central em nossa formulação.

Como nos sugere Amartya Sen, o desenvolvimento deve referir-se à melhoria da qualidade de vida que levamos e às liberdades que desfrutamos e não como sinônimo de crescimento econômico, desconsiderando o custo social de modelos cristalizados. Desse modo, redistribuir a renda e a riqueza no Brasil emerge como elemento central para erradicar a pobreza e criar as bases sólidas para o desenvolvimento sustentado, solidário e com justiça social.

Nesse sentido, os caminhos tortuosos da construção de nossa cidadania, que freqüentemente começa pela cidadania social, via programas sociais de governo, mostram que, no presente, o Estado ainda desempenha um papel essencial enquanto provedor de um “welfare”: que, mesmo quando de bem-estar tenha muito pouco, propicia a existência, o acesso a mínimos sociais, possibilidades reais de garantia de direitos, não “o direito” do capital internacional ou do “mercado” e sim o direito de sujeitos que precisam ser pensados de forma integral e não fragmentados sob a ótica neoliberal.

Fragmenta-se o sujeito, o território, a cultura, o Estado em nome deste pretenso desenvolvimento e crescimento econômico, como “estágio” a ser alcançado pelos países periféricos, um processo que acaba por impor um modelo que poderia ser aplicado sobre qualquer realidade.

A vinculação crítica entre o serviço social e o assistencialismo pensado a partir das Políticas Sociais, sua formulação e implementação no Brasil nos parece um tema privilegiado na produção teórica da categoria, mas qual seria a relevância

deste quando pensado a partir da ótica do Planejamento Regional e Gestão de Cidades?

A política de Assistência Social é um dos pilares da Seguridade Social Brasileira e que como política social é instrumento de intervenção na realidade, assim defende-se que deve ser pensada enquanto processo de escolha e tomada de decisões, processo que implica não apenas sua gestão mas a aplicação de programas, serviços, recursos, enfim, pressupõe a definição de prioridades e estratégia de intervenção na realidade, o que demanda seu planejamento.

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competência de cada uma destas áreas, entendidas como sinônimo, porque de fato escondem_ na relação Estado-sociedade _ a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país. (MESTRINER, 2005, p. 14)

Como afirma Sposati (2003), superar o mecanismo assistencial é superar a própria modalidade histórica das políticas sociais brasileiras, implica ultrapassar as estratégias de isolamento, a fragmentação e setorialização em que se mantêm os serviços sociais.

2.2- Algumas considerações sobre desigualdade social, justiça distributiva e desenvolvimento

A desigualdade social tem se apresentado como a marca do Brasil ao mundo, principalmente pela naturalização a que vem sendo encarada pela sociedade brasileira. Trata-se de um produto do não reconhecimento da cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes.

Para Jessé Souza (2004), a desigualdade brasileira e sua naturalização são modernas e estão ligadas à eficácia de valores e instituições também modernas, frutos de uma bem-sucedida importação. O autor afirma que a desigualdade social no Brasil pode ser percebida como resultado de um efetivo processo de modernização de proporção ampla que tomou o país no início do século XIX.

Souza (2003) contrasta nossa modernização periférica, para insistir em que

aqui tivemos experiências marcadas pela ausência de precondições essenciais nos processos de cidadania desenvolvidos em outros países. A singularidade brasileira consiste na existência de uma gigantesca plebe de inadaptados às demandas da vida produtiva e social modernas.

(...) naturalização da desigualdade periférica não chega à consciência de suas vítimas, precisamente porque construída segundo as formas impessoais e peculiarmente opacas e intransparentes devido à ação, também no âmbito do capitalismo periférico, de uma ideologia espontânea do capitalismo' que traveste de universal e neutro o que é contingente e particular (SOUZA, 2003, p. 179).

Para o autor a desigualdade social traduz-se como a mais importante contradição da sociedade brasileira, demonstrando-a como um conceito opaco ao revelar-se como um processo naturalizado.

A desigualdade social é colocada como consequência “natural” do “desenvolvimento”, do crescimento econômico, como se a partir de um determinado momento fosse possível “corrigi-la” ou “minimizá-la”.

Desmistificando a relação desigualdade social, desenvolvimento econômico e crescimento econômico, Amartya Sen (2000), destaca que, só renda e dados informacionais (estatísticas econômicas como PIB e renda) não são suficientes para medir nem qualificar o desenvolvimento. Desta forma, o paradigma de renda como sinônimo de desenvolvimento é questionado, onde há privação de direito não há liberdade.

Sen critica o enfoque da economia tradicional segundo o qual, o bem-estar de uma pessoa é avaliado pelo seu domínio sobre bens e serviços, o autor afirma que este pressuposto leva à focalização da variável renda.

Segundo Amartya Sen a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento e ainda, que o objetivo do desenvolvimento se relacione à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. Desta forma “o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (2000,p.29).

Destaca-se a análise deste autor sobre desenvolvimento, pois este, desmistifica e complexibiliza a teoria econômica do desenvolvimento, a partir da

análise de algumas questões relacionais entre renda e capacidades; pobreza e desigualdade; renda e mortalidade; liberdade, capacidade e a qualidade de vida; mercados e liberdades; valores e o processo de valoração; tradição, cultura e democracia.

Sen elabora uma teoria que parte de uma distinção fundamental entre o que significa a “satisfação individual”, via focalização da variável renda e o que define como “vantagem individual”.

Sen defende a importância da “vantagem individual” não só pelo “bem estar” alcançado, mas também e principalmente pela capacidade e liberdade que uma pessoa tem de escolher entre diferentes tipos de vida, seu posicionamento, na “condição de agente”, capaz de ocasionar “mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo” (2000, p. 33)

A “vantagem individual” é uma categoria avaliatória de bem-estar abrangente que permite conceber os “bens individuais”, num sentido amplo, os interesses racionais dos indivíduos, como passíveis de comparação e ordenação. Assim o bem-estar alcançado através da renda não é uma medida suficiente da vantagem individual.

Nesta perspectiva, a vantagem individual deve ser avaliada pela liberdade de alcançar bem-estar, qualidade de vida escolhendo entre diferentes tipos de vida, ou ainda, pelas oportunidades que uma pessoa tem para alcançar bem-estar, desta maneira não se valoriza um tipo de vida específico e sim, a capacidade de escolher entre distintos tipos de vida que as pessoas têm razões para valorizar.

Desta forma pode-se afirmar que Sen propõe uma concepção pluralista da justiça distributiva em que o que deve ser igualado é o “funcionamento básico das pessoas”, entendido como a igualdade de capacidades de ação para obter bens e serviços sociais com liberdade substantiva.

A concepção de justiça como equidade, embora muito antiga, foi formulada e sistematizada pelo americano John Rawls, em 1971. Rawls se pergunta como devem ser feitos os acordos entre os sujeitos morais para alcançar uma sociedade “Bem -ordenada”.

Segundo Cittadino (2004, p.80), Rawls parte do pressuposto de que

há uma idéia intuitiva básica implícita na cultura pública das democracias que descreve a sociedade como sistema equitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais. Desta idéia intuitiva básica decorrem duas outras de igual forma intuitiva. A primeira a idéia de “sociedade bem ordenada” que pressupõe a existência de uma “concepção política de justiça” que a regula.”

De acordo com Rawls, uma sociedade não pode ser considerada justa a menos que certos valores sociais básicos sejam igualmente distribuídos entre todos e que, no caso de ser necessária uma distribuição desigual de algum ou de todos estes valores sociais, a desigualdade deverá redundar em benefício para os mais necessitados.

Ainda segundo o autor, os indivíduos são pessoas livres e iguais, e a partir das suas “capacidades morais, capacidades da razão” e a “capacidade de interferência” relacionada a estas capacidades as pessoas são cooperativas da sociedade.

A sociedade para Rawls deve estar comprometida com uma concepção de cooperação social entre iguais para assim obterem vantagens mútuas, cooperação entre cidadãos livres e iguais baseada em princípios de justiça que vão orientar as suas principais instituições sociais.

Segundo Trindade (2008,p.108), “a obra de John Rawls representa o empenho da filosofia política em estabelecer parâmetros éticos para a redefinição do modelo de justiça distributiva enaltecido pela tradição democrático-constitucional nos últimos dois séculos”. Nesta perspectiva, governos democráticos devem ser garantidores de políticas públicas que tenham como conseqüência uma firme justiça distributiva. Esses governos devem ser plurais, e conflitos de ordem filosófica, moral ou religiosa não devem impedir um acordo razoável como forma de viabilizar a estrutura básica da sociedade.

Utilizando-se de um artifício racional, em que os acordos celebrados são válidos para todos, Rawls cria o artifício da posição original. Nesta situação os membros da sociedade colocados como sujeitos morais, e, protegidos por um véu da ignorância, irão escolher os princípios da justiça que vão garantir o pleno exercício das liberdades básicas. Garantem, então, o acesso aos bens materiais e imateriais, os quais irão proporcionar a criação de uma sociedade minimamente justa com seus cidadãos. O conceito do princípio da diferença é introduzido como forma de garantir que diferenças são aceitáveis desde que beneficiem os menos favorecidos. (TRINDADE, 2008, p. 7)

Quando neste trabalho aborda-se a questão da igualdade, do acesso a políticas públicas de seguridade social trabalha-se com a teoria da justiça como equidade, onde se propõe uma reordenação das principais instituições que são responsáveis pela alocação dos bens nas sociedades democráticas visando uma sociedade minimamente justa com seus cidadãos, com menos desigualdade social e, ou maior justiça distributiva, tendo como base a nossa Constituição Cidadã. Defende-se uma sociedade onde a expansão da liberdade humana possa ser tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento, conforme defendido por Amartya Sen.

Sen acredita que os bens primários rawlsianos não constituem um parâmetro apropriado de distribuição eqüitativa desde que não dão atenção à “liberdade substantiva” das pessoas.

O problema, segundo Sen, é que as “diversidades pessoais” podem afetar a possibilidade de converter os bens primários ,incluída a renda, em bem-estar.

Ainda segundo Sen, não há um critério de desenvolvimento único e sim diferentes experiências de desenvolvimento que devem ser estudadas, mas sempre com a clareza de que o processo de participação democrática caracteriza o desenvolvimento.

[...] um dos argumentos mais poderosos em favor da liberdade política reside precisamente na oportunidade que ela dá aos cidadãos de debater sobre valores na escolha das prioridades e de participar da seleção destes valores. A liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão dupla entre as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e o uso de liberdades individuais não só para melhora da vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes [...] A análise e a avaliação das políticas públicas têm de ser sensíveis a essas diversas relações. (SEN, 2000, p. 46)

A expansão da liberdade como o “fim primordial” e o “principal meio” do desenvolvimento. Sen destaca a necessidade de apreender estas interligações ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento. Sob esta perspectiva “o crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa.” Assim, a contribuição do crescimento econômico deve ser avaliada para além do aumento de “rendas privadas”, mas também pela expansão

de serviços sociais, redes de segurança social que o crescimento econômico pode possibilitar.

Na essência o autor propõe uma economia com retorno social e conclui que

O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção. (SEN, 2000, p. 71)

Contrariando as expectativas de desenvolvimento, de condução ao “primeiro mundo”, a partir do receituário econômico proposto aos países periféricos no consenso de Washington, o que se presencia no Brasil é o aumento da desigualdade, a estagnação do crescimento econômico, aumento da dependência, maior endividamento e com este, mais recomendações neoliberais de ajuste fiscal.

Destaca-se que o receituário proposto corresponde exatamente ao oposto do que estes países praticam para induzir o seu crescimento econômico.

O abandono das políticas sociais e a liberalização da economia não poderiam resultar em outra coisa que não o aumento da desigualdade social no país.

Neste sentido, dar ênfase a propositura e implementação de políticas públicas se faz necessário ao enfrentamento da desigualdade social. Políticas Públicas aqui entendidas como princípios que orientam a atitude administrativa de um governo.

2.3- A Política de Assistência Social

A Constituição de 1988 a princípio instituiu um sistema público de proteção social integrando políticas de saúde, previdência e assistência social, entretanto, mal foram regulamentadas e vivenciaram uma série de cortes, em nome da pretensa inserção do país na economia globalizada, mediante a reestruturação do aparelho estatal e “adoção de um estado mínimo” para retomada do crescimento econômico.

Em 1993, após sucessivas discussões e mobilizações, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foi aprovada, um avanço para área, pois situou a Assistência Social no complexo patamar da Seguridade Social Brasileira.

Avanço que permite o deslocamento do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública. “Como política de Estado passa a ser

espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade configurando-se também como estratégia fundamental de combate a pobreza”. (YASBEK, 2006, p. 127)

A descontinuidade e fragmentação são uma das características históricas da Assistência Social no Brasil. Mesmo com a Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que são considerados divisores de águas entre o feitiço da ajuda e a criação de uma política pública, constitutiva de direitos, estas marcas não foram totalmente superadas. (MOTA, 2006, p. 168)

Na década de 1990, a política de Assistência Social passou por avanços e retrocessos, articulada pelo modelo político e econômico de orientação neoliberal. Neste contexto a sociedade brasileira presenciava a descentralização administrativa, com transferência de responsabilidades para os municípios.

O debate sobre a “reforma administrativa do Estado”, presente na década de 1980 se materializa na Constituição de 1988 em nome da participação popular, extensão dos direitos sociais, da descentralização das políticas sociais, transferência de responsabilidades e de recursos para a esfera estadual e municipal.

Vivencia-se a atribuição de novas responsabilidades locais sob o paradigma neoliberal, como instrumento necessário para a “democratização da gestão do Estado”. Proposta a descentralização do Estado pelos organismos internacionais como essencial para a “modernização” do Estado Brasileiro.

Arretche (1996), ao abordar os mitos da descentralização afirma que a expectativa de que a descentralização conduziria ao esvaziamento das funções do governo central, no caso brasileiro, apontaria para a direção oposta, pois esta supõe uma “expansão seletiva das funções do governo central”, mais especificamente, o fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos “subnacionais” o que tornaria ainda mais relevante as disparidades regionais.

Para a autora não há relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo, ou ainda, descentralização e democratização do processo decisório.

Para Cohn (2000) a discussão sobre descentralização, focalização e novas formas de parceria entre Estado, mercado e sociedade, na essência trazem a

discussão a racionalização do gasto público, novas formas de equacionar o processo de descentralização das políticas sociais, sua focalização em consonância com o modelo econômico vigente.

A autora defende que as inovações e reformas setoriais empreendidas pelo governo federal durante a década de 1990, não alteraram o padrão de o Estado brasileiro enfrentar a questão social se configurando como “desmonte do modelo getulista da era desenvolvimentista, sem no entanto superar na sua essência o padrão tradicional de ação do poder instituído frente à questão da pobreza, ou mais precisamente, dos pobres”. (2000, p. 2)

Ainda segundo a autora, no Estado desenvolvimentista o desenvolvimento social era tido como consequência natural do desenvolvimento econômico, neste período investimentos econômicos geravam novos empregos e a “inclusão social” via trabalho, devidamente regulado pelo arcabouço legal herdado do getulismo.

Hoje têm-se a inversão desta lógica uma vez que o Estado rentista em nome da “estabilização econômica” sacrifica a área social perpetuando a política do Superávit Primário, onde os gastos com a Previdência Social, Saúde, Educação, Reforma Agrária entre outros gastos sociais são reduzidos.

O País mantém o superávit na esperança de atrair capitais e crescer, ficando impossibilitado de investir em áreas essenciais para que haja crescimento econômico, conseqüentemente vivenciamos o aumento do desemprego e do endividamento.

Presencia-se o acirramento das desigualdades sociais e regionais, o agravamento destas questões sob uma nova roupagem.

Quanto ao sistema de proteção brasileiro destaca-se que anteriormente estava centrado no trabalho, direitos sociais reconhecidos pelo Estado associado à inserção do indivíduo no mercado formal de trabalho. Aos pobres, não inseridos neste mercado caberiam os serviços de filantropia.

Sob a lógica neoliberal e as recomendações dos organismos internacionais aos países periféricos têm-se o desmonte e a negação dos direitos sociais e a proposta de “redução do Estado”, ou não seria melhor afirmar que um Estado mínimo para a população e um “estado máximo” para o mercado.

Têm-se a ampliação do escopo da função estabilizadora em detrimento das funções alocativa e distributiva.

Cabe pontuar que esta inserção brasileira no “mercado global” se processa de forma passiva, uma “modernização conservadora” onde não foram modificadas velhas estruturas.

O modelo neoliberal defende que as pessoas se sustentem pelo trabalho e não pelos benefícios, mesmo numa conjuntura de desemprego e precarização das relações de trabalho. Um cenário global em que não há postos de trabalho para todos, pois se trata de um modelo econômico excludente.

Para Cohn (2000) configura-se uma dupla rede de sistema de proteção social: uma própria dos segmentos com acesso ao mercado e outra destinada aos pobres que se transformam em “dependentes da provisão dos serviços pelo Estado”

um sistema dual de proteção social, submetido a distintas lógicas na sua articulação com a dinâmica macroeconômica: um sistema relativo aos benefícios sociais securitários, de caráter contributivo, e outro relativo aos benefícios sociais assistenciais, de caráter não contributivo, e portanto em tese potencialmente redistributivo sempre e quando financiado com recursos do orçamento fiscal. No entanto, como aponta Francisco Oliveira, em ambos os casos evidencia-se o fato de os recursos destinados à área social configuram-se como o ‘amortecedor’ por excelência no cumprimento das exigências impostas pelos ditames do modelo de ajuste estrutural e de estabilização econômica vigente. (COHN, 2000, p. 8)

Sob a lógica neoliberal a tendência da assistência social, seria se transformar numa política focalizada, questão sinalizada anteriormente por Mota (2006) e destacada por José Paulo Neto na mesa de abertura do décimo segundo Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais e IV Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade, em outubro de 2007.

Vivencia-se a substituição do modelo de “repartição” da previdência e de acesso universal na saúde pelo modelo de “capitalização” e de cobrança de serviços garantidos pela Constituição.

Transcorridos vinte anos da Constituição de 1988 que imprimiu novas diretrizes à gestão pública, tendo como princípios a descentralização e o pacto federativo, garantiu avanços, mas ainda há muito que avançar para a efetiva

consolidação da Assistência Social como um direito constitucional, de caráter universal.

De acordo com o artigo primeiro Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS),

a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A Seguridade Social sustentada sob os pilares da assistência social, saúde e previdência, possui um caráter de política de Proteção Social voltada para garantia de direitos e condições dignas de vida. O conceito de proteção social expresso na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004),

entende-se por Proteção Social as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações.[...] Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas de vida social [...] Desse modo, a assistência configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.(Di Giovanni apud PNAS/2004, 2005, p.31)

A proteção social descrita na Política Nacional de Assistência Social prevê a garantia da segurança de sobrevivência, de acolhida e de convívio ou vivência familiar. Direitos Sociais garantidos no âmbito da cidadania sob a vigilância e responsabilidade do Estado.

Desta forma, esta Política deve realizar-se de forma integrada às demais políticas setoriais, “considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”. (PNAS/2004, 2005, p. 33)

Cabe pontuar que uma das diretrizes para a organização da Assistência Social, baseada na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social é a

descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo. (PNAS, 2004, p. 32-33)

Desta forma, os programas e projetos desenvolvidos no âmbito da Assistência Social, são executados pelas três instâncias de governo e devem se articular dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), integrando objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos por meio da organização de uma rede hierarquizada garantida a proteção social que viabilize a conquista de condições de autonomia, protagonismo e acesso a serviços, benefícios e “oportunidades” aos seus usuários uma vez que defende-se sua construção sob o paradigma do direito e da cidadania.

O Conselho Municipal de Assistência Social, proposto pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é a instância local de formulação de estratégias e de controle da execução da política de Assistência Social. Trata-se de um órgão colegiado de caráter permanente e tem sua criação, composição, organização e competência fixadas em lei.

Aos municípios cabe a definição através do Plano Municipal de Assistência Social, das políticas e diretrizes municipais em conformidade com as diretrizes gerais da Política de Assistência Social. O órgão gestor de Assistência Social é o responsável pela formulação, implementação e acompanhamento dos programas e projetos que compõem a rede de proteção social do município que são geridos diretamente pela administração municipal ou por meio de parcerias e convênios com entidades sociais.

Desta forma, cabe aos gestores municipais o direcionamento das políticas sociais respeitadas às diretrizes nacionais.

A partir da aprovação do PNAS (Plano Nacional de Assistência Social) e NOB/SUAS (Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social), aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social no dia 22 de setembro de 2004 e publicada por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, é proposto um novo desenho de gestão da assistência social, no qual se articulem os três eixos balizadores dessa política pública: gestão, financiamento e controle social.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) disciplina a gestão pública da política de assistência social no território

brasileiro, instituindo e reconhecendo a importância das ferramentas de planejamento técnico e financeiro.

a efetivação do SUAS dependerá de um conjunto de elementos que pressupõe:

- Insistir na democratização dos modelos institucionais;
- Romper com o aprisionamento numa esfera governamental periférica e residual; romper com o ocultamento das causas;
- Romper com programas pontuais e sem conteúdos;
- Romper com ações e medidas de precários aparatos, em termos de recursos financeiros, humanos e materiais;
- Enfrentar o desafio de formulação e implementação de inovadoras e transformadoras metodologias de trabalho;
- Reconhecer a Assistência Social num campo reivindicatório de provimento das necessidades sociais, também a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados evidenciando complexas contradições de sua natureza;
- Reconhecer para superar. Dilemas das propostas de trabalho de esquemas psicologizantes dos problemas sociais que atribui aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de presumíveis incapacidades morais ou cognitivas;
- Enfrentar desafios técnicos e políticos insistindo na participação popular como eixo da política pública rompendo com a lógica desabilitadora do caráter de protagonismo da população, o que impõe um projeto democrático. (PAIVA, 2006 apud SCATENA, 2006, p. 21)

Ainda segundo as autoras esses elementos, entre outros são essenciais para consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e exigem um esforço para apreender as condições da gestão da Assistência Social em todo o território nacional com vistas a identificar limites e possibilidades de atuação no campo sócio-assistencial.

Pode-se afirmar que a descentralização administrativa desta política, assim como a implementação da própria política de Assistência Social se processa tardiamente se comparada ao processo de descentralização nas áreas da saúde e da educação ocorridas na década de 1990.

Situa-se o desafio de implementação e efetivação deste arcabouço institucional avançado para garantir a efetividade desta política, para garantir direitos num cenário de não direito.

Criado em 23 de janeiro de 2004 pelo presidente Lula, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome têm como missão promover o desenvolvimento social e combater a fome visando à inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias, cabe ainda ao MDS a missão de

coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome é composto por seis secretarias e dois Conselhos: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, Conselho Nacional e Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Cabe pontuar que quanto a Organização e Gestão das ações na área de assistência social a Lei Orgânica da Assistência Social define entre as competências da União apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional.

Quanto às instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social esta lei define o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Reconhece-se um esforço na racionalidade administrativa desta política visando sua operacionalização no campo das políticas sociais, dentro da perspectiva de descentralização que no campo da assistência social é recente, mas como esta está se processando? Até que ponto pode-se afirmar que o município possui autonomia para atuar?

Há um processo de descentralização corroborado pelo discurso neoliberal mas esta suposta autonomia dos municípios não seria altamente regulada, uma vez que no caso da Assistência há o fomento e a regulamentação pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome principalmente quando se trata de Programas Institucionais?

A participação da sociedade via Conselhos está presente em toda sua formulação, provavelmente este Conselho conte com uma maior representatividade pois entre seus membros destaca-se a participação de outros Conselhos de Direitos.

Pode-se afirmar que a regulação estabelece os fundamentos sobre os quais está colocada a possibilidade de reversão da lógica do favor para a lógica do direito à proteção social para todos os cidadãos.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a Política de Assistência Social é necessário compreender os limites de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetivação.

Conforme avalia Yasbek (2004, p. 26)

na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários”

A investigação do processo de execução da Política de Assistência Social é importantíssima, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social, capaz de analisar, avaliar e construir conhecimentos sobre a área com vias a construir ou pelo menos vislumbrar possibilidades de efetivação via planejamento.

2.4- Reflexões para análise da Política de Assistência Social

O núcleo central da política pública é o lócus onde se realiza o embate em torno de interesses, preferências, idéias, relações de forças existentes na sociedade materializada de diversas formas.

A formulação de Políticas Públicas e, entre elas, as Políticas Sociais esta intrinsecamente relacionada a estratégias governamentais de intervenção nas questões sociais, desta forma, só pode ser apreendida enquanto processo.

Silva (1983) ao discutir os perfis de intervenção governamental nas questões sociais no Brasil contemporâneo, defende que é possível,

na análise de uma política governamental setorial [...] apreender os perfis específicos de desenvolvimento, resultado da combinação de diferentes fenômenos políticos, econômicos e sociais que determinam essa intervenção e a existência de tais perfis [...] é possível conseguir-se a separação dos condicionantes de ordem mais estrutural e histórica, daqueles eminentemente conjunturais [...] percebe-se as diferenças de conteúdo, alcance e os limites de cada etapa de intervenção governamental nas questões sociais no Brasil. (SILVA, 1983, p. 72)

Para o autor o perfil de intervenção se processaria a partir da combinação de cinco características básicas associadas ao desenvolvimento de uma política de corte social, em suas múltiplas relações e determinações, que se expõe a seguir:

Sob a perspectiva da configuração do perfil de intervenção em relação ao *grau de centralidade*, o autor destaca que as políticas sociais teriam o papel de atenuar os conflitos sociais presentes na sociedade capitalista deslocando o entendimento de suas causalidades para o campo de intervenção estatal.

Especificamente em relação ao grau de centralidade da política de assistência social, cabe destacar que esta é Política de Seguridade Social e integra um conjunto de políticas sociais básicas que compõem o Sistema de Proteção Social Brasileiro: educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular, meio ambiente, que visam assegurar à população o exercício dos seus direitos de cidadania.

Conforme destaca Sposati (1997), olhar a questão da assistência social, sob o foco da Seguridade Social, supõe estabelecer qual é o padrão básico de qualidade com que será provida uma necessidade, quais as necessidades a serem providas dentro da assistência social, com qual padrão de segurança social e padrão de relações civilizatórias esta sociedade irá operar na busca da igualdade, da equidade e da justiça social entre os seus semelhantes.

É possível analisar a centralidade desta política e o seu papel no reforço no status quo, pelo processo de responsabilização do indivíduo pelo “seu insucesso”, ou ainda, naturalização de problemas sociais que atribui aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de presumíveis incapacidades.

Nestes termos, Mota (2006, p. 170), acredita que a assistência social corre o risco de assumir para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social. “Note-se que, em face do seu redirecionamento e do agravamento da pobreza a assistência social parecer ter centralidade como estratégia de enfrentamento das expressões da “questão social”.

Para Silva (1983), a posição das políticas sociais na agenda de prioridades governamentais varia “de acordo com sua funcionalidade para os diferentes projetos de direção política, vigentes em cada etapa de desenvolvimento de nossa

sociedade.” (1983, p. 74), leia-se concentração/desconcentração e centralização/descentralização do poder político.

Quanto ao *grau de adequação/articulação entre as políticas de governo de corte social e a dinâmica econômica*, destaca que não há como compreender as alterações na dinâmica de intervenção estatal sem nos remetermos ao cenário político e econômico.

O receituário proposto aos países periféricos corresponde exatamente ao oposto do que os países praticam para induzir o seu crescimento econômico. A inconsistência desse modelo, que defende um Estado mínimo, entretanto preconiza a elevação da carga tributária, ampliação do escopo da função estabilizadora em detrimento das funções alocativa e distributiva, resulta em uma inversão de prioridades com prejuízo na área social e econômica e conseqüente crescimento da desigualdade social no país.

No que tange a política de assistência social definem-se tendência a implementação de políticas compensatórias de combate a pobreza, via expansão dos serviços voltados para os “cidadãos” com renda abaixo da linha de pobreza associada a emblemáticas formulações sobre desenvolvimento local sustentável, o empoderamento de indivíduos, grupos e comunidades.

Nesta linha poder-se-ia argumentar que a assistência estaria assumindo a condição de política estruturadora das demais políticas ou uma política pública “ambulância”, que “resgataria os miseráveis”, garantiria condições básicas de sobrevivência para grande parcela da população “a margem da sociedade”.

Quanto ao *grau de complexidade organizacional*, Silva (1983), aponta que a intervenção estatal é produto de pressões e demandas dos diferentes grupos sociais e que o processo decisório se processa a partir do “resultado de barganhas entre organizações estatais e societais, envolvidas em cada questão que passa a ser objeto de políticas setoriais específicas”, (SILVA, 1983, p. 77) sob esta perspectiva presenciamos a “ausência relativa de direção política global e organicamente integrada entre os centros de poder.

Os aparelhos estatais encontram-se, na verdade, segmentados, compartimentalizados, atuando de maneira competitiva e sempre tentando transcender suas jurisdições, com o objetivo de expandir suas áreas de influencia, transformando-se em importantes arenas de negociação das decisões cotidianas das políticas que implementam, em permanente

articulação com os interesses também fragmentados das organizações sociais. (SILVA, 1983, p. 78)

Para a análise proposta por Silva (1983), cabe estabelecer o que diferencia a nível conjuntural, os setores de intervenção estatal das organizações que a operacionalizam, em termos de prioridades de governo e explicitar os recursos e mecanismos que mobilizam para alcance de seus objetivos, este poder seria determinado basicamente por três variáveis inter-relacionadas: relevância do setor, relevância das organizações e disponibilidade de recursos que podem ser agrupados como financeiros, institucionais, de poder, gerenciais e tecnológicos. Para o autor as três variáveis propostas tendem a mostrar a posição estratégica da política na agenda estatal geral,

o peso relativo que as diferentes organizações possuem na condução de determinada política, no estabelecimento do conteúdo de seu perfil de intervenção e de resistência a sua transformação, possibilitando a maior compreensão da complexidade organizacional assumida e dos dilemas e contradições de sua gestão. (1983, p. 79)

As principais diretrizes do processo de financiamento da assistência social estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social regem que este se dê tendo como base o território; considere o porte dos municípios; esteja em conformidade com a complexidade dos serviços, concebidos de maneira hierarquizada e complementar; se processe com o co-financiamento, representando a co-responsabilidade que deve haver entre as esferas de governo na provisão da assistência social como política pública; estabeleça relação de correspondência com os instrumentos de planejamento público (Plano Plurianual- PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO e Lei Orçamentária Anual-LOA).

Ainda entre o rol de diretrizes, têm-se a proposta de negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com Saúde e Educação para a transição dos serviços afetos a essas áreas ainda operados e financiados pela assistência social, bem como a definição de responsabilidades e papéis das entidades sociais, no que tange à prestação de serviços inerentes a esta política.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) tem a preocupação de sempre promover a relação entre a gestão, o financiamento e o controle, todos esses aspectos interagem e guardam correspondência na forma de operação, tendo

conseqüências integradas. Entretanto, não podemos ter a ilusão de que as condições gerais para transferência de recursos federais, os mecanismos de transferência e os critérios de partilha e transferência de recursos no processo de co financiamento estariam a margem do que Silva (1983) propõe como elementos para análise da intervenção estatal, ou seja, esta análise deverá se fazer presente, mesmo que subliminarmente na análise deste processo.

Em relação ao grau de efetividade social, ou seja, o impacto produzido na questão social para o qual se destina, Silva destaca que “uma mesma política pode ter impactos diferenciados para segmentos distintos da sociedade”, o “impacto de uma política de governo pode ser obstaculizado, problematizado ou mesmo facilitado pelas ações de governo em outros campos” (1983, p. 73-80)

A utilização da noção de perfis de intervenção exige, por sua própria natureza, que se trabalhe para a construção substantiva de suas características em três níveis distintos, porém inter-relacionados, de análise: dos determinantes estruturais políticos, econômicos e sociais do desenvolvimento da ação estatal e da própria sociedade brasileira, e dos limites que impõem às ações setoriais de governo; das determinações conjunturais, derivadas da formação de interesses a nível das organizações estatais e de seus aparelhos de representação política, que, embora determinados em largos traços pelo nível anterior, detêm graus de autonomia relativa e variável em cada conjuntura, em relação aos determinantes de ordem estrutural, o que implica o surgimento de especificidades na política analisada, só apreendidas nesse nível de análise; das realizações concretas derivadas da intervenção governamental considerada, de seu impacto em problemas socialmente relevantes e de sua influencia nos níveis anteriores. (SILVA, 1983, p. 80)

O financiamento e o orçamento de uma política pública, especialmente da política de Assistência Social, por seu caráter técnico-político, se constituem em indicadores importantes para a análise das Políticas Sociais. Defende-se a centralidade deste conhecimento, com vias a possibilitar que os atores da política se apropriem das informações relacionadas a essa temática, buscando conhecer o que é orçamento, abordando brevemente seu processo histórico, os instrumentos do planejamento orçamentário, os princípios orçamentários, a legislação e características referentes aos fundos especiais, dentre os quais se situam os fundos de assistência social.

Os princípios da descentralização e federalismo, propostos na Constituição Federal de 1988, impuseram mudanças que visavam contribuir com as

necessidades de melhorar a eficiência na gestão pública, impondo uma disciplina fiscal, com controle mais rígido das contas públicas.

A Constituição Federal de 1988 distribui as competências no processo orçamentário recuperando o planejamento na administração pública integrando plano e orçamento, como peças fundamentais para identificar prioridades de um dado governo. (SCATENA, 2006, p. 103)

Ainda segundo Scatena (2006, p.198), os instrumentos de gestão fiscal, expressam as ações consideradas prioritárias num determinado governo e “as alocações de recursos nos orçamentos traduzem-se em preferências de determinados serviços em detrimento de outros”.

A exposição dessas preferências alocativas tanto no que se refere às alocações de recursos em relação às atividades e projetos, quanto e onde são alocados é um indicador das pré condições instaladas para adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Desta forma, pode-se afirmar que o arcabouço institucional da Política de Assistência Social (2004) e a própria Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que disciplina a gestão pública da política de assistência social no território brasileiro, demandam o reconhecimento das ferramentas de planejamento técnico e financeiro para garantia de sua efetivação.

Quanto aos desafios postos no que tange a implantação da Política Nacional de Assistência Social (2004), do Sistema Único de Assistência Social destaca-se a efetivação da garantia do acesso a política, da garantia de direitos sociais, em especial aqueles relativos ao direito ao trabalho e a renda, em especial, para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho ou com vínculos precarizados.

Destaca-se que a segurança de rendimentos para os indivíduos que se encontrem temporária ou permanentemente em situação de vulnerabilidade social, pode ser alcançada tanto por uma política social contributiva, como é o caso da Previdência Social, como não contributiva, como a Assistência Social. Segundo Viccari (2008), esta linha divisória de benefícios contributivos e não contributivos a priori é que origina, em parte, a demanda da Previdência e da Assistência Social, e

na perspectiva de intersetorialidade prevê garantia de proteção a todos. Assim, a segurança de rendimentos dos aptos, inseridos no mercado de

trabalho e que sejam contribuintes, é de responsabilidade da Previdência Social. Os inaptos para o trabalho, deficiente e idoso acima de 65 anos, terão sua segurança de rendimentos através da política de Assistência Social, conforme garantia constitucional, mediante o BPC (Benefício de Prestação Continuada). Aptidão e inserção no mercado de trabalho, pressupõe-se àqueles indivíduos adultos formalmente inseridos no mercado, que contribuem para a previdência social. Esta é a situação ideal, no entanto, não é a única alternativa vivenciada pelos trabalhadores brasileiros. Desempregados e sub-empregados necessitam de estratégias de segurança de rendimentos, que a Previdência Social não lhes pode alcançar; assim, circunstancialmente passam a ser objeto de atenção da política de Assistência Social, a quem compete também, por força da própria LOAS, promover a integração destes no mercado de trabalho. (VICCARI, 2008, p. 3)

Desta forma, a autora defende que a política de Assistência Social ocupa um espaço próximo ao da política de Trabalho, pois para dar cumprimento a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), necessita criar estratégias intersetoriais de inclusão produtiva, para segmentos desempregados. Ao serem criadas atividades de inserção produtiva, há que se buscar que estas assegurem a inserção ou reinserção formal no mercado de trabalho. Pois ao contrário, “se não oportunizarem ocupações formalizadas, irão reiterar a situação de desproteção do trabalhador que não contará com a contribuição previdenciária devida em casos de doença, aposentadoria entre outras situações”. (VICCARI, 2008, p. 4)

Pensar a proteção social como um direito social e a política de assistência enquanto garantia de direitos, pressupõe pensá-la enquanto possibilidade de resignificação deste indivíduo assistido, enquanto sujeito, cidadão que sendo devidamente atendido dentro das diretrizes da Política de Assistência Social foi instrumentalizado com vias a superar esta condição de beneficiário da política via inserção produtiva.

3-ANÁLISE SITUACIONAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL

3.1- Perspectiva histórica da ocupação econômica e espacial

O recorte espacial deste trabalho se processa a partir do reconhecimento de que o município de Campos dos Goytacazes se destacou como pólo econômico no âmbito da região Norte Fluminense, desde o início da formação econômica do Brasil. Atualmente é maior recebedor de royalties do país, e têm entre seus maiores desafios a superação de heranças históricas de concentração de riqueza e desigualdades sociais, que lhe conferem especificidades quanto à implantação e gestão de Assistência Social em nível municipal.

Campos dos Goytacazes é o maior município do interior do Estado do Rio de Janeiro, localizado na região Norte do Estado do Rio de Janeiro, aproximadamente a 279 km da capital estadual, Rio de Janeiro, é o mais populoso da região Norte Fluminense, com uma extensão territorial de 4.037,8 Km², e com uma dimensão populacional de 406.989 habitantes, de acordo com os dados do Censo 2000.

Silva e Carvalho (2004, p.27) ao discutir a formação econômica da região norte fluminense afirmam que compreendê-la é “descortinar parte da formação econômica do Brasil, já que essa região foi uma das primeiras em que se desenvolveram atividades econômicas desde o limiar do processo de colonização do país.”

Assim, propõe-se uma breve contextualização histórica da formação do município de Campos dos Goytacazes, das heranças históricas e das desigualdades sociais, que se materializaram na região, neste território onde

abordar-se-á o processo de planejamento e implantação da Política Nacional de Assistência Social, do Sistema Único de Assistência Social, aprovado em 2004.

A Política de Assistência Social, como política de proteção às pessoas, tendo centralidade na família e no território, demanda que sua implementação se processe a partir de uma maior aproximação do cotidiano das pessoas, a partir vinculação do conhecimento da realidade demográfica à dinâmica sócio-territorial.

Ressalta-se que foram utilizados os dados do Censo demográfico 2000 para elaboração de um pequeno diagnóstico, pois esse é o estudo mais recente de abrangência municipal.

Segundo Peixoto (1969 apud SILVA & CARVALHO, 2004, p.29), após o “descobrimento” do Brasil, as primeiras expedições exploradoras que partiram de Portugal em 1501, chegaram à costa fluminense, mais especificamente na Cidade de Macaé, onde a coroa Portuguesa estimulou empreendimentos de baixo investimento como o pau-brasil.

Campos do Goytacazes, ou no início da colonização, planície Goitacá, era então povoada pelos índios Goitacá, uma região alagada, de difícil acesso e que teve como base colonial a pecuária, introduzida na região com o pioneirismo dos padres Jesuítas que contribuíram marcadamente para o desbravamento da região.

Destaca-se que após o declínio das atividades ligadas a extração de pau-brasil na costa brasileira, o governo português instituiu no Brasil o sistema de capitanias hereditárias visando promover a sua colonização, a ocupação do território e assim inibir as invasões de corsários franceses e holandeses.

Segundo Silva e Carvalho (2004,p.30-31), as primeiras atividades econômicas “realizadas na região Norte Fluminense do início do século XVI estão estritamente ligadas às políticas de povoamento do Brasil e, mais especificamente, às peculiaridades do processo de colonização na região, em especial no Rio de Janeiro.”, que no início do século XVII era o centro comercial e político do país.

Dentre as quinze capitanias criadas, estava a de São Tomé, que compreendia o atual Estado do Rio de Janeiro. As estruturas social, econômica e política que se estabeleceram na então província do Rio de Janeiro e, mais especificamente, no Norte Fluminense, estava fundamentada em um conjunto de elementos comuns. Tais elementos estavam associados, ao sistema de colonização e à superestrutura socioeconômica que se delineou, e que teve, ao longo de todo o período colonial, seu dinamismo fundamentado na força de trabalho escravo e na

monocultura de produtos tropicais de exportação notadamente a cana-de-açúcar e derivados.(SILVA & CARVALHO, 2004, p.31)

Os autores destacam que a pecuária foi a primeira atividade econômica do Norte Fluminense, sendo desenvolvida principalmente onde hoje estão localizados os municípios de Campos do Goytacazes, Macaé e São João da Barra.

Silva e Carvalho (2004, p.28), caracterizam três ciclos de crescimento econômico respectivamente: a produção açucareira com base nas usinas de vapor no século XIX (1880-1890); investimentos nacionais visando a consolidação do “parque industrial sucroalcooleiro da região, com plantas de grande porte e economias de escala”, na primeira metade do século XX (1920-1960); e o terceiro que se iniciou no final do século XX, com investimentos na indústria petrolífera na Bacia de Campos.

A atividade açucareira, após a frustrada tentativa de implantação de engenhos de açúcar por Pero de Góis em São João da Barra, iria ressurgir no povoado de São Salvador (Campos dos Goytacazes), na segunda metade do século XVII, quando, então teria seu dinamismo assegurado pela forte demanda do mercado internacional. Entretanto, apenas no século XVIII, a cultura da cana-de-açúcar iria ocupar a supremacia da pecuária na planície campista.(SILVA & CARVALHO, 2004, p.33)

Na segunda metade do século XVII a produção de açúcar apresenta-se como atividade econômica sob a lógica da substituição da pecuária para atender demanda do mercado internacional. Segundo Silva e Carvalho (2004,p.35), o Norte Fluminense se destacou pelo fornecimento de gêneros alimentícios, exportados principalmente para a corte do Rio de Janeiro. Produtos como açúcar, arroz, milho, carne bovina e o café tiveram papel relevante na economia local.

Entretanto, esta produção aliada a precária produção artesanal de bens de consumo não-duráveis, baseada nos interesses da capital, determinaram o dinâmica econômica e as relações de produção estabelecidas em decorrência do processo de colonização e das primeiras atividades econômicas que se desenvolveram na região.

Observou-se a constituição de distintos grupos sociais tendo em conta o modo de produção mercantil exportador, fundamentado na produção açucareira, a saber: a) uma aristocracia rural (os senhores de engenho e, mais tarde, no período imperial, os chamados barões do açúcar; b) uma

nova burguesia mercantil, responsável pelas intermediações comerciais e financeiras dos povoados do Norte Fluminense com as demais regiões do país e da metrópole, envolvendo o comércio de açúcar, tráfico de escravos, comércio de gêneros de primeira necessidade e empréstimos financeiros aos senhores de engenho; c) o clero, que exerceu grande influência no contexto sócio econômico regional, por ter se consolidado como grande proprietário de terras e expressivo produtor de açúcar na região e d) os negros africanos, mão de obra empregada no processo produtivo, até o final do século XIX, que se somavam aos índios e mestiços. A articulação dos grupos sociais, acima descritos, em torno da produção de açúcar, iria definir a base da formação social e econômica do Norte Fluminense.(SILVA & CARVALHO, 2004, p.35)

Cabe ressaltar que Silva e Carvalho (2004, p.38-39), ao abordarem a dinâmica econômica da região destacam a todo o momento a importância de Campos dos Goytacazes enquanto distrito pertencente ao Rio de Janeiro, afirmando que no século XVIII e início do século XIX “Campos dos Goytacazes despontara como centro econômico da região, em função de sua expressiva produção açucareira, da concentração dos fluxos comerciais da região e de sua vasta extensão territorial.”

A partir da transferência da corte portuguesa para o Brasil, no início do século XIX, o rápido crescimento das povoações periféricas e da população do Rio de Janeiro, tem-se a ampliação do consumo interno de açúcar demandando aumento da produção dos engenhos campistas, uma produção que até então era quase artesanal.

Para Silva e Carvalho (2004), a partir de 1820, a economia campista passaria por alterações e sobreviveriam, apenas os engenhos que dispusessem de grandes reservas e que pudessem investir na compra e instalação de equipamentos. Surgiam os barões do açúcar e a economia campista começava a entrar na etapa da concentração de capitais, assim, o processo de industrialização da produção de açúcar promoveu a aceleração da divisão do trabalho, onde as pequenas e médias propriedades garantiam o fornecimento de matéria prima e escravos.

Assim, no século XIX os engenhos à tração foram substituídos pelo engenho a vapor e logo depois pelas usinas de açúcar. A lucratividade do setor contribuiu para a redução da produção agrícola de subsistência, e a produção de gado. Neste período a região se tornara competitiva frente as demais regiões produtoras de açúcar no país.

Para Silva e Carvalho (2004), destacam neste período importantes avanços na área de transportes frente às demandas do comércio, do transporte da produção via barcos a vapor e logo a malha ferroviária da região estava em processo de expansão. Neste período registra-se a fundação das indústrias ceramistas em 1866 e a fundação de fábrica de tecidos em Campos dos Goytacazes. Segundo Feydit (1979 apud SILVA & CARVALHO, 2004) a fábrica teve uma expressiva produção para os padrões da época, e neste período a região chegou a ser importante produtora de algodão, sua matéria prima, o que possibilitaria o fornecimento deste insumo em condições favoráveis.

No entanto, apesar de grande parte dessas atividades terem se perpetuado ao longo do século XX, a baixa diversificação produtiva, as restrições tecnológicas e precariedade da mão de obra local, contribuíram de forma negativa, para expansão do setor de transformação na região. (SILVA & CARVALHO, 2004,p.51)

Os investimentos na produção de açúcar na região se processaram no momento em que a mão de obra escrava, o tráfico de escravos negros africanos tinha um alto custo e que o movimento abolicionista se fortalecia no Brasil.

Destaca-se que o comércio de escravos entre África e o Brasil se processou entre 1530 e 1850, quando foi proibido o tráfico de escravos. O movimento abolicionista no Brasil se fortaleceu a partir de 1870. A Inglaterra libertou seus escravos em 1834, sendo o governo brasileiro pressionado para que fizesse o mesmo. No fim da década de 1860, a escravidão já era proibida nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França e em países latino-americanos como a Argentina e o México. No Brasil, apesar da resistência dos grandes fazendeiros, foi a partir da Guerra do Paraguai que o movimento ganhou força. Campos dos Goytacazes foi a última cidade brasileira a aderir a abolição da escravidão.

Silva e Carvalho (2004), consideram como essenciais quatro fatores para reflexão a cerca da deterioração econômica do Norte Fluminense e do longo período de estagnação que permeou a região por quase todo o século XX: a abolição da escravatura e introdução da economia de mercado; desagregação do espaço territorial de Campos dos Goytacazes; o ciclo do café e a crise da economia do Rio de Janeiro e a perda de competitividade da agroindústria açucareira do Norte Fluminense.

A população escrava na região era uma das mais expressivas do país, representando 43% da população total de Campos dos Goytacazes, o quarto município brasileiro em população, recenseada em 1872, dezesseis anos antes da abolição da escravatura. (PINTO,1997 apud SILVA & CARVALHO,2004)

Destaca-se que o Estado brasileiro não promoveu nenhuma estratégia de inserção produtiva para os ex-escravos e não foi diferente em Campos dos Goytacazes.

O município se destacou como pólo econômico no âmbito regional, sendo historicamente marcado por três grandes ciclos de crescimento econômico na região,

o primeiro grande ciclo do açúcar no século XIX com base no modelo mercantil escravista; o segundo grande ciclo do açúcar, que teve como base o modelo mercantil-capitalista; e o terceiro grande ciclo de crescimento econômico, que se apresenta para o Norte Fluminense, no século XXI, alavancado pela Indústria do petróleo. (SILVA & CARVALHO, 2004, p.69)

Campos dos Goytacazes possui particularidades quanto às formas de organização do trabalho e da produção, apresentando um expressivo contingente de trabalhadores oriundos da agroindústria do açúcar, trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação, que trabalhavam no corte da cana e dificilmente conseguem acessar as vagas de trabalho dos novos setores e atividades que compõem os postos de trabalho criados a partir da produção petrolífera na região.

Cruz (2005), ao abordar os desafios da região brasileira do petróleo afirma que diversificação, sustentabilidade e superação das desigualdades constituem em desafios para o desenvolvimento do Norte Fluminense.

A mesorregião Norte Fluminense (denominação oficial adotada pelo IBGE), que concentra a maior parte dos municípios produtores, aparece no cenário nacional como destaque negativo nos índices que medem o desenvolvimento humano e social, a socioeconomia e a qualidade de vida. Trata-se de uma região que apresenta um quadro histórico de elevados índices de pobreza, indigência e exclusão social, de desemprego e subemprego, de estagnação e esvaziamento econômico em grande parte do território.

À primeira vista, pareceria tratar-se de um paradoxo entre riqueza e subdesenvolvimento, que pode ser equacionado pelos recursos que a economia do petróleo trouxe para a região. No entanto, o Norte Fluminense (NF) tem assistido, recentemente, já nos tempos do petróleo e

royalties, à reprodução e, em alguns aspectos, ao agravamento desta herança histórica. (CRUZ, 2005, p.51)

O autor destaca ainda, a existência de bolsões significativos de pobreza, exclusão, baixa qualidade de vida, graves problemas de urbanização e emprego.

Piquet (2003), ao analisar as mudanças no perfil econômico da região norte do estado do Rio de Janeiro decorrentes da passagem do predomínio da agroindústria do açúcar ao das atividades de exploração de petróleo, afirma que o município de Campos dos Goytacazes sempre exerceu o papel de pólo regional e que “após a chegada do petróleo, vem se firmando como centro prestador de serviços qualificados para os demais municípios, principalmente no setor educacional” (PIQUET, 2003, p.228)

Destaca-se que o município se localiza na Região Norte Fluminense, uma área que se apresentou economicamente estagnada, na década 1970, pelo declínio da atividade açucareira. Segundo Piquet (2003), após o “primeiro choque do petróleo” que abalou o mundo em 1973, a região “perde a posição de grande produtora do setor sucro alcooleiro”, com o deslocamento do norte fluminense como grande produtor do setor,

a região passa a ser vista como “região problema”, uma vez que sua economia comportava problemas que iam desde a estagnação e queda dos índices de produtividade de seu principal produto até, e sobretudo, o alto grau de desemprego sazonal, determinando um processo de pauperização, de desraizamento e de deslocamentos do trabalhador urbano para a periferia das cidades da região (PIQUET, 2003, p.223)

Neste cenário regional temos a instalação de base operacional da Petrobras na cidade de Macaé, momento no qual, segundo a autora, há a inauguração de um novo ciclo econômico regional.

Apesar do município de Campos dos Goytacazes ser considerado pólo Regional no Norte Fluminense, essencialmente por sua participação econômica no âmbito da produção petrolífera e de sua arrecadação através dos royalties. O município apresenta uma herança histórica de concentração de renda e desigualdades sociais.

3.2- A contemporaneidade das mazelas sociais em Campos dos Goytacazes

Segundo Cruz (2005,p.56), “a monocultura da cana e a estrutura da agroindústria açucareira condicionaram, historicamente, suas dinâmicas econômica, social e política monopolizando o mercado de trabalho”, grupos sociais monopolizavam a riqueza e o poder. A transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, em 1960, desmontou a economia do antigo Estado do Rio de Janeiro, com o comércio e os serviços praticamente voltados para a capital federal, contribuindo assim, para que a região fosse vista como “região problema” no início dos anos 1970.

O ciclo de reestruturação produtiva e modernização capitalista da década de 1970, no Brasil, produziu políticas específicas para a agroindústria açucareira. Estas foram motivadas pela conjuntura favorável no comércio internacional no início da década de 1970 e pela crise internacional do petróleo, de 1973, que levou o governo federal a decisão de produzir álcool de cana-de-açúcar como fonte alternativa de combustível. A região recebeu fartos recursos do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) e de outros programas e projetos do governo federal, principalmente do Plano de Racionalização da Indústria Açucareira e do Programa Especial do Álcool (Proalcool).

As elites agropecuárias e agroindustriais de Campos assumiram o controle dos recursos repassados à região, graças a um bem-sucedido processo de obtenção do reconhecimento e da legitimidade para assumir a posição de representantes dos interesses regionais. Na própria região, reforçaram a posição de lideranças regionais pelo prestígio junto às autoridades políticas, administrativas e técnicas, que atraía recursos, apoio e subsídios [...] Com isso, a estrutura que condicionava a hierarquia, a diferenciação e as desigualdades sociais se reproduziu em meio à modernização da economia. (CRUZ, 2005, p.66)

Em Campos dos Goytacazes assiste-se a perpetuação de culturas políticas e a reprodução das condições de pobreza. A cultura da cana de açúcar, dominada politicamente por uma oligarquia composta de usineiros marcou a história política do município pela dominação política e econômica e práticas clientelistas.

A população, em grande parte ex-trabalhadores rurais das usinas, migrou do campo para a cidade, trabalhando na cana em períodos de safra e vivendo de “biscates” na maior parte do ano.

As mudanças econômicas alteram significativamente as dimensões populacionais, e a cidade era considerada predominantemente rural em 1950

passa a apresentar índices de urbanização superiores aos da média nacional em 2000.

Tabela 1- Taxa de urbanização. Brasil, estado do Rio de Janeiro e município de Campos dos Goytacazes. 1970 – 2000.

		Local		
		Brasil	Rio de Janeiro	Campos dos Goytacazes
1970	Urbana	52.097.260	3.654.700	176.082
	Rural	41.037.586	1.088.184	142.724
	Total	93.134.846	4.742.884	318.806
	Taxa de Urbanização	56%	77%	55%
2000	Urbana	137.953.959	13.821.466	364.177
	Rural	31.845.211	569.816	42.812
	Total	169.799.170	14.391.282	406.989
	Taxa de Urbanização	81%	96%	89%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Demográfico 2000.

Observa-se que em 1970 a taxa de urbanização de Campos dos Goytacazes era menor que a média nacional e no ano 2000 a média do município supera a média nacional apesar de se manter abaixo da taxa de urbanização do estado do Rio de Janeiro.

Ressalta-se que a dinâmica populacional é um importante indicador de planejamento de Assistência Social especialmente nos municípios de médio e grande porte.

Segundo Caiado (2002 apud SCATENA, 2006, p.120), o padrão de urbanização brasileiro é próprio do desenvolvimento econômico de um capitalismo periférico, um modelo de desenvolvimento econômico excludente que se refletiu no meio urbano gerando espaços urbanos segregados, onde residem grandes parcelas da população excluídas do processo de integração econômica e social.

A reprodução da pobreza em âmbito regional é marcada por escolhas, estratégias adotadas pelo governo brasileiro que investiu em um grande centro dinâmico em torno de São Paulo e do Sul do país.(CRUZ, 2005)

Tendo como base o Mapa do Fim da Fome, da Fundação Getúlio Vargas, Cruz (2005,p.59), destaca que “em 1970, o índice de indigência, que mede o percentual da população com renda familiar per capita inferior a R\$80 mensais, era de 30,80% em Campos dos Goytacazes”, subindo para 38,13% em 1980 e

chegando a 52,34% em 1991. Os índices atingidos em 1991 refletiram a crise dos anos 1980 no Brasil e principalmente na economia açucareira.

Tabela 2- Domicílios de acordo com a renda mensal do chefe de família.
Município de Campos dos Goytacazes.

Anos	Faixas de Renda	Domicílios
1980	Até 1/2 de salário mínimo	2.645
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	9.742
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	23.950
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	26.780
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	8.889
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	3.642
	Mais de 20 salários mínimos	1.438
	Sem rendimento	1.098
1991	Até 1/2 de salário mínimo	12.584
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	28.905
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	21.631
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	17.410
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	6.897
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	3.085
	Mais de 20 salários mínimos	1.300
	Sem rendimento	3.790
2000	Até 1/2 de salário mínimo	1.303
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	30.955
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	25.641
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	26.860
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	12.213
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	5.188
	Mais de 20 salários mínimos	2.168
	Sem rendimento	7.709

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CRUZ, 2005, p. 63.

Observa-se que em 1980 aproximadamente 47% das famílias residentes em Campos dos Goytacazes tinham uma renda de até dois salários mínimos e que as duas faixas de renda com uma maior concentração de famílias era a de dois a cinco salários mínimos e de um a dois salários respectivamente.

Em 1991 as duas faixas de renda com uma maior concentração de famílias são as de meio à um salário mínimo e de um a dois salários mínimos o que corresponde a 68,7% das famílias.

No ano de 2000 o maior número de famílias está localizado na faixa de renda entre meio e um salário mínimo e o segundo maior entre dois e cinco salários e o número de famílias sem rendimentos que era de 1.098 em 1980 passou para 7.709 em 2000.

Registra-se que a unidade amostral em que se baseia a Política Nacional de Assistência Social (2004), é a família, entendida enquanto conjunto de pessoas que se encontram unidas por laços consangüíneos, afetivos ou de solidariedade, enquanto que a maioria dos dados censitários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estabelece como unidade amostral o domicílio.

Domicilio é a moradia estruturalmente separada e independente, constituída por um ou mais cômodos, sendo que as condições de separação e independência de acesso devem ser satisfeitas. A condição de separação é atendida quando o local de moradia é limitado por paredes, muros, cercas e outros, é coberto por um teto, permite que seus moradores se isolem, arcando com parte ou todas as despesas de alimentação ou moradia. A independência é atendida quando o local de moradia tem acesso direto, permitindo que seus moradores possam entrar e sair sem passar por local de moradia de outras pessoas. (IBGE, 2000)

Portanto, um domicílio pode agregar mais de uma família. Apesar de não construir um diagnóstico com a centralidade na família, estes dados permitem uma aproximação da realidade local. Entretanto, destaca-se que o último Censo demográfico foi realizado em 2000 e outras pesquisas mais recentes trabalham com o conjunto do país e com as regiões não permitindo sua desagregação em nível municipal.

Segundo Scatena (2006), limitar o diagnóstico da população alvo da Assistência Social pela renda, impede a criação de serviços, programas e projetos que sejam capazes de possibilitar a esta população o acesso a autonomia e, ou a possibilidade de superação da condição de assistido. Ou nas palavras de Sposati (1997, p.25) o risco de que esta se processe como “uma política que trabalha com os necessitados e não com as necessidades”.

Há uma intrincada associação entre pobreza e ausência de direitos básicos que produz um contexto de complexa atenção, embora há um reconhecimento de que a pobreza é multidimensional, com preponderante determinação econômica, na hora de apreendê-la em sua totalidade, e de contribuir com sua superação, é definido o critério exclusivo da renda ou

consumo estritamente material – por serem os demais considerados intangíveis, subjetivos [...] Carece de medidas sem perspectivas de transformação nas relações de poder.(PAIVA, 2006, p.20)

Scatena (2006, p.135), considera que no ímpeto de promover justiça social, alguns executores da política de Assistência Social, limitam o olhar para a população mais vulnerável por um recorte de carência de renda, no entanto, justiça social pressupõe igualdade de acesso e de direitos.

Em Campos do Goytacazes observa-se que a liberação da mão de obra que trabalhava na cana de açúcar e o caráter sazonal deste mercado de trabalho contribuíram decisivamente para o deslocamento destes trabalhadores para áreas periféricas da cidade, na década de 1970.

Registra-se que segundo Fundação João Pinheiro, 62,25% dos domicílios em Campos dos Goytacazes são classificados de acordo com a categoria de inadequação.

Tabela 3 – Total de domicílios de acordo com a categoria de inadequação. Campos dos Goytacazes. 2000.

Categoria de inadequação	Total de domicílios	
	Total	% do total de domicílios
Inadequação fundiária urbana	4343	4.3%
Adensamento urbano excessivo	8597	8.5%
Domicílio urbano sem banheiro	6105	6.1%
Carência de infra-estrutura urbana	43561	43.3%
Total	100575	100.0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Fundação João Pinheiro, 2005.

Destaca-se que a Fundação João Pinheiro define como inadequação fundiária as situações onde famílias constroem suas casas em terrenos alheios, devido à dificuldade de adquirir um lote ou terreno; o adensamento excessivo é caracterizado quando, independente de seu tamanho, um cômodo é utilizado como dormitório por três ou mais pessoas, esta é a situação vivenciada em 8 597 domicílios, em Campos dos Goytacazes segundo dados do ano 2000.

Domicílio sem banheiro é aquele que não apresenta cômodo com chuveiro ou banheira e aparelho sanitário, o que corresponde a 6 105 domicílios no município de Campos dos Goytacazes.

Destaca-se que são classificados como domicílios carentes de infra-estrutura aqueles localizados em áreas onde redes de água e esgoto, sistemas de coleta de lixo e iluminação pública ainda não foram implementados.

Registra-se que a Fundação João Pinheiro considerou como carentes de infra-estrutura os domicílios que possuem uma ou mais dessas carências, ou seja, 43.3% dos domicílios em Campos dos Goytacazes. Número expressivo sob a perspectiva do “não direito”, do “não acesso” a condições dignas de moradia, segurança, higiene e seus reflexos na saúde destas famílias.

Segundo Abranches (1985), a pobreza é reconhecida pela destituição dos meios de sobrevivência física, dificuldade de acesso às oportunidades de emprego e renda, desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania. O pobre é destituído do acesso a bens, rendas e serviços.

Sob esta perspectiva, repensar a pobreza, está diretamente relacionado a apreendê-la a partir de uma lógica econômica excludente, que privilegia formas de consumo em detrimento de mecanismos de distribuição de bens e serviços.

Assim, entende-se a pobreza, como expressão da questão social, a partir da década de 1990 está diretamente vinculada à qualidade do emprego e, ou da qualidade de acesso ao trabalho, não se restringindo apenas ao desemprego aberto, mas principalmente a formas de trabalho desprotegido.

Carvalho (1994, p.87), afirma que a pobreza aparece,

Como um fenômeno heterogêneo, multiforme, multidimensional, que atinge não apenas as clássicas camadas da população aprisionadas no círculo cumulativo de insuficiência/ausência de rendimentos, subnutrição, habitações degradadas, analfabetismo etc; atinge também progressivamente segmentos maiores da população _ tais como desempregados, jovens sem trabalho, idosos, migrantes, mesmo que nutridos e com escolaridade básica.

O aumento das desigualdades e do desemprego, segundo Mestriner (2005, p.31), “estão criando segmentos sociais que perdem, além de acesso aos bens materiais e simbólicos, também a possibilidade de encontrar um lugar no mundo do trabalho, no espaço público e nas instituições a ele relacionadas”, sendo privadas de possibilidades de inserção social.

Quanto ao mercado de trabalho de Campos dos Goytacazes destaca-se que apesar de uma parcela significativa dos trabalhadores do complexo petrolífero ser do município de Campos dos Goytacazes, registra-se no município uma grande parcela

de trabalhadores desempregados ou exercendo atividade remunerada em subempregos, outra parcela se insere no segmento de comércio e serviços que exigem baixa qualificação. Cruz (2005, p.79), ao apresentar a evolução do emprego formal nos municípios da região, demonstra que no município em 1996 haviam 60.848 empregos formais, em 1998, 39.397, e em 2000, 47.741 empregos formais. Segundo o autor “houve uma redução de 21,2% no emprego formal, com perda de 12.904 postos de trabalho, confirmando o fato de que nenhuma outra atividade foi capaz de absorver a mão-de-obra liberada pela agroindústria” no período entre 1996 e 2000. O autor destaca ainda que, o peso do emprego público é bastante expressivo embora não possa apontar números em razão da camuflagem da terceirização.

Destaca-se que Campos dos Goytacazes, com uma população de 407.000 habitantes detinha 61.245 empregos formais em 2006, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/2006).

De acordo com a PNUD/2003, no período compreendido entre 1991-2000, o índice de concentração de renda - índice de GINI - do município de Campos caiu apenas 0,4 passando de 0,62 para 0,58. Embora essa queda indique uma diminuição da desigualdade social no município, se comparáramos o índice de Campos com o índice brasileiro de 2000 (0,57), observa-se que a concentração de renda no município ainda é maior que a concentração de renda do Brasil, uma das maiores e mais perversas do mundo. Segundo PNUD, em 2000, enquanto os 10% mais ricos do município detinham 45,93%, os 80% mais pobres ficavam com apenas 37,81%.(ALMEIDA, 2006, p.12-13)

O município de Campos dos Goytacazes é o município brasileiro que mais recebe royalties, e não sofre com os impactos diretos da indústria de petróleo, entre eles o fluxo migratório intenso e a crescente demanda por serviços públicos, como o caso do município vizinho, Macaé.

Tabela 4 – Royalties e participações especiais¹ anuais em valores correntes per capita. Campos dos Goytacazes, 2004-2008.

Ano	População	Valor Corrente	Valor Per capita
2004	419.429	549.607.310,98	1.310,37
2005	422.298	678.425.571,67	1.606,51
2006	425.187	852.565.850,92	2.005,16
2007	428.095	780.099.183,21	1.822,26
2008	431.023	1.067.508.035,99	2.476,68

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do inforoyalties, 2009.

¹ Segundo Serra (2005), royalties incidem sobre o preço de mercado do petróleo e do gás natural e as participações especiais incidem sobre o lucro auferido nos campos de grande volume de produção.

Pesquisas recentes têm demonstrado que na verdade esses benefícios não estão atuando na redução dos níveis de exclusão social existentes na região. Em especial na cidade de Campos do Goytacazes, é evidente a pouca expressão dos investimentos voltados à diversificação do tecido produtivo regional .

Assim como em estudos anteriores, Terra (2007, p.11), ao estudar o caso do Município de Campos, confirma o “fato de que os investimentos em infra-estrutura urbana não vêm sendo utilizados como instrumentos de política compensatória, mas, ao contrário, têm servido para reforçar as desigualdades.” Ainda segundo a autora,

a autonomia financeira associada a uma receita orçamentária elevada produziu um padrão de alocação de recursos públicos em benefício de segmentos populacionais de maior renda, em detrimento daqueles de renda mais reduzida.(TERRA, 2007,p.16)

Campos dos Goytacazes é o município brasileiro que mais recebe royalties e participações especiais, entretanto, estes recursos não se transformaram em desenvolvimento ou justiça social, os investimentos públicos não priorizam áreas sociais com população de menor renda.

O crescimento orçamentário do município decorrente das rendas petrolíferas, não se transformou num redutor de desigualdades intra-urbanas, e sim o reforçou, cristalizando no território as desigualdades sócio espaciais, onde apenas grupos sociais específicos se beneficiaram.

No município de Campos dos Goytacazes registram-se algumas ações pontuais de estímulos produtivos na indústria de cerâmica, em olarias da região que em alguns momentos da história recente do município foram consideradas atividades produtivas e tecnológicas potenciais na região. Entretanto, essas atividades não foram capazes de absorver a mão-de-obra que migrou do campo para a cidade.

Oliveira (2003), ao estudar a reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense, afirma que as marcas do passado são elementos fortemente atuantes no presente dos pequenos produtores rurais que acostumados com o plantio da cana e sem recursos para investimentos tecnológicos reconhecem as possibilidades de apoio técnico e financeiro como incentivo a agroindústria e não oportunidades para o pequeno produtor.

As dificuldades enfrentadas pelo trabalhador rural, as especificidades do mercado de trabalho, as dificuldades de acesso da mão de obra local ao mercado de trabalho formal apontam entre os desafios para a agenda de prioridades dos gestores municipais construir estratégias para inserção produtiva desta população, de acesso a educação de qualidade, de ampliação dos anos de estudo, uma ocupação um pouco mais qualificada, com vias a possibilitar que não se perpetuem mecanismos de pobreza e subalternidade política e econômica.

Situações de vulnerabilidade social e econômica vivenciadas por muitas famílias brasileiras contribui para a inserção precoce de crianças e adolescentes no mundo do trabalho.

Tabela 5
Taxa de Analfabetismo. Brasil, Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes, 2000.

Local	Pessoas que não sabem ler e escrever	População de 15 anos ou mais	Taxa de Analfabetismo
Brasil	16.294.889	119.533.048	13,63
Rio de Janeiro	715.012	10.771.643	6,64
Campos dos Goytacazes	29.836	295.840	10,09

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2007).

A taxa de analfabetismo no Brasil é considerada elevada, entretanto, o estado do Rio de Janeiro apresenta um percentual bem menor do que o Brasil e Campos dos Goytacazes, apesar de apresentar um percentual menor do que o do país esta acima do percentual do Estado.

Tabela 6
Pessoas na escola de acordo com o quantitativo de pessoas por faixa etária. Município de Campos dos Goytacazes

Grupos de idade	Pessoas na escola	nº de pessoas na faixa etária	% fora da escola
0 a 4 anos	11.312	35.950	68,53%
5 a 14 anos	70.434	75.199	6,34%
15 a 19 anos	26.478	40.859	35,20%
20 a 29 anos	12.452	67.650	81,59%
30 a 39 anos	3.653	62.859	94,19%
Mais de 40 anos	2.396	124.427	98,07%

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Demográfico 2000.

Observa-se que na faixa etária de 05 a 14 anos 6,34% das crianças² estão fora da escola e este percentual chega a 35,20% na faixa etária de 15 a 19 anos, o que representa dizer que 14.381 jovens estão fora da escola.

Segundo diagnóstico das condições socioeconômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes (2005, p.36), o estado do Rio de Janeiro “apresenta taxas críticas tanto no que se refere à qualidade do ensino quanto ao fenômeno do abandono e da repetência”, e no município de Campos dos Goytacazes, no período de 1999-2003, registra-se uma diminuição de 6% no total de matrículas efetivadas no ensino fundamental, o que corresponde a 5.327 alunos, período que em decorrência da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, houve a transferência de responsabilidades do ensino fundamental dos estados para os municípios.

Ainda, segundo diagnóstico das condições socioeconômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes (2005, p.38), “embora o município tenha atingido a marca de 95,12% de frequência escolar, na idade entre 7 e 14 anos, o analfabetismo nessa mesma faixa etária atingiu 9% dessa população em 2000”, e 42% das crianças entre 7 e 14 anos tinham mais de um ano de atraso escolar.

Diante de um percentual de 35,20% de pessoas na faixa etária de 15 a 19 anos, fora da escola, considera-se que parte destas pessoas deixou a escola a partir de questões de aprendizagem e repetência e outras se inseriram precocemente no mundo do trabalho.

Segundo diagnóstico das condições socioeconômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes (2005), tanto as ocupações dos adultos quanto as ocupações das crianças e adolescentes das famílias de baixa renda do município, estão relacionadas às atividades de serventia doméstica, trabalho na construção civil e trabalho rural.

Registra-se que a administração municipal desenvolve programas e ações pontuais de assistência social com foco em crianças e adolescentes desde 1991. Destaca-se que estas deverão ser foco de atenção prioritária a gestão municipal a partir das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (2004), do Sistema

² Considera-se criança pessoa com até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade, conforme disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Único de Assistência Social com vias a consolidação do sistema de proteção especial³.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI),

Foi concretizado no município em 1998, atendendo 2.614 crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, em 34 pólos predominantemente rurais. Em 2003, foram adicionadas 1.067 inscrições totalizando 3.681 crianças e adolescentes distribuídas em 36 pólos, sendo 5 localizados na zona urbana e 31 na zona rural da cidade [...] dados fornecidos pela PNUD demonstram ter havido, entre 1991 a 2000, queda do índice de crianças e adolescentes, entre 10 e 14 anos, que trabalhavam no município. (ALMEIDA, 2005, p.44)

Entretanto, as demandas persistem e requer dos gestores locais um maior investimento em prevenção, reconhecendo a centralidade do planejamento das ações e programas de forma coordenada e intersetorial.

O diagnóstico das condições socioeconômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes (ALMEIDA, 2005), ao abordar o incremento dos homicídios contra jovens entre 15 e 24 anos, afirma que a taxa de homicídios contra jovens no Brasil passou de 30 por 100mil em 1980 para 54,5 por 100mil em 2002. Em Campos em 1999, 38% dos óbitos juvenis foram de morte por agressão e que 87,8% tinham de 1 a 3 anos de estudo concluídos. Em 2003, 5,86% dos óbitos ocorridos, em Campos do Goytacazes, foram por uso de arma de fogo, enquanto que no estado do Rio de Janeiro este percentual foi de 5,8% e no Brasil de 3,7%.

Considerando que um dos objetivos da Política de Assistência Social é assegurar que as ações no âmbito desta política tenham centralidade na família, garantindo a convivência familiar e comunitária e que esta deve se realizar de forma integrada as demais políticas setoriais, os elementos trazidos por esses dados apontam a urgência de um mapeamento da rede sócio assistencial, que o seu referenciamento, seja realizado, a partir de um monitoramento e avaliação sistemática das atividades e dos seus impactos na realidade local, mas

³ Segundo definição da Política Nacional de Assistência Social, Proteção Social Especial é a modalidade de atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social por decorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras.

principalmente que os programas, projetos e ações em nível municipal tenham como base práticas intersetoriais.

É fundamental a construção de ações assistenciais territorialmente definidas, pois os resultados das ações da Política de Assistência Social possuem impacto sobre outras políticas sociais, e reconhecidamente, este usuário da Assistência também é usuário de outras políticas públicas, assim, defende-se a articulação de serviços e programas previstos em nível municipal.

Pensar políticas setoriais é um primeiro passo para o reconhecimento do sujeito em sua totalidade. Destaca-se que a universalidade, a integralidade, à intersetorialidade e o controle democrático das ações socioassistenciais se constituem em princípios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e que estas deveriam ser observadas nos programas de enfrentamento a pobreza no município.

Em Campos dos Goytacazes em 2000, registra-se que 0,15% das meninas entre 10 e 14 anos já tinham pelo menos um filho e entre as adolescentes, com idade entre 15 e 17 anos, este índice era de 4,36% em 1991 e 7,93% em 2000, “representando cerca de mil meninas de 15 a 17 anos com pelo menos um filho”. (ALMEIDA, 2005, p.64)

Segundo informações disponíveis no banco de dados do Sistema Único de Saúde - DATASUS, 0,9% dos nascidos vivos, dos nascimentos, no Brasil são filhos de mães com idade entre 10 e 14 anos, no estado do Rio de Janeiro este percentual é de 0,8% e no município de Campos dos Goytacazes este percentual chegou a 1% em 2006.

Entre as questões que tem ocupado a agenda das políticas sociais destinadas a criança e adolescentes, principalmente as políticas de saúde, refere-se à gravidez precoce.

A explosão demográfica, com o aumento significativo da população jovem, e a ampliação da faixa etária com características da adolescência, decorre sobretudo nas áreas urbanas, da necessidade de melhor preparo para o trabalho, bem como da maior dificuldade para encontrá-lo, aumentando o tempo de dependência econômica. O aparecimento, nessa faixa etária, de problemas especiais, como o aumento do consumo de drogas, a incidência de doenças sexualmente transmissíveis e de gravidez precoce, faz acentuar o interesse pela adolescência. (GUIMARÃES & COLLI, 1998 apud SCATENA, 2006, p.126)

A gravidez constitui-se uma problemática maior para a adolescente, quando esta se agrega a fatores sociais como baixa renda e interrupção dos estudos.

Apesar de não se ter registro de dados censitários acerca do número de crianças que vivem na rua é perceptível o expressivo número de crianças e adolescentes em situação de rua.

O aumento da expectativa de vida da população brasileira, também é um elemento central para se pensar o planejamento da Política Pública de Assistência Social, pois produzirá impactos nas políticas públicas de Seguridade Social: Saúde, Previdência e Assistência Social.

A estrutura etária de uma população tem inúmeras implicações no atendimento de demandas e elaboração de políticas nas esferas federal, estadual e municipal, em diversas áreas como: saúde, educação, assistência social, habitação, entre outras.

Segundo Alves (2000, p.19), “é preciso reafirmar que são as políticas sociais que devem se adaptar à nova realidade demográfica e não a dinâmica demográfica às velhas políticas públicas consolidadas no passado”

Torres (2006, p.28), ao abordar demografia urbana e políticas sociais, destaca que a partir da Constituição de 1988, temos um novo contexto de crescente descentralização das políticas públicas, nesse contexto, propõe que

as transferências derivadas dos processos de descentralização devem se basear em critérios sócio demográficos e as informações sóciodemográficas, nas escalas regional e local, devem contribuir para estabelecer critérios de execução orçamentária e para monitorar o processo a partir de indicadores de cobertura e/ou qualidade do serviço.

Tabela 7- Taxa de Natalidade. Brasil, Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes, 2005.

Local	População estimada para 01/07/05	Nascidos vivos no ano de referencia	Taxa de Natalidade
Brasil	184.184.264	3.035.096	16,48
Rio de Janeiro	15.383.407	223.094	14,50
Campos dos Goytacazes	426.212	7.674	18,01

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (2007) e do Datasus (2007).

A taxa de natalidade no Brasil vem reduzindo desde a década de 1970. De acordo com dados dos IBGE, em 1940 o valor da taxa de natalidade era de 44, decrescendo para 21,2 em 1999. Observa-se que este valor em 2005 chegou a

16,48. No estado do Rio de Janeiro este valor ficou abaixo da média nacional, 14,50 e o município de Campos dos Goytacazes apresentou, em 2005, um taxa de natalidade relativamente alta em relação ao estado do Rio de Janeiro, 18,01.

Tabela 8- População residente por faixa etária.
Município de Campos dos Goytacazes

Grupos de idade	Valor
0 a 4 anos	35.950
5 a 9 anos	37.047
10 a 14 anos	38.152
15 a 19 anos	40.859
20 a 24 anos	37.073
25 a 29 anos	30.577
30 a 34 anos	30.885
35 a 39 anos	31.974
40 a 44 anos	27.890
45 a 49 anos	22.617
50 a 54 anos	18.794
55 a 59 anos	14.502
Mais de 60 anos	40.669

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Demográfico 2000.

Observa-se percentuais de 18,47% da população residente em Campos dos Goytacazes na faixa entre 5 e 14 anos de idade, 10,04% na faixa entre 15 e 19 anos, ou seja aproximadamente 29% da população no grupo de crianças e adolescente e 10% de pessoas com mais de 60 anos, idosos residentes no município.

Segundo Berquó (2001), caracterizado como um país jovem, o Brasil apresentou até 1970 uma estrutura etária praticamente constante, entretanto a queda da fecundidade iniciada em meadas da década de 60 abriu espaço para o aumento da importância relativa dos idosos. A autora alerta que alguns indicadores sociodemográficos, reforçam a necessidade de um olhar especial voltado para políticas sociais que levem em conta suas vulnerabilidades. “Aproximadamente 40% vivem em estruturas familiares com rendimento mensal per capita de no máximo um salário mínimo.” (2001, p.20)

A Assistência Social, atua sob a perspectiva da garantia de direito, fortalecimento democracia, garantia de acesso a integralidade das políticas

públicas, políticas sociais na área da saúde, do trabalho, da educação, da cultura, da habitação, entre outras, considerando que “nenhuma política social tomada isoladamente é efetiva” (DEMO, 2000, p. 17).

No caso específico do município de Campos dos Goytacazes sugere-se um olhar especial para o conjunto da população. Para Demo (2000, p.10), “política social somente é ‘social’ se for redistributiva de renda e poder, ou seja, emancipatória”.

Registra-se o crescimento significativo instituições privadas de saúde no município, assim como do setor de serviços ligados ao ensino superior, assim, aposta-se na potencialidade estratégica de formação e capacitação da população local, tanto na formação técnica como na superior sob a perspectiva de acesso ao mercado de trabalho. Aposta-se na função social da educação enquanto possibilidade de reverter o ciclo da pobreza via mobilidade social.

Destaca-se que Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do município de Campos dos Goytacazes passou de 0,68 em 1991 para 0,75 em 2000. Considera-se que para fins de análise deste indicador a classificação de médio desenvolvimento humano para IDH entre 0,500 e 0,799, assim, este apresentou um aumento no período 1999-2000, e se mantém na média nacional que neste período passou de 0,709 para 0,764. Os índices de desenvolvimento humano municipais registraram melhora significativa. O Índice de Longevidade melhorou de 0,63 para 0,70 (+11,42%), o de Educação melhorou de 0,78 para 0,87 (+11,46%) e o de Renda melhorou de 0,65 para 0,69 (+6,82%), segundo dados disponíveis na PNUD.

Entretanto Leal e Serra (2003, p.8), afirmam que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) calculado com base em dados censitários do ano 2000 não poderia captar mudanças significativas na qualidade de vida desses municípios, “sobretudo nas dimensões que exigem um longo prazo para sua maturação, como por exemplo, nos setores educacional e de saúde.”

Registra-se que entre 1995 e 2000, o volume de royalties recebido anualmente pelo município de Campos dos Goytacazes passou de R\$ 2,5 milhões para R\$ 148,7 milhões (CRUZ, 2005, p.90), chegando a R\$ 1,067 bilhões em 2008.

Como nos sugere Amartya Sen (2000), o desenvolvimento deve referir-se à melhoria da qualidade de vida que levamos e às liberdades que desfrutamos. Desse modo, redistribuir a renda e a riqueza, emerge como elemento central para

erradicar a pobreza e criar as bases sólidas para o desenvolvimento sustentado e solidário.

Essa breve contextualização de Campos dos Goytacazes, propôs-se a contribuir para a identificação de algumas questões centrais que precisam ser consideradas na elaboração do planejamento de políticas públicas em nível municipal.

Considerando os desafios colocados no âmbito do pacto federativo, após a Constituição de 1988, que redesenhou de novas responsabilidades e competências para o governo municipal no que se refere à assistência social, aponta-se a necessidade de construção de indicadores a partir da combinação de variáveis que permitam avaliar e monitorar o processo de implementação de Políticas Públicas, necessidade de conhecer a realidade local, a situação real das famílias atendidas no âmbito das políticas públicas e nesse estudo, em particular, a Política de Assistência Social, com vias a subsidiar seu planejamento e gestão, articulando as diretrizes nacionais ao contexto municipal.

4- A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO

Os princípios estratégicos de descentralização e federalismo, presentes na Constituição de 1988, impuseram importantes mudanças nas práticas e políticas públicas em nome da melhoria da eficiência na gestão pública, propondo uma disciplina fiscal austera com controle social das contas públicas. As mudanças redesenharam relações intergovernamentais no âmbito do pacto federativo.

Conforme abordado no segundo capítulo, a Assistência Social, embora recorrente das ações governamentais, somente a partir da Constituição de 1988, adquire o status de política pública. Sua trajetória é marcada pela aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993; pelo estabelecimento de diretrizes para a criação de um Sistema Único de Assistência Social, em 2003, na IV Conferência Nacional e em 2004 pela elaboração da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), aprovada pela resolução 130 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que detalha o modelo de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Entre os desafios colocados no âmbito do pacto federativo, destaca-se o redesenho de novas responsabilidades e competências nas três esferas de governo no que se refere à assistência social, no qual se articulem os três eixos balizadores dessa política pública: gestão, financiamento e controle social.

4.1- Planejamento: A ferramenta primordial da Gestão Pública

Como toda construção social, as leis não são perfeitas. Aprová-las é só um primeiro passo, mas garantir o acesso aos direitos conquistados para que elas

façam parte do cotidiano das pessoas é um desafio em construção permanente.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) coloca os direitos dos usuários como foco das ações, assim, incorpora funções de vigilância social e defesa dos direitos socioassistenciais, evitando assim, o agravamento de situações de vulnerabilidade.

Desta forma, pode-se afirmar que o Sistema Único de Assistência Social é um modo de organizar as ações da política pública de assistência social, em todo o território nacional, integrando e definindo as responsabilidades compartilhadas entre as três esferas de governo, objetivando consolidar um sistema descentralizado e participativo previsto na Lei Orgânica da Assistência Social.

Neste contexto, cabe aos municípios a definição por meio do Plano Municipal de Assistência Social, das políticas e diretrizes municipais em conformidade com as diretrizes gerais da Política de Assistência Social (2004). O órgão gestor de Assistência Social é o responsável pela formulação, implementação e acompanhamento dos programas e projetos que compõem a rede de proteção social do município que são geridos diretamente pela administração municipal ou por meio de parcerias e convênios com entidades sociais, desta forma, cabe aos gestores municipais o direcionamento das políticas sociais respeitadas às diretrizes nacionais.

Aos conselhos cabe o poder de controle sobre as ações públicas, ou seja, dos planos e dos orçamentos para realizá-los. Quando somados as Conferências, as audiências públicas, a ação popular e a ação civil pública têm-se o chamado controle social.

O Conselho Municipal de Assistência Social dispõe de competência para tomar decisões sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistenciais para que os direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade sejam garantidos, conforme previsto na Lei Orgânica da Assistência Social.

Ao Conselho Municipal de Assistência Social cabe a análise dos planos municipais de assistência social, avaliando se estes estão de acordo com o que está estabelecido nas leis e diretrizes das Conferências.

O Conselho é responsável pelo controle das ações realizadas no âmbito desta política pública, ou seja, como programas, projetos, serviços e benefícios do governo e das entidades que prestam serviços na área de assistência social, são

planejadas e orçadas. Se estes serviços estão sendo prestados com qualidade e se os recursos destinados estão sendo investidos corretamente e de acordo com as finalidades previstas nos planos de assistência social.

Na cartilha disponibilizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), aos conselheiros com orientações acerca do controle social desta política, destaca que “o controle social feito pelos conselhos acontece pela discussão, análise, acompanhamento e aprovação de dois instrumentos de planejamento da política pública: os planos de assistência social e o orçamento correspondente” (2006, p. 26), respeitando as metas traçadas na Conferência Nacional, em 2005, para os próximos dez anos.

O processo de planejamento desta política pública precisa ser democrático, e sua discussão não deve ficar apenas entre o gestor e os conselhos, assim as audiências públicas têm um papel importante na construção democrática dos Planos Municipais de Assistência Social e para tornar-los públicos, a partir do diálogo com os fóruns da sociedade civil e com outros conselhos, como criança e adolescente, idoso, saúde, entre outros.

Destaca-se que antes da aprovação do Plano Municipal de Assistência Social, temos a sua apresentação pelo órgão gestor (Secretaria Municipal de Assistência Social) ao Conselho, posteriormente há realização de reuniões com as comissões temáticas, onde são apontadas as ressalvas e discutidas as necessidades de alterações e ou ajustes em conformidade com a legislação pertinente. Antes de sua aprovação em seção ordinária convocada pelo Conselho no Diário Oficial do Município, há a convocação da sociedade civil em plenária para discussão do Plano junto ao Conselho Municipal e ao órgão gestor. Cabe ressaltar que o órgão gestor deve acatar as ressalvas e observações da sociedade civil quando respaldadas pelo Conselho.

“O planejamento e o orçamento públicos são instrumentos fundamentais para o Estado exercer suas funções face às demandas da sociedade e à situação desejável de futuro.” (VOLPE, 2007, p. 1)

Na Constituição de 1988 definiu-se que, “o exercício da função de planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Segundo Volpe (2007, p. 37), a

Constituição trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual que passou a ser integrado pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das estatais, em função da multiplicidade organizacional e jurídica do setor público, explicitando quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, aprovação legislativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, é um marco na gestão financeira, representa um fato importante na história orçamentária brasileira no sentido do equilíbrio das contas públicas.

Entre os instrumentos brasileiros de planejamento e orçamento temos o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Cabe destacar que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser compatível com estes instrumentos.

O modelo de planejamento brasileiro, com três instrumentos baseou-se nos tradicionais níveis de planejamento: estratégico (Plano Plurianual), tático (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e operacional (Lei Orçamentária Anual).

Para este autor a experiência contemporânea brasileira tem demonstrado e importância e centralidade da integração entre o planejamento e o orçamento. Sob esta perspectiva ressalta que,

a identificação dos problemas não é uma tarefa fácil, mas é fundamental para a efetividade e economicidade da ação pública. A não identificação das verdadeiras causas dos problemas pode levar o Estado a atuar excessivamente nas conseqüências (efeitos) dos problemas. Isso ocorre principalmente em setores que se encontram em situações emergenciais. (VOLPE, 2007, p. 62)

Compreender o processo de construção e constituição destes instrumentos de planejamento e orçamento brasileiros, assim como, a dimensão política das escolhas orçamentárias é essencial quando se discute política pública.

A dimensão política destas escolhas é inerente a um governo representativo, entretanto, cabe analisar quem de fato está sendo representada, qual a lógica política por trás das escolhas orçamentárias.

Rezende (2002), destaca que os resultados dessas interações estratégicas dependem em grande medida da qualidade das instituições que regulam a disputa

política por recursos públicos.

Ainda segundo o Rezende (2002, p.71),

mesmo que a redução de gastos seja percebida como um bem público – a melhor opção de política fiscal do ponto de vista do conjunto da sociedade, é pouco provável que os legisladores busquem ativamente promovê-la, dado o acordo implícito ou explícito de apoiarem a aprovação de todos os projetos propostos.

Independentemente de regras e práticas legislativas é inegável que houve mudanças importantes e significativas que precisam ser exercidas e acompanhadas.

A ampliação e fortalecimento do controle social sobre o Estado Brasileiro, passam pelo conhecimento dos instrumentos de gestão e reconhecimento dos espaços de discussão como espaços de construção de estratégias para garantir a efetivação das políticas públicas.

Planejamento e orçamento são essenciais para gestão de qualquer política pública e não seria diferente no caso da Política de Assistência Social. O fortalecimento do processo de planejamento e gestão da ação governamental são indispensáveis à administração pública responsável. Pode-se afirmar que o planejamento requer a integração de suas fases e instrumento, ou seja, os planos devem se integrar aos orçamentos.

O Plano Plurianual (PPA) de um município é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Entre os objetivos do Plano Plurianual (PPA) destaca-se: a organização das ações de governo em programas; indica a orientação estratégica do governo, definindo metas, prioridades e resultados esperados; norteia a alocação de recursos nos orçamentos anuais; integra territorialmente as ações desenvolvidas pela União, Estados e Município; permite o gerenciamento das ações, atribuindo responsabilidade por seu monitoramento e avaliação.

O Plano Plurianual de assistência social é obrigatório desde o ano de 2000, para os municípios passa a ser obrigatório a partir de 2002. O Plano Plurianual é detalhado num plano de metas para cada ano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), explicita as metas para cada ano.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de planejamento que tem por objetivo estabelecer um elo entre o Plano Plurianual e o orçamento,

mediante a definição de metas e prioridades da administração pública. Este orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que proverá os recursos para a execução das ações necessárias ao alcance das metas.

Conforme destaca a cartilha disponibilizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), aos conselheiros com orientações acerca do controle social desta política,

no caso da política de assistência social que prevê o controle pelos conselhos, os planos plurianuais são elaborados pelo gestor, levados para análise e aprovação dos conselhos, e só depois são encaminhados para aprovação do poder legislativo (Câmara de Vereadores ou Assembléia de Deputados) [...] Isto significa que só podem ser gastos os recursos que estão previstos nos planos e nas leis orçamentárias. (BRASIL, 2006, p. 30)

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece que os municípios são autônomos e responsáveis pela formulação dos planos e dos orçamentos da sua esfera de governo articulando-as com as demais esferas de governo em conformidade com a coordenação da política de assistência social, hoje representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Artigo 11º: As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.(LOAS, 1993, p.3)

Os planos de assistência social têm como objetivo garantir a melhor utilização dos recursos para realizar a política pública. Nestes devem ser apresentados o diagnóstico do município com a definição dos territórios vulneráveis, suas potencialidades, situações de vulnerabilidade e risco social; objetivos gerais e específicos; diretrizes e metas propostas; recursos humanos necessários; recursos financeiros para a realização das ações de assistência social e os critérios de avaliação e monitoramento das ações.

As ações previstas nos planos deverão ser organizadas de acordo com o tipo de proteção social: básica, especial de média complexidade e proteção especial de alta complexidade.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), os Serviços de **Proteção Social Básica** tem como objetivo prevenir situações de risco, processar inclusão de grupos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária.

A Proteção Social Básica tem caráter preventivo e processador de inclusão social prevendo o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada” (PNAS, 2004, p. 34). Destaca-se que este nível de proteção,

Destina-se a segmentos da população que vive em condição de vulnerabilidade social: vulnerabilidades decorrentes da pobreza, privação (ausência de renda, precária ou nulo acesso aos serviços públicos) e ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências dentre outras.(PNAS, 2004, p. 33)

Os Serviços de **Proteção Social Especial** é a modalidade de atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social por decorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras.

São crianças, adolescentes, jovens, idosos, portadores de deficiência nas várias situações caracterizadas como risco pessoal.

Proteção Social Especial de média complexidade, são considerados os serviços que oferecem atendimento às famílias e indivíduos que tiveram os direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Estes serviços requerem maior estruturação técnica e operacional, assim como acompanhamento sistemático. Entre estes serviços podemos citar o plantão social, a abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviços de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e medidas sócioeducativas em meio-aberto, como por exemplo: liberdade assistida ou prestação de serviços a comunidade.

Proteção Social Especial de alta complexidade, são aqueles que oferecem proteção integral, como, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido

para família e indivíduos que se encontram sem referência, necessitando ser retirado do núcleo familiar e, ou, comunitário. Entre estes serviços têm-se as casas de passagem, albergues, família substituta, medidas sócio educativas restritivas e privativas de liberdade, o que pressupõe o atendimento institucional integral.

Fazem parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) as organizações específicas de assistência social matriculadas nos órgãos de gestão estatal de assistência social, bem como aquelas organizações credenciadas para prestar serviços de assistência social mesmo que não específicas de assistência social, de acordo com as respectivas áreas de funcionamento.

O processo de inscrição das organizações específicas de assistência social, bem como, as não específicas mas com serviços de assistência social, nos conselhos de assistência social deverão constituir um sistema unificado articulado com acesso informatizado de referência e contra referência, de modo a romper com o paralelismo entre os conselhos e definir áreas de competência de inscrição entre os conselhos a partir da abrangência territorial da organização.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) considera como **rede socioassistencial** o conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação dentre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

Destaca-se que os conselhos só controlam e fiscalizam os recursos destinados as ações finalísticas, ou seja, serviços, programas, projetos e benefícios previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Artigo 18º: Os Conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação dos planos; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área [...] Os Conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede sócio assistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros. (LOAS, 1993, p.05)

Tendo como base os artigos 16 e 17 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social têm

caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Como representação da sociedade civil tem-se as organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social, como os Conselhos da criança e adolescente, Conselhos do Idoso, Conselhos da Mulher, Conselhos Tutelares enquanto órgãos colegiados.

Para fins de abordagem da Política de Assistência Social, ressalta-se que **Serviços**, são compreendidos enquanto atividades continuadas, que visam à garantia de atendimento as necessidades básicas, definidas no artigo 23 da Lei Orgânica da Assistência Social e em conformidade com a Política Nacional que prevê o seu ordenamento, de acordo com os níveis de proteção: básica e especial, de média e de alta complexidade.

Segundo o parágrafo único do artigo 23, “na organização dos serviços de Assistência Social serão criados programas de amparo [...] às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social [...] às pessoas que vivem em situação de rua.” (LOAS, 1993)

Os **Programas** de assistência social, definidas no artigo 24, da Lei Orgânica da Assistência Social “compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.” (LOAS, 1993)

Na cartilha disponibilizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), aos conselheiros com orientações acerca do controle social desta política, os **Projetos**, definidos nos artigos 25 e 26 da Lei Orgânica da Assistência Social,

Caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público alvo da proteção social especial. (BRASIL, 2006, p.36)

Quanto aos **Benefícios** destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os benefícios eventuais e a transferência de renda.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC),

É um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de 01 (um) salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, onde em ambos os casos a renda *per capita* familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O BPC também encontra amparo legal na Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003 que institui o Estatuto do Idoso. O Benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação e, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provem do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (MDS, 2008)

Este benefício é repassado diretamente ao seu beneficiário ou responsável legal.

Os Benefícios Eventuais visam o pagamento de auxílio financeiro para atender necessidades advindas de situação de vulnerabilidade temporária, como auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo.

Conforme o artigo 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), poderá ser estabelecido outros benefícios eventuais desde que regulados pelos Conselhos de Assistência Social, mediante critérios e prazos definidos. Os benefícios eventuais são ofertados nos municípios, em geral com recursos próprios, sendo necessária sua regulação.

A Transferência de Renda se processa a partir de Programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso a renda,

visando o combate a fome, à pobreza e a outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (MDS,2006,p.36)

A Política de Assistência Social define que os programas e projetos são executados pelas três instâncias de governo e devem ser organizados dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em articulação com as demais políticas públicas.

4.2- Notas metodológicas

Como referido anteriormente, a Constituição de 1988, redesenha as novas responsabilidades e competências nas três esferas de governo. A esfera municipal cabe um papel central na prestação de serviços na área da Assistência Social em conformidade com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política de Assistência Social (2004) com vistas à implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A questão que se pretende responder é se houve planejamento para a gestão desta Política Pública em nível municipal, em Campos dos Goytacazes, no período 2005-2008.

O recorte temporal da pesquisa deriva da possibilidade de se trabalhar com a primeira gestão municipal após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social/2004 e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que estabelece a implantação do Sistema Único de Assistência Social em todo o território Nacional.

Como referido anteriormente, a aprovação do PNAS (Política Nacional de Assistência Social) e NOB/SUAS (Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social), pelo Conselho Nacional de Assistência Social, aconteceu no dia 22 de setembro de 2004 e foi publicada por meio da Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004.

Desta forma, reconhece-se que os municípios brasileiros estão readequando-se a sistemática da Política de Assistência Social e adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que se encontra em processo de implantação em todo o território nacional.

Tendo com pressuposto a “frágil cultura” de planejamento para execução desta política pública, que como discutido no segundo capítulo deste trabalho, historicamente é utilizada com fins assistencialistas, o que passa pelo seu não reconhecimento enquanto direito social e apoiada nos marcos legais que definem os conteúdos da Política de Assistência Social, este trabalho tem como objetivo discutir a urgência do Planejamento da Política de Assistência Social a luz da discussão e problematização da Assistência Social no contexto municipal, visando contribuir com a reflexão sobre possíveis caminhos que possibilitem que esta política seja assumida enquanto política pública, de seguridade social no município de Campos dos Goytacazes.

O foco proposto desde o início deste trabalho para a análise da Política de Assistência Social pretende ultrapassar o que segundo Souza (2003), a literatura chama de “primeira geração” de estudos na área de políticas públicas, centrada nos fracassos e assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados de processos políticos, desta forma, buscou-se centrar esforços para “identificar variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas” (SOUZA, 2003, p.17), ou ainda, identificar possibilidades técnicas de garantia de investimentos nesta política pública, a partir do reconhecimento do seu processo de construção enquanto processo histórico.

Buscou-se atingir o objetivo do trabalho desenvolvendo o método descrito como “o caminho e o instrumental próprio de abordagem da realidade” que investigará um problema social, a partir de dados e das informações coletadas no campo. (MINAIO,1992, apud LEFÉVRE, 1996, p.3)

Pesquisar constitui uma atitude e uma prática teórica de constante busca e, por isso, tem a característica do acabado provisório e do inacabado permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados, pensamento e ação. (MINAYO,2007, p. 47)

Inserido na tradição qualitativa de pesquisa, o presente estudo teve como base teórico-metodológica a análise documental.

As principais fontes de coleta de dados foram os planos de ação anuais, o Plano SUAS, documentos oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, diário oficial da União e diário oficial do município de Campos dos Goytacazes.

Neste estudo optou-se, inicialmente, por realizar análise dos Planos Municipais de Assistência Social, e seus Relatórios de Gestão, com vistas a identificar elementos para análise do seu planejamento e sua gestão no período analisado.

Durante a pesquisa de campo, foram realizadas visitas ao setor de monitoramento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Família, assim como, ao Conselho Municipal de Assistência Social em busca de documentos que subsidiassem a pesquisa. Entretanto, nem o Conselho Municipal de Assistência

Social nem a Secretaria Municipal de Assistência Social dispõem dos Planos Municipais de Assistência Social, referentes à Gestão 2005-2008.

A partir de contato com os técnicos do Conselho Municipal de Assistência Social constatou-se que os Planos Municipais no período investigado foram aprovados com ressalvas pelo Conselho.

Destaca-se que os Relatórios de Gestão e as ressalvas do Conselho quanto aos respectivos Planos também não foram localizados no Conselho Municipal de Assistência, para surpresa dos próprios conselheiros que auxiliaram na pesquisa documental, e assim encaminharam esta questão para o presidente do Conselho e demais Conselheiros, buscando as possíveis causas desta ausência dos documentos da gestão anterior para providências.

Apesar da publicação destes planos no diário oficial do município, neste estudo optou-se pela análise dos planos acessíveis a partir da Web/SUAS, programa disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. O Plano SUAS é preenchido “online” como condicionalidade para acesso a recursos da União.

Destaca-se que o acesso a este plano se processa a partir de senha cadastrada pelo gestor municipal da Assistência Social, ou seja, secretário (a) de Assistência Social e outra cadastrada pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Desta forma, foi possível acessá-los com a autorização da Secretária de Assistência Social do município de Campos dos Goytacazes no primeiro semestre de 2009, que ao disponibilizá-la ao então gestor do setor de monitoramento e avaliação autorizou seu acesso para fins de pesquisa e subsídio a construção do Plano Municipal de Assistência Social 2009 pela equipe.

A análise destes Planos no presente estudo se processa a partir das ressalvas do Conselho Municipal a cada ano, localizadas no Diário Oficial do Município, a partir de informações disponibilizadas por membros do Conselho Municipal de Assistência Social e técnicos do setor de monitoramento e avaliação da Secretaria de Assistência Social e Família.

Destaca-se que no período 2005-2008 ocorreu uma série de mudanças na gestão do município e conseqüentemente da gestão da Secretaria de Assistência que até então se intitulava Secretaria de Desenvolvimento e Promoção Social, contrariando diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Ressalta-se que o Sistema Único de Assistência Social define e organiza elementos que segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004), são essenciais e imprescindíveis à execução da política, uma vez que possibilitam a normatização dos padrões nos serviços, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial, assim como,

eixos estruturantes e de subsistemas: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação. (PNAS, 2004, p.39)

No período 2005-2008 o Município passou por quatro governos e a Secretaria mudou de Gestor por três vezes.

Em 2008 registra-se a intervenção da Polícia Federal, com a operação “Telhado de Vidro” que investigava uma série de irregularidades na Gestão Municipal.

Segundo informações disponíveis no site do Ministério Público Federal (2008), a Operação “Telhado de Vidro” foi deflagrada em Campos pela Polícia Federal, em 11 de março de 2008, com 14 pessoas presas, entre secretários municipais, assessores especiais e empresários. A operação também resultou no afastamento do então prefeito, Alexandre Mocaiber, que ficou afastado das funções por quarenta e três dias, a pedido da Procuradoria Regional da República da 2ª região, ficando no comando da prefeitura o então vice-prefeito, Roberto Henriques.

Ainda segundo informações disponíveis no site do Ministério Público Federal (2008), a investigação originou-se de relatório do Conselho de Controle de Atividades Financeira do Ministério da Fazenda (COAF) que indicava uma movimentação financeira incomum na região.

Ao longo das investigações foi apurado o favorecimento de empresas contratadas sem licitação e a falta de controle nas contratações realizadas. Segundo Ministério Público, parte dos contratos eram mantidos com verba pública federal do Programa Saúde da Família (PSF) e também com verba oriunda de royalties de petróleo. Alguns jornais como “Folha Online” e “O DIA Online” noticiaram que a Polícia Federal investigava “esquema de Fraude” referente ao Programa Saúde da

Família (PSF) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no município.

Situa-se a centralidade do contexto investigativo quanto a discussão de recursos orçamentários oriundos dos Royalties na região, especificamente no Município de Campos dos Goytacazes, o município brasileiro que mais recebe royalties, apresentando receita orçamentária per capita bem mais elevada que a média dos municípios brasileiros e que não sofre com os impactos diretos da indústria de petróleo, entre eles o fluxo migratório intenso e a crescente demanda por serviços públicos, como o caso do município vizinho, Macaé.

Segundo Harvey (1980, p.40), é necessário e urgente a definição de “uma função social de bem-estar, compreensiva e globalmente aceita, em relação à qual as decisões e resultados políticos possam ser julgados.” Para o autor, a compreensão dos mecanismos que tendem a redistribuir a renda numa população urbana, e os mecanismos que geram desigualdade pelo controle e manipulação, mecanismos que governam a redistribuição de renda precisam ser entendidos e estudados visando a diminuição das desigualdades e,ou maior justiça social.

As questões abordadas pelo autor subsidiam a reflexão sobre o potencial redistributivo das rendas petrolíferas, em especial da região, que se beneficia de royalties advindo da exploração de petróleo na Bacia de Campos.

Ao questionar se o pagamento das “indenizações governamentais”, royalties tem impactado positivamente a capacidade de desenvolvimento local, conforme apresentado no capítulo anterior, pesquisas recentes têm demonstrado que na verdade esses benefícios não estão atuando na redução dos níveis de exclusão social existentes na região. Em especial na cidade de Campos do Goytacazes, é evidente a pouca expressão dos investimentos voltados à diversificação do tecido produtivo regional.

Não há dúvidas quanto à importância e centralidade da integração entre o planejamento e o orçamento, desde que sejam realmente trabalhados com transparência e responsabilidade. Segundo Serra (2005), “questionar a forma de rateio e aplicação de um fundo público, da magnitude como a deste, formado pelas rendas petrolíferas, é, pois, equivalente a indagar sobre estratégias de desenvolvimento.” (SERRA, 2005, p.2)

Questiona-se, assim como Harvey (1980) se é possível harmonizar as políticas que governam a forma espacial e os processos sociais de modo a assegurar a

obtenção de, sobretudo, algum objetivo social.

As dificuldades encontradas durante a operacionalização da pesquisa indicam uma série de contradições presentes no contexto municipal, que influenciam diretamente a implementação desta Política Pública. Questiona-se se houve planejamento para a gestão desta política e como identificar estes elementos de análise sem a sistematização das ações realizadas no município no âmbito da Assistência Social, sem o reconhecimento que seu processo se dá no e a partir do território?

Conforme abordado no terceiro capítulo, o município é de Campos dos Goytacazes é o município brasileiro que mais recebe royalties e participações especiais, entretanto, estes recursos não se transformaram em desenvolvimento ou justiça social, os investimentos públicos não priorizam áreas sociais com população de menor renda.

Campos dos Goytacazes é maior município do interior do Estado do Rio de Janeiro, um município com uma taxa de analfabetismo que apesar de ser menor do que a do país esta acima do percentual do Estado, com altos índices de concentração de renda e desigualdade social. Um município que concentra os equipamentos urbanos em áreas centrais, dificultando o acesso de grande parcela da população a programas e serviços.

Um município que convive com heranças históricas presentes ainda hoje no contexto político e social.

As opções políticas e, ou a cultura política no município indicam elementos para análise destes Planos, uma vez que estes só foram acessíveis a partir da Web/SUAS, o Plano SUAS, é um plano de ação anual, preenchido “online” como condicionalidade para acesso a recursos da União. A não localização destes documentos pode sugerir o seu não reconhecimento enquanto ferramenta de planejamento e gestão e, ou sinalizarem sua centralidade para análise da gestão municipal que permanece sob investigação do Ministério Público Federal.

Questiona-se se esta Política é assumida enquanto política pública, de seguridade social no município de Campos dos Goytacazes. Como destaca Scatena (2006), assumir a Assistência Social como política Pública, de seguridade social, supõe uma “nova cultura política”, que rompa com o assistencialismo, o favor e a troca de favores em nome da garantia de direitos e da viabilização da autonomia de segmentos populacionais a partir de processo emancipatórios.

Seria possível planejar sem sistematizar a construção destes processos de implementação e reordenamento dos serviços, programas, projetos desenvolvidos no âmbito desta política no município?

Conforme informações disponíveis na Cartilha elaborada pelo Tribunal de Contas da União, com orientações para os Conselhos da área de Assistência Social (2007), são instrumentos de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o plano de assistência social; o orçamento; o monitoramento, avaliação e a gestão da informação; e o relatório anual de gestão.

Ressalta-se que os instrumentos de gestão se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nesta perspectiva o plano de assistência social é um instrumento de planejamento estratégico que norteia a execução da Política Nacional de Assistência Social nas diferentes esferas de governo.

4.3- O SUAS em Campos dos Goytacazes

A gestão da Assistência Social é estabelecida de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004), comportando tipos e níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social. Os tipos de gestão integram os quatro entes federados: União, estados, distrito federal e municípios.

Na gestão municipal três níveis são possíveis: a gestão inicial, gestão básica e gestão plena. No caso específico do município de Campos dos Goytacazes, o município está habilitado na gestão plena, o que significa dizer que têm a gestão total das ações de assistência social, o que exige que o gestor preencha requisitos, assuma responsabilidades.

As ações da política de Assistência Social são organizadas por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir de 2005, em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), os municípios obrigatoriamente começam a preencher a Plano SUAS, informatizado, o plano “online” é aprovado ou não pelo Conselho Municipal, e concluído é disponibilizado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Ressalta-se que

este preenchimento dos planos municipais é realizado de acordo com as orientações e diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Cabe destacar que as ações previstas nos planos são organizadas de acordo com o tipo de proteção social: básica, especial de média complexidade e proteção especial de alta complexidade.

Os campos de preenchimento do Plano SUAS disponibilizam valores estimados de pessoas atendidas por programa a partir de dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e indicadores sociais do município.

Em 2005, o município de Campos dos Goytacazes informou o número mínimo de pessoas atendidas conforme os valores estimados pelo sistema, a partir de dados do último censo do IBGE e indicadores sociais, para programas com o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e Bolsa Família, desconsiderando a necessidade da realização do diagnóstico do município, ou minimamente um levantamento do número de pessoas atendidas pela Secretaria de Assistência Social.

A estrutura da Secretaria de Desenvolvimento e Promoção Social manteve-se organizacionalmente dividida em departamentos e gerências apesar das diretrizes nacionais indicarem a estruturação dos programas e projetos a partir dos níveis de proteção: básica, especial de média complexidade e proteção especial de alta complexidade.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social, manteve este nome e a estrutura, se subdividindo em departamentos/gerências, como segue: Departamento de Ação Comunitária, onde estão os programas de Renda Mínima/Defeso e identidade civil; Desenvolvimento Social, com o Programa de Habitação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); e a Assistência Social com a Casa Abrigo, auxílio funeral, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e BPC na Escola.

Entre as ressalvas do Conselho, em 2005, destaca-se a nomenclatura da Secretaria que se mantém como Promoção Social e não Assistência Social, assim como sua estrutura. Ainda entre as ressalvas do Conselho Municipal têm-se a vinculação do Programa Bolsa Família a Secretaria Municipal de Educação e não a da Secretaria Municipal Promoção Social. Apesar desta ressalva do Conselho

Municipal de Assistência Social em 2005 e sua ratificação nos anos subsequentes apenas em 2009 foi alterada.

Em 2004 é realizado o “mapa da pobreza” pela Universidade Cândido Mendes e em 2006 o “diagnóstico das condições sócio-econômicas da infância e juventude” pela Universidade Federal Fluminense, mas ainda não há a adoção do georeferenciamento pelo município, apesar das diretrizes nacionais.

A proteção social de assistência social tem entre os seus princípios, o princípio da territorialização, expresso na Política Nacional de Assistência Social (2004) como o reconhecimento da

presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e sua família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social:

- na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
- na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social;
- no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e risco;(PNAS, 2004, p.91)

A centralidade da vertente territorial expressa na Política de Assistência Social exige o reconhecimento da importância de conhecer a dinâmica demográfica e socioterritorial, reconhecendo que a realidade é marcada pela desigualdade social expressa neste território. O conceito de território que embasa a Política de Assistência Social é a do geógrafo Milton Santos. Território entendido como ator e palco, entendido a partir da interdependência entre a materialidade, que inclui a natureza e o seu uso que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política. Território que revela as ações passadas e presentes.

Conforme abordado no primeiro capítulo, para Milton Santos (2006), só é possível compreender a reestruturação e reorganização do espaço econômico e do território nacional a partir do entendimento da “materialidade da historicidade no território”, conceito adotado pelo autor, para analisar as configurações territoriais a partir do entendimento que nesta estão presentes uma série de elementos, “rugosidades”, heranças de um processo histórico, econômico e social. Território definido por e a partir de relações de poder, como produto da ação humana.

Sob esta perspectiva pensar uma política pública a partir do território demanda sua apreensão enquanto totalidade, propondo a integração entre setores e outras políticas públicas visando a garantia de direitos, a efetiva “ação pública”.

A operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática desta política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada.

Isso expressa a necessidade de se repensar o atual desenho da atuação da rede socioassistencial, redirecionando-a na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela necessitar. (PNAS, 2004, p.44)

Conforme expresso na Política Nacional de Assistência Social (2004), a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas para a formação de redes e garantia de acesso aos serviços que tratam esta política, assim conhecer o município, ter diagnosticado potenciais usuários, áreas de maior concentração de pobreza, mapeamento dos equipamentos urbanos disponíveis subsidiará a definição de investimentos e ações de curto e longo prazo para atendimento as diretrizes nacionais desta Política.

No município de Campos dos Goytacazes, em 2006, o Conselho Municipal de Assistência Social mais uma vez aponta entre suas ressalvas ao Plano SUAS a inexistência do georeferenciamento, do reconhecimento da vertente territorial no Plano; a necessidade de revisão das nomenclaturas dos departamentos e da Secretaria; questiona a permanência do Programa Bolsa Família na Secretaria de Educação e não na de Assistência; a manutenção do número de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Bolsa Família; a ausência de informações quanto a localização, quadro de funcionários do abrigos e número de crianças e adolescentes atendidos pela Fundação Municipal da Infância e Juventude; assim como a verticalidade na administração do Fundo Municipal de Assistência Social.

Frente a deliberação do Conselho Municipal quanto a visita as instituições que compõem a rede socioassistencial, pelo conselho previamente para só depois haver liberação de verbas, no período 2005 e 2006, a gestão municipal mantém a

transferência de verbas para algumas instituições diretamente via gabinete do prefeito desconsiderando completamente as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (2004) , assim como a própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Segundo informações do Boletim Técnico do Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense, intitulado “Radiografando o orçamento de Campos dos Goytacazes”(2004), as despesas de convênios com entidades assistenciais são feitas diretamente pelo gabinete do prefeito, no período 2000-2004.

Ressalta-se que os convênios realizados diretamente com o gabinete, além de descumprirem a legislação, tinham seus percentuais definidos sem critérios, como por exemplo: uso da verba para custeio da instituição, não possuir sede própria, indefinição do valor per capita por número de atendimentos, assim como, de critérios de elegibilidade para o atendimento.

Destaca-se que entre as diretrizes estratégicas desta política têm-se a articulação entre descentralização, territorialidade e intersetorialidade. Neste contexto, as entidades prestadoras de serviços na área da assistência compõem a rede socioassistencial, como co-gestoras desta através dos conselhos de assistência e co responsáveis pela luta pela garantia de direitos.

Conforme expresso na Política de Assistência Social,

cabe ao poder público conferir a unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços.(PNAS, 2004, p.48)

O processo implementação das mudanças proposta pela Política Nacional, no que se refere a composição de uma rede socioassistencial que rompa com práticas clientelistas, passa pelo reconhecimento das atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social e pelo exercício do controle social no acompanhamento dos serviços prestados por estas instituições.

O Estado brasileiro favorece de forma mais intensa a reprodução do capital, e não as condições sociais de sobrevivência e qualidade de vida das classes trabalhadoras. Essa regulação trunca a consagração de direitos

sociais e faz das reformas adotadas processos predominantemente regressivos para a universalização da cidadania. Transmuta em proteção das organizações sem fins lucrativos o que deveria ser a proteção social às vulnerabilidades do cidadão. (MESTRINER, 2005, p.308)

Reconhece-se o empenho dos Conselhos nas diversas instâncias de pactuação mas também se reconhece o desafio de construção, de mudança de paradigmas e práticas presentes no contexto municipal que culminam em “opções políticas” desta natureza.

Conforme abordado no início deste capítulo, e desconsiderado no contexto municipal, cabe aos Conselhos normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, inclusive estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros, conforme artigo 18 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em 2007 registra-se a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Campos dos Goytacazes. Cabe destacar que esta política pública, de acordo com a PNAS (Política Nacional de Assistência Social) e NOB/SUAS (Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social) deve ser pensada a partir do território. A concepção da assistência social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade e a implantação destes Centros de Referência devem atender a estes pressupostos.

Conforme a conceituação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), disponível no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o Centro de Referência de Assistência Social é uma unidade pública da política de assistência social, de base municipal, integrante do Sistema Único de Assistência Social, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos.(BRASIL, 2009)

Como abordado anteriormente, destaca-se que a articulação destes serviços no seu território de abrangência compreende uma proposta de atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social.

A partir da pesquisa de campo, participação de eventos da área e do contato com profissionais que atuam na assistência social no município, verificou-se que a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em Campos

dos Goytacazes não se processou a partir de um diagnóstico, foram implantados no Farol de São Thomé, em Custodópolis, Penha e Jardim Carioca, sem considerar as diretrizes desta política, a territorialidade, o planejamento da sua localização a partir da identificação dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e risco da população usuária desta política pública. Registra-se que estudos e diagnósticos realizados no município, como o Mapa da Pobreza em Campos dos Goytacazes (2004) e o Diagnóstico das Condições Socioeconômicas da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes (2006), apontam Guarus e sua extensão, como distrito de Travessão e Morro do Coco como áreas de risco prioritárias, até mesmo pelo contingente de usuários da assistência que residem nesta região.

Segundo informações disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), a equipe de referência do CRAS é responsável pela implantação do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF), de serviços e projetos de proteção básica e pela gestão articulada no território de abrangência, sempre sob orientação do gestor municipal.

Cabe pontuar que equipe de referência do CRAS e sua composição, são regulamentadas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), de acordo com o número de famílias referenciadas pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Ainda segundo informações disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2009), algumas ações da proteção social básica devem ser desenvolvidas necessariamente nos Centros de Referência da Assistência Social, como o Programa de Atenção Integral as Famílias (PAIF) outras podem ser desenvolvidas fora de seu espaço físico, desde que a ele referenciadas.

O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), expressa um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e sobretudo ao acompanhamento sociofamiliar. Entre os objetivos expressos do Programa, disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2009) :

- Contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social;

- Fortalecer os vínculos familiares e comunitários;
- Promover aquisições sociais e materiais às famílias, com o objetivo de fortalecer o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades

O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) no período 2006/07 teve suas verbas “cortadas” porque o município informou ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome apenas os valores estimados pelo sistema, a partir de dados do último censo do IBGE e indicadores sociais do município, gerados pelo sistema no Plano SUAS, desprezando a necessidade de atualização destas informações, de acordo com as diretrizes nacionais. Caberia ao gestor municipal informar o número de homicídios de crianças e adolescentes; o número de adolescentes em cumprimento de medida sócio educativa de liberdade assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida sócioeducativa que permanecem em acompanhamento social.

Ainda em 2007, em Campos dos Goytacazes, não houve apresentação junto ao Conselho Municipal do Plano Municipal de Assistência Social. Destaca-se que esta é uma das prerrogativas do artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), quanto às condições de repasse dos recursos, que prevê a efetiva instituição e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social e do Plano Municipal de Assistência Social. Neste mesmo ano registra-se a ausência de prestação de contas mensais ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), assim como o fato dos recursos gastos não terem sido aplicados de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho. Destaca-se que mensalmente o órgão gestor deve apresentar os relatórios analíticos e sintéticos ao Conselho, mas no caso do município, estes relatórios não eram apresentados, ou procedia-se a apresentação de apenas um destes relatórios, descumprindo assim a lei municipal 8081 de 1996, que cria o Fundo Municipal de Assistência Social.

Em 2006 e 2007, o Conselho Municipal de Assistência Social aprova com ressalvas a prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social pelos motivos acima expostos apontando a ausência de estrutura do Conselho para o exercício do seu controle e a necessidade de assessoria fiscal e contábil. (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007)

Destaca-se que em 2007/08, mediante as irregularidades denunciadas pelo Conselho ao Ministério Público, a gestão municipal ficou sob investigação. Neste

mesmo período registra-se a intervenção da Polícia Federal, com a operação “Telhado de Vidro” que investigava uma série de irregularidades na Gestão Municipal.

Em 2008, entre as ressalvas do Conselho Municipal de Assistência Social registra-se mais uma vez a verticalidade da secretaria e dos órgãos colegiados, o não retorno do benefício-defeso para a Secretaria de Agricultura, a falta de referência no plano das comunidades quilombolas e assentamentos.

Quanto à verticalidade da secretaria em relação aos órgãos colegiados destaca-se que segundo o Sistema Único de Assistência Social,

caberá ao órgão gestor da administração pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, nas três esferas de governo, gerir os respectivos Fundos de Assistência Social, sob a orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social (SUAS, 2004, p.149)

Desta forma, não há uma relação de verticalidade e, ou subordinação do Fundo ou do Conselho em relação ao órgão gestor da Assistência Social. O órgão gestor da assistência a nível municipal, no caso a Secretaria de Assistência Social, junto com os órgãos colegiados: Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho do Idoso, Conselho da Mulher, Conselho de Segurança Alimentar, Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, estabelecem uma relação de horizontalidade na administração do Fundo uma vez que a secretaria gere o Fundo, ou deve geri-lo sob a orientação do Conselho.

Registra-se que em Campos dos Goytacazes existem cinco assentamentos identificados pelo INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária) e remanescentes de quilombos que no período analisado não foram foco de ações do órgão gestor da assistência social do município, apesar das orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Segundo estas orientação cabe ao gestor municipal o cadastramento das famílias de comunidades em que vivem indígenas ou remanescentes de quilombos, assim como famílias em assentamentos, no Cadastro Único (CadÚnico) de acordo com o padrão de preenchimento definido pelo Ministério. Assim, sua identificação e

o acesso aos programas de proteção social referenciados é uma das atribuições do município.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) propõem a mobilização dos gestores municipais para a inscrição das famílias que residem em assentamentos rurais, decorrentes da reforma agrária, no Cadastro Único. Este cadastramento torna essas famílias aptas para inclusão no Programa Bolsa Família, caso apresentem o perfil para receber o benefício do programa, assim como auxilia a identificação da localização destes territórios e as demandas para investimento nestas comunidades via programas sociais.

Entre as ressalvas do Conselho Municipal de Assistência Social em 2008, registra-se a ausência da territorialização na implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), responsáveis pela proteção básica e do Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) responsável pela proteção especial.

Quanto ao Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), no município cabe um breve histórico de sua constituição, até sua implantação em agosto de 2008, sem equipes técnicas e equipamentos que permitissem seu funcionamento conforme previsto na PNAS (Política Nacional de Assistência Social) e NOB/SUAS (Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social).

Em 2000, como resposta ao fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes, foi criado o Programa Sentinela⁴, no município de Campos dos Goytacazes. Em 2007 inicia-se o processo de transição SENTINELA/CREAS, diferentemente dos demais Estados que começam a estruturar o CREAS em 2006.

Em agosto de 2008 o CREAS/CAMPOS iniciou o processo de implantação, ocorrendo os primeiros atendimentos em janeiro de 2009. Entretanto, o processo de transição SENTINELA/CREAS não ocorreu da forma devida, ou seja, não houve o

⁴ O governo federal em 2001 estabeleceu como prioridade na agenda política e social do país o enfrentamento da questão do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes por meio dos Centros de Referência- Programa Sentinela, delegando sua coordenação ao Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS). A Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, por meio da Fundação Municipal da Infância e Juventude estabeleceu convenio com o governo federal e desde 2002 encontrava-se em funcionamento o Centro de Referência da Criança e Adolescente vítimas de violência, o Programa Sentinela, nesta Fundação.

referenciamento dos casos atendidos no antigo programa SENTINELA pelo CREAS, permanecendo no Programa “Fortale-SER⁵” da Fundação Municipal da Infância e Juventude⁶.

Cabe destacar que o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), assim como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) integram o Sistema Único de Assistência Social. O CREAS, conforme definido na Política Nacional de Assistência Social (2004) , constitui-se numa unidade pública estatal, pólo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial de média complexidade, responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva.

Entre seus objetivos destaca-se o de assegurar proteção social especial por meio do atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência visando sua integridade física, mental e social.

O CREAS é o centro de referência para o atendimento da proteção especial de média e alta complexidade, desta forma referencia os casos de: Crianças e adolescentes vítimas de abuso, exploração sexual e violência doméstica (violências físicas, psicológicas, sexuais, maus tratos e negligências); famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que apresentem dificuldades no cumprimento das condicionalidades; crianças e adolescentes em situação de mendicância, risco social; crianças e adolescentes que estejam sob “medida de proteção” ou medidas pertinentes aos pais e responsáveis; crianças e adolescentes em cumprimento de medidas de proteção em abrigo ou família acolhedora e quando necessário suporte á reinserção sociofamiliar; adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida sócioeducativa, quando necessário suporte à reinserção sociofamiliar; mulheres, idosos, portadores de deficiência que demandam acompanhamento sistemático e monitorado e,ou

⁵ Programa da Fundação Municipal da Infância e Juventude que atende crianças e adolescentes vítimas de abuso, sem o referenciamento pelo CREAS, conforme previsto no SUAS.

⁶ A Fundação Municipal da Infância e Juventude (FMIJ) foi criada com a finalidade de executar a política de atendimento à criança e ao adolescente no município de Campos dos Goytacazes, implementando ações educativas e promocionais direcionadas para a construção da cidadania, com a missão de garantir a promoção educacional e social de crianças, adolescentes, jovens e seus familiares. (ESTATUTO DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE,1998)

encontram-se em situação de ameaça de seus direitos, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito, demandando sistematicamente uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos do executivo.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) pode ser implantado com abrangência local ou regional, de acordo com o porte do município e complexidade das situações de risco e violação de direitos. Segundo o guia de orientações do CREAS, disponibilizado online, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o CREAS pode ter abrangência local quando implantado por município habilitado ou abrangência regional que poderá se dar por iniciativa do Estado ou de grupos de município, via consórcios municipais.

Vale ressaltar que a apesar da criação do CREAS ter sido efetuada em agosto de 2008, atendendo a uma exigência legal, de fato, não criou-se uma efetiva confiabilidade, uma vez que os encaminhamentos dos processos de violação de direitos pelos órgãos colegiados, tramitavam entre si ou eram encaminhados para o “Fortale-SER”. Questiona-se aqui, que durante aproximadamente seis meses , em 2008, não houve um acompanhamento, nem dos órgãos colegiados, e, por outro lado, nenhum esforço do órgão gestor em buscar as referências e contrareferências e sediá-las nos CREAS. Soma-se a isto, uma espécie de “poder paralelo”, constituído na Fundação Municipal da Infância e Juventude (FMIJ), que não têm “status” de secretaria e passava ao largo do fluxograma proposto pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por último, vale destacar sobre este assunto que o órgão gestor teve que informar pela rede Web SUAS a criação do CREAS e sua efetivação (quadro técnico, logradouro, condicionalidades). Registra-se que a respeito deste assunto há uma denúncia no Ministério Público promovida por um dos órgãos colegiados.

Ainda entre as ressalva do Conselho Municipal em 2008, registra-se, o repasse de recursos para a rede socioassistencial via verbas de gabinete, desrespeitando a legislação vigente assim com as diretrizes desta política.

Destaca-se que no âmbito da proteção social básica são previstas o desenvolvimento de atividades de convivência para idosos com o objetivo de

promover sociabilidade, o envelhecimento ativo e saudável, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, prevenindo o isolamento do idoso, bem como seu asilamento, contribuindo assim, para o exercício da cidadania, a participação social, a defesa de direitos, a autonomia e o protagonismo das pessoas idosas, conforme diretrizes da Política de Assistência Social (2004) e do Sistema Único de Assistência Social.

Segundo informações disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), para estes usuários da Assistência Social está disponível a “Carteira do Idoso”, um documento emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e fornecido pelas secretarias municipais de assistência social, destinado à pessoa idosa que possua renda igual ou inferior a dois salários mínimos, e que não tenha meios de comprovação de renda. A carteira possibilita o desconto de, no mínimo, 50% no valor de passagens rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias interestaduais, ou o acesso a duas vagas gratuitas por veículo.

A gratuidade ou desconto é instituído pelo Estatuto do Idoso, artigo 40, e destina-se a todos os idosos com a renda estabelecida, mas apenas aqueles que não têm comprovante de renda recebem a Carteira do Idoso. A Carteira do Idoso possui numeração única nacional por meio do Número de Identificação Social (NIS), e tem validade de dois anos, em todo o território nacional.

Para ter acesso a este benefício o município, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), promove o acesso dos idosos sem comprovante de renda ao benefício, inscrevendo o idoso e sua família no Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). A partir do cadastramento, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome processará os dados e emitirá eletronicamente a Carteira do Idoso para o município, que a entregará ao idoso.

Em resolução da Comissão Intergestores Tripartite de dezoito de abril de 2007, publicada no Diário Oficial da União, de vinte e seis de junho de 2007, pactuou-se os procedimentos a serem adotados pelas secretarias municipais de assistência social para promoção do acesso ao benefício. Aos municípios caberia se “organizar/ implantar o serviço de fornecimento da Carteira do Idoso” (BRASIL/ CIT, 2007), entretanto, o município de Campos dos Goytacazes não o fez. Cabe pontuar que a Comissão Intergestores Tripartite (CTI), têm “caráter deliberativo no

âmbito operacional na gestão da política. A Comissão Intergestores Tripartite foi constituída pelas três instâncias gestoras do sistema”.(NOB/SUAS, 2005, p.77)

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) cobrou da Secretaria neste período um programa que permitisse o cruzamento de informações, o monitoramento da rede por meio do SIG (Sistema de monitoramento georeferenciado), sistema este que ainda não foi disponibilizado.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social,

A formulação e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS.Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação.(PNAS, 2004, p.55)

Nesta perspectiva é essencial a implementação de planos de monitoramento e avaliação que possibilitem o acompanhamento das ações previstas nos Planos Municipais, acompanhamento sistemático das ações, sistematização das informações com vias a sua consolidação através de subsídios a pesquisas, estudos e diagnósticos, servindo de base para implementação de políticas públicas de base intersetorial.

A necessidade de implementação de sistemáticas de monitoramento e avaliação, assim como o significado da informação são inquestionáveis tornando imperativo o compromisso das três esferas de governo com a consolidação desta política pública em todo o território nacional, tendo um compromisso com a própria tecnologia da informação.

A convergência tecnológica na área da informação aponta para uma utilização potencialmente positiva, com resultados que, entre outros, assinalam diminuição de custos, associada ao aumento significativo das capacidades ofertadas e de um fantástico potencial de programas e sistemas, sobretudo, situações estratégicas e gerenciais. Para alcançarmos este propósito é preciso que a informação, a avaliação e o monitoramento no setor de assistência social sejam doravante tratados como setores estratégicos de gestão, cessando com uma utilização tradicionalmente circunstancial e tão somente instrumental deste campo, o que é central para o ininterrupto aprimoramento da política de assistência social no País.(PNAS, 2004, p.58)

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) não recebeu respostas ao solicitar informações quanto aos critérios para o recebimento do aluguel social. Conforme abordado, o artigo 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), define que poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais desde que regulados pelos Conselhos de Assistência Social, mediante critérios e prazos definidos, assim, estes benefícios eventuais ofertados pelos municípios tem sua regulação obrigatória. Entretanto, em Campos dos Goytacazes, no período analisado, 2005-2008, o Conselho solicitou informações sobre os critérios deste benefício, mais de uma vez, mas não recebeu retorno do órgão gestor.

Scatena (2006) ao estudar o financiamento da Política de Assistência Social no ciclo orçamentário em governos locais, na região metropolitana de Campinas, conclui que a recorrente alegação de “falta de verbas”, presente no discurso do executivo, do legislativo e de alguns técnicos que operam esta política no âmbito municipal, como justificativa para a inoperância desta política, na verdade obscurecem “os conteúdos, éticos, políticos e operacionais que conformam o seu financiamento” (SCATENA, 2006, p.176)

Ainda para a autora, esses conteúdos se definem a partir de uma cultura política, presente numa determinada sociedade, que se materializa em práticas sociais de diferentes modalidades, ou ainda, o financiamento de políticas públicas pressupõe escolhas e decisões praticadas por sujeitos sociais que mesmo dentro dos limites fiscais definem onde irão investir a partir do que consideram prioridades.

A prática do financiamento é uma prática social resultante de preferências, escolhas e atitudes materializadas, de um lado, pelos governantes e, grande parcela da sociedade que resiste em entender esta política como uma prioridade e de responsabilidade do estado seu financiamento; de outro, uma dificuldade de boa parcela dos executores e gestores dessa política, em adentrar o campo das finanças públicas. (SCATENA, 2006, p. 176)

Corroborar-se com a autora adicionando a prática do financiamento a do planejamento que como prática social, também deriva de uma cultura política e que no caso específico da Assistência Social, em alguns momentos é foco de práticas clientelistas e assistencialistas por parte dos gestores municipais e dos legisladores.

No caso específico do município de Campos dos Goytacazes, reafirmar a escassez ou insuficiência de recursos destinados a esta política seria um esforço desnecessário.

Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social.(SPOSATI, 1997, p.11)

Seria ingenuidade acreditar que a partir de diretrizes e marcos legais a gestão pública automaticamente incorporaria um lugar de prioridade a esta política e, ou, a sua defesa enquanto direito, ultrapassando a prática da “ajuda as pessoas carentes”.

O planejamento e o financiamento da política de Assistência Social se realizam num terreno complexo, permeado por relações de poder, e muitas vezes repleto de processos complexos que escapam ao domínio público, e por que não dizer do domínio dos próprios executores desta política nas diferentes estâncias governamentais.

Se reconhecidamente os planos municipais de assistência social têm como objetivo garantir a melhor utilização dos recursos para realizar a política pública. Se nestes devem ser apresentados o diagnóstico do município com a definição dos territórios vulneráveis, suas potencialidades, situações de vulnerabilidade e risco social; objetivos gerais e específicos; diretrizes e metas propostas; recursos humanos necessários; recursos financeiros para a realização das ações de assistência social e os critérios de avaliação e monitoramento das ações. Por que seu acesso foi permeado por tantas dificuldades que culminaram na definição do plano de ação disponibilizado online, de forma resumida, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome como fonte de pesquisa.

Como falar em controle social exercido pelos usuários desta política frente a dificuldade de acesso a informação. Como o cidadão leigo poderá participar deste processo de construção e implementação da Política de Assistência Social no nível municipal?

Durante a pesquisa ficou explícita a fragilidade e, ou quase inexistência de uma cultura de planejamento nos planos de Assistência Social do município, pois além de apresentarem significativas semelhanças entre os anos, não incorporaram ou reviram o plano a luz das ressalvas do Conselho.

Quadro 1- Quadro síntese das ressalvas do Conselho Municipal. Campos dos Goytacazes, 2004-2008.

Ressalvas do Conselho Municipal aos Planos Municipais de Assistência Social	Adequações realizadas a partir das ressalvas	
	Ano	Não
Elaboração de diagnóstico identificando territórios para implantação dos CRAS	2005 2008	
Implantação dos CRAS atendendo a vertente territorial da Política Nacional de Assistência Social		
Tipificação de serviços, programas e projetos de acordo com nível de proteção social		
Adequação da estrutura organizacional da Secretaria e da sua nomenclatura a tipificação recomendada		
O Programa Bolsa Família na Secretaria de Assistência		
Mapeamento dos abrigos (localização, número de crianças e adolescentes atendidos)		
Regulamentação dos benefícios eventuais pelo Conselho (aluguel social e defeso)		
Normatização e acompanhamento e estabelecimento de critérios para repasse o rede sócio assistencial		
Implantação e operacionalização do CREAS		
Identificação de comunidades quilombolas e assentamentos		
Horizontalidade da Secretaria e órgãos colegiados na administração do Fundo Municipal		

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Departamento de Monitoramento, Avaliação e Gestão de Dados da Secretaria de Família e Assistência Social de Campos dos Goytacazes e do Conselho Municipal de Assistência Social. (2009)

Conforme informações disponíveis na Cartilha elaborada pelo Tribunal de Contas da União, com orientações para os Conselhos da área de Assistência Social,

O objeto do controle social abrange a elaboração e a execução orçamentária dos recursos arrecadados a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público. (BRASIL, 2007, p. 15)

Sendo os Conselhos de assistência social criados com a incumbência de exercer a orientação e controle dos fundos de assistência social, bem como inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, como abordado, é condição para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social que o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social estejam efetivamente em funcionamento e que o Plano Municipal seja desdobrado em um plano de ação anual, no SUAS Web (Sistema de informação do Sistema Único de Assistência Social).

Segundo informações disponíveis na Cartilha elaborada pelo Tribunal de Contas da União (2007), quanto à prestação de contas do co-financiamento federal este deve ser realizado mediante apresentação do demonstrativo sintético anual da execução físico financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ao

Conselho para avaliação e posterior aprovação pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, no SUAS Web (Sistema de informação do Sistema Único de Assistência Social).

Como abordado no item 4.3, os instrumentos de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são o plano de assistência social; os orçamentos; o monitoramento, avaliação e a gestão da informação; e o relatório anual de gestão.

Quadro 2- Quanto à estrutura da Política de Assistência Social. Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil, 2005 - 2008.

		Ano	Sim	Não
Planos de Assistência Social elaborado em nível municipal	Apresentação dos Planos Municipais ao Conselho pelo órgão gestor	2005		
		2006		
		2007		
		2008		
Conselhos Municipais (CMAS), que integram o poder público junto com a sociedade civil e deliberam sobre as ações	Aprovação dos Planos pelo Conselho	2005	C/RESSALVAS	
		2006	C/RESSALVAS	
		2007	C/RESSALVAS	
		2008	C/RESSALVAS	
	Normatização das ações e regulação da prestação de serviços sócio assistenciais	2005		
		2006		
		2007		
		2008		
Fundos Públicos para financiamento das ações	Infra-estrutura do CMAS para o exercício do controle havendo necessidade de assessoria fiscal e contábil.	2005		
		2006	C/RESSALVAS	
		2007	C/RESSALVAS	
		2008		
	Prestação de contas mensais ao CMAS.	2005		
		2006	C/RESSALVAS	
		2007	C/RESSALVAS	
		2008		
	Aplicação de recursos de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho.	2005		
		2006		
		2007		
		2008		
Implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação	Implantação de sistema informatizado que permita a sistematização das informações	2005		
		2006		
		2007		
		2008		
	Implementação de planos de monitoramento e avaliação que permitam o acompanhamento da execução dos planos municipais	2005		
		2006		
		2007		
		2008		

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Departamento de Monitoramento, Avaliação e Gestão de Dados da Secretaria de Família e Assistência Social de Campos dos Goytacazes e do Conselho Municipal de Assistência Social. (2009)

4.4- A garantia e a efetividade da Política de Assistência Social

Considerando que a construção de um Sistema Único de Assistência Social, um sistema que integra as três esferas de governo em uma ação pública comum de garantia de direitos é permeado por uma série de imprecisões e confusões que marcam o uso do termo “sistema” cabe refletir sobre a noção de sistema e seu

significado como possibilidade de garantia da efetividade da Política Nacional de Assistência Social.

É possível ao homem sistematizar devido a sua capacidade de assumir perante a realidade uma postura tematizadamente consciente. Assim a condição e, ou a possibilidade da realização de uma atividade sistematizadora é a consciência refletida, é ela que permite o agir sistematizado, cujas características básicas são: tomar consciência da situação; captar os seus problemas; refletir sobre eles; formulá-los em termos objetivos realizáveis; organizar meios para atingir os objetivos propostos; intervir na situação, manter ininterrupto o movimento dialético, ação-reflexão-ação, já que a ação sistematizada é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão.

Sob esta perspectiva a noção de “sistema” é caracterizada pela intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa.

Destaca-se que nas sociedades modernas a instância dotada de legitimidade para definir e estipular normas comuns que se impõe a toda coletividade é o Estado, assim, falar em sistema é necessariamente falar da esfera pública. No caso específico da Política de Assistência Social, do Sistema Único de Assistência Social, essas normas comuns têm como objetivo assegurar a efetivação dos preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Se o sistema resulta da atividade sistematizada e se a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. A efetivação de um sistema demanda uma ordenação articulada de vários elementos necessários à consecução dos objetivos, supõe, portanto, o planejamento. Ora, se “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2008, p.80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano.

Consequentemente a efetivação da Política de Assistência Social, do Sistema Único de Assistência Social, demanda o reconhecimento do processo e dos instrumentos de planejamento e gestão desta política, entre eles do plano de assistência social, integrado ao orçamento e ao monitoramento e avaliação constante do processo de implementação dos programas, projetos e ações previstas no plano, nas três esferas de governo.

No caso específico dos municípios, espera-se que a realização do Plano não se processe apenas como uma condicionalidade para receber verbas da União e do Estado, mas como instrumento de garantia de atendimento a população usuária desta política.

Sob esta perspectiva pesar “sistema” supõe pensar também em “estrutura”. A palavra “estrutura” designa originariamente totalidades concretas em interação com seus elementos que se contrapõem e se complementam dinamicamente. Nesse sentido, a “estrutura” opõe-se ao “modelo”, decorre da necessidade do homem, ser concreto, compreender a realidade da qual faz parte e, assim construir esquemas explicativos dessa mesma realidade.

Neste sentido, pensar estrutura e sistema é pensar organizações internas e estruturas necessárias para garantia do “funcionamento” deste sistema, e, ou, necessidades estruturais para execução da Política Nacional de Assistência Social organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social.

Prevendo a dificuldade técnica e financeira que muitos municípios teriam para se organizar a curto, ou mesmo médio prazo em implantar e, ou aderir ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o governo federal, via Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), a partir da Política Nacional de Assistência Social (2004), que reorganizou os projetos, programas, serviços e benefícios, elaborou uma série de normas, documentos e cartilhas visando divulgar, facilitar e estruturar projetos, programas, serviços e benefícios visando a implantação de normas comuns, com o objetivo de assegurar a efetivação dos preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em todo o território nacional, assim como sua ampla divulgação.

Cabe registrar que entre as normativas, têm-se a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), reconhecendo o desafio de “assimilação” de todos os atores envolvidos com a efetivação da Política, necessidade essa apontada na própria Política Nacional de Assistência Social (2004), esta apresenta as primeiras diretrizes para a política de gestão do trabalho que pressupõem, entre outras dimensões:

- conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS; vislumbrar o desafio proposto para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da

universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersectorialidade e participação da população;

- propor estímulos e valorização desses trabalhadores;
- identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados;
- uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes.

Esta norma é um instrumento de gestão que só terá eficácia se o seu conteúdo for amplamente pactuado e assumido entre os gestores da Assistência Social e se houver adesão às suas diretrizes. Estas devem auxiliar os Conselhos de Assistência Social em relação às suas tarefas de controle social da gestão do trabalho no SUAS, e devem ser também uma referência para os trabalhadores. (NOB-RH/SUAS, 2007, p.14)

Com certeza a Política Nacional de Assistência Social (2004) e o Sistema Único de Assistência Social trazem em seu bojo a possibilidade de concretização e reconhecimento da Assistência Social enquanto direito, afirmado constitucionalmente (1988) e em lei específica, a Lei Orgânica de Assistência Social (1993). Entretanto, esta é apenas mais uma etapa de uma longa trajetória.

A constituição de um Sistema Único de Assistência Social, no contexto municipal, demanda a “reestruturação” e por que não dizer a “formação” de uma “estrutura” que permita, a partir de uma direção política comprometida com as diretrizes Nacionais a construção de um sistema integrado que garanta o acesso a política de assistência social ao seu público alvo.

Garantia de acesso que demanda da gestão conhecer os indicadores sociais do município, sistematizar as informações geradas a partir dos atendimentos realizados pelos profissionais que operacionalizam a política a nível municipal, mensurar a demanda reprimida, a partir do envolvimento das equipes na elaboração de diagnósticos com base nos conceitos expressos na Política de Assistência Social.

Demanda um trabalho responsável e comprometido com as diretrizes nacionais, um monitoramento e avaliação que assessore a gestão, acompanhando as ações previstas e o como estão sendo executadas dentro de cada programa, com vias a possibilitar ajustes no decorrer do processo possibilitando a efetiva execução do planejamento, no caso específico, dos planos de assistência.

Garantia de acesso que demanda o reconhecimento pelo gestor da assistência de que o monitoramento e avaliação, têm como responsabilidade assessorar a gestão e as equipes executoras da política e não têm um “poder” fiscalizador, este exercido pelos Conselhos.

Garantia de acesso que passa pela descentralização dos serviços, e dos próprios equipamentos públicos. Quando aborda-se a territorialidade a nível desta política pública aborda-se o reconhecimento deste território enquanto território vivido, permeado por relações sociais, peculiaridades culturais e por que não falar enquanto possibilidade de apropriação deste espaço, dos equipamentos públicos que se destinam a descentralização desta política, enquanto espaço de construção de alternativas para o enfrentamento desta condição de assistido, usuário desta política pública.

Defende-se esta apropriação enquanto possibilidade de construção de alternativas potenciais, havendo necessidade de romper com antigos padrões que historicamente baseavam-se na fragmentação, ações pontuais e focalizadas.

Tendo como o objetivo promover a inclusão social e, ou melhorar a qualidade de vida dos indivíduos que vivem em um determinado território, a administração pública deve promover a articulação entre descentralização e intersectorialidade, a partir da identificação de grupos populacionais que estejam em situação de vulnerabilidade. Isto significaria uma intervenção qualificada, uma intervenção, através da integração de políticas públicas que promovam impactos positivos na vida da população. Possibilite uma estrutura capaz de integrar a rede de atendimento socioassistencial, uma interlocução com as demais políticas públicas e permita romper com perspectivas setorializadas e fragmentadas de atendimento ao usuário e, ou do próprio planejamento e implementação de políticas públicas no país.

Ainda que o município tenha implantado um conjunto de ações e programas previstos pela Política de Assistência Social a que Secretaria, até o ano de 2008, intitulada Secretaria de Promoção e Desenvolvimento Social, tenha buscado se adequar às diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, a implantação desta política vem se processando aquém das exigências do governo federal. Assim, a assistência social, em nível municipal permanece como espaço de perpetuação de práticas clientelistas.

Em relatório de pesquisa realizada no município, em 2006, intitulada “O enfrentamento da ‘questão social’ no município de Campos dos Goytacazes: Impasses e desafios à implementação da Política de Assistência Social” aponta que,

Embora os gestores e técnicos se mostrem preocupados com a eliminação do assistencialismo e com a “emancipação”, referindo-se à superação da condição de assistido, a pesquisa demonstrou uma completa ausência de determinações econômicas no discurso e na compreensão dos mesmos, o que os levam a pensar a pobreza como uma questão de escolha pessoal e não como consequência de uma conjuntura econômica recessiva, de desemprego e desvalorização salarial.(ALMEIDA, 2006, p.25)

Ainda segundo este relatório de pesquisa (2006), o “Programa Qualificar” da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção e Social, no ano de 2006 capacitou mil e trezentas pessoas, cerca de 80% de mulheres, em cursos de tricô, crochê, velas artesanais, cestaria em papel jornal, confecção de roupas íntimas, tapeçaria, corte e costura, ponto russo, vagonite, salgados, pintura vazada, cabeleireiro, manicure, ponto cruz, depilação, confeitagem, artes customizadas, découpagem, doces, artes livres, biscuit, bijouteria, bordado em geral, papietagem, fuxico, escova, culinária, produção de vitrines, moda íntima e pintura em tela.

Registra-se que os cursos realizados no “Espaço do Trabalho”, atendiam em sua maioria a um público que não se configurava, enquanto público alvo da Política de Assistência Social.

Destaca-se que neste mesmo relatório aponta-se a ausência de uma política de crédito popular e assistência técnica, demonstrando que os empreendimentos de economia solidária não apareceram como alternativa ao desemprego neste estudo.

Durante a pesquisa de campo verificou-se que as questões apontadas neste documento, em 2006, perpetuam-se na gestão municipal no período investigado, ou seja até 2008.

Ao problematizar a política de assistência social em nível municipal, buscando apreender e, ou identificar as variáveis que poderiam impactar positivamente nos resultados da implementação desta política em nível municipal, questionou-se a possibilidade de pelo menos pensar alternativas de superação da condição de usuários desta política a partir de alternativas de geração de trabalho e renda e, ou inclusão produtiva não tão frágeis.

O Brasil e o mundo presenciam uma série de mudanças estruturais que vem alterando significativamente as relações de trabalho, as possibilidades históricas do pleno emprego e da proteção social universal. Sob esta perspectiva afirma-se que globalização, neoliberalismo e flexibilização das relações sociais entrelaçam-se intimamente.

Silva e Yazbek (2006) ao abordar, historicamente, a constituição do mercado de trabalho no Brasil, destacam que da abolição da escravidão (1888) à Revolução de Trinta (1930), quando se inicia o processo de industrialização, passando pelo Brasil Colônia (1808) até a República (1889) têm-se os antecedentes para a constituição do trabalho livre. Nesse período a economia brasileira se caracterizava pela exportação de bens primários, como forma de inserção na economia mundial, sua força de trabalho estava basicamente localizada no meio rural. A constituição do mercado de trabalho no Brasil foi,

marcado pelo aprofundamento da industrialização e regulação do trabalho, num primeiro momento, seguido de um processo de modernização da economia. Constitui-se, então, um mercado de trabalho nacional com avanço do assalariamento no conjunto das formas de uso da mão de obra no Brasil. O Brasil, nesse período, assume nova forma de inserção na economia mundial com a passagem do modelo de desenvolvimento agro-exportador para o modelo urbano-industrial, inicialmente pela substituição de importação por produção doméstica e, posteriormente, pelo movimento de internacionalização da produção de bens e serviços. Nesse período ocorrem grandes transformações econômicas e sociais, tendo como pilares o aprofundamento de um processo de urbanização caótica e a modernização econômica. No conjunto dessas transformações, a industrialização constitui a base do crescimento econômico. (SILVA & YASBEK, 2006, p.9)

As autoras destacam que com a abolição da escravatura o contingente dos excluídos, pessoas que não participavam da relação senhor-escravo⁷, cresce, uma vez que o Estado não promoveu nenhuma estratégia de inserção produtiva para os ex-escravos. Pelo contrário, incentivou a imigração, aumentando o excedente da força de trabalho.

Na verdade no Brasil nunca houve, de fato, um Estado de Bem estar social ou uma situação de “pleno emprego”. A partir da globalização e da revolução tecnológica se processam uma série de transformações na sociedade como um todo. O índice de desemprego atinge níveis nunca alcançados, surgem novas formas de organização do trabalho e da produção que alteram significativamente as relações de trabalho.

Márcio Pochmann (2006), no artigo “Rumos da política do trabalho no Brasil”, aborda a política neoliberal e do mercado de trabalho, fazendo uma retomada da construção e desenvolvimento histórico da Política de Emprego no Brasil,

⁷ Entendida como representação da relação capital trabalho neste determinado período histórico.

destacando que apesar das medidas recentes, não se chegou a constituir um Sistema Público de Emprego, apontando falta de coordenação: pulverização de recursos, reduzida escala de cobertura, baixa eficácia e pouca eficiência, gastos públicos pequenos em relação ao PIB visto a crise do emprego. O autor conclui o artigo apontando a necessidade de uma reformulação radical nas Políticas de Emprego e adoção de um novo modelo econômico para o país.

Pode-se afirmar que o desemprego e a precarização do trabalho constituem uma das principais expressões da questão social na contemporaneidade.

Atentos para não contribuir com o que Mota definiu como “mito da assistência”, ou o “trato efetivo da Assistência Social como alternativa corretora da questão social” (2008, p.11).

Questiona-se as propostas e diretrizes de inclusão produtiva e geração de trabalho e renda, em nível municipal, num cenário de desemprego e de precarização do emprego que desconsideram os indicadores socioeconômicos do município e a configuração da pobreza na região, e sua forma de constituição a partir de heranças históricas materializadas no território, conforme abordado no terceiro capítulo.

O conceito adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), sobre inclusão produtiva propõe um esforço para a mobilização das capacidades sociais e produtivas das comunidades

Buscando induzir ou provocar um processo de desenvolvimento por meio de projetos integrados de educação sócio-profissional, cidadã e ética política, investindo em capital para possibilitar o acesso aos meios de produção e assistência técnica. O ponto de partida é o fortalecimento das formas de organização e iniciativas de produção no território, garantindo novos meios e capacidades coletivas de produção e gestão, com respeito e preservação das formas organizativas, do patrimônio cultural e artístico das comunidades e do meio ambiente conforme orientação da LOAS. Nesse sentido, as ações de inclusão produtiva buscam a ampliação da capacidade de autogestão econômica e social das comunidades, por meio da vivência e troca de experiências sobre formas coletivas de organização da produção, a promoção de arranjos produtivos viáveis e sustentáveis, reconhecendo o papel de protagonista ativo das comunidades na promoção de seu próprio desenvolvimento. (MDS, 2007, p.3)

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), propõe ainda que os projetos de inclusão produtiva tenham a focalização, preferencialmente, nos beneficiários de Programas de transferência de renda sob a perspectiva de um trabalho intersetorial.

Nesta perspectiva a inclusão produtiva, as ações de geração de trabalho e renda, a rede de atendimento sócio assistencial, os serviços na área de saúde, de educação precisam ser pensados enquanto complementares e não departamentizados, como se não pertencessem a uma mesma estrutura, como se os diversos sistemas públicos não atendessem o mesmo cidadão, como se não integrassem uma mesma gestão pública, no caso específico deste estudo, a gestão pública municipal.

A centralidade desta afirmação se materializa nas diretrizes estratégicas da Política Nacional de Assistência Social: descentralização, territorialidade e intersetorialidade. Diretrizes que se complementam e convergem para concretização de uma política de proteção as pessoas, as suas famílias e “a efetividade e economicidade da ação pública”. (VOLPE,2007)

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro mesmo sob a égide neoliberal, que preconiza a redução do Estado, mudanças em suas funções, em sua estrutura e competência em nome de uma pretensa inserção no mercado globalizado, na essência, mantém antigas formas de enfrentamento da questão social.

Tendo como pano de fundo a discussão sobre descentralização, focalização e novas formas de parceria entre Estado, mercado e sociedade, racionalização do gasto público, novas formas de equacionar o processo de descentralização das políticas sociais, sua focalização em consonância com o modelo econômico vigente e reformas setoriais realizadas pelo governo federal, nas duas últimas décadas, identifica-se a coexistência de um Estado forte e centralizador na sua função distributiva coexistindo com o Estado que privilegia a função estabilizadora.

A implementação de políticas compensatórias, de acesso a mínimos sociais ganham espaço frente à crise do capital. Se na história recente do país, no Estado desenvolvimentista o desenvolvimento social era tido como consequência natural do desenvolvimento econômico, via geração de empregos hoje vivencia a “impossibilidade” de garantia do direito ao trabalho.

O Estado amplia seu campo de atuação na perspectiva da assistência social reconhecendo como usuários desta política, não só os pobres e ou miseráveis que dela se utilizam para acessar as demais políticas públicas, mas também os desempregados.

Compreendendo que a segurança de rendimentos para os indivíduos que se encontrem temporária ou permanentemente em situação de vulnerabilidade social, pode ser alcançada tanto por uma política social contributiva, como é o caso da Previdência Social, como não contributiva, como a Assistência Social e, que em tempos de desemprego, esta linha divisória se torna tênue frente ao trabalhador que

não consegue acessar este mercado e quando consegue o faz via empregos informais ou temporários.

Segundo informações disponíveis no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, em março de 2008, os programas de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar atenderam cerca de 62 milhões de pessoas, o que corresponderia a 33% da população brasileira.

Estas questões, ainda que abordadas de forma breve, apontam desafios colocados ao Estado brasileiro com rebatimentos em todo o território nacional.

Mesmo que estas questões não se “materializem” de forma uniforme neste território, somam-se a velhas questões sociais ou nas palavras de Milton Santos (2006) a “materialidade da historicidade no território”, o conceito adotado pelo autor, para analisar as configurações territoriais a partir do entendimento que nesta estão presentes uma série de elementos, “rugosidades”, heranças de um processo histórico, econômico e social, nunca estiveram tão presentes. Território definido por e a partir de relações de poder, como produto da ação humana.

Neste contexto, situam-se as responsabilidades dos gestores municipais após a Constituição de 1988, que imprimindo novas diretrizes à gestão pública, tendo como princípios a descentralização e o pacto federativo, impôs um serie de responsabilidades para a gestão municipal.

Responsabilidades estas que demandam do município infraestrutura para operar diretrizes nacionais, uma capacidade de operacionalização de sistemas complexos e integrados.

No caso específico da Política Nacional de Assistência Social de 2004, a implementação do Sistema Único de Assistência Social, aparece enquanto possibilidade de concretização e reconhecimento da Assistência Social enquanto direito, afirmado constitucionalmente (1988) e em lei específica, a Lei Orgânica de Assistência Social (1993). Para tanto é essencial a garantia de que esta política pública seja planejada e profissional.

Conforme defendido no capítulo anterior, a constituição de um Sistema Único de Assistência Social, no contexto municipal, demanda a “reestruturação” e por que não dizer a “formação” de uma “estrutura” que permita, a partir de uma direção política comprometida com as diretrizes nacionais a construção de um sistema integrado que garanta o acesso à política de assistência social.

Garantia de acesso que demanda necessariamente, capacidade de gestão, que passa pelo entendimento do que é política pública e dos conhecimentos mínimos necessários para geri-la.

Ainda que o município de Campos dos Goytacazes tenha implantado um conjunto de ações e programas previstos pela Política de Assistência Social e que seu órgão gestor no município tenha buscado se adequar às diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, a implantação desta política vem se processando aquém das exigências do governo federal.

É inegável o planejamento para a implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social de forma integrada a partir do território, assim como, a adoção de um modelo de gestão que integra os entes federativos, pensado a partir da capacidade de gestão e pré requisitos específicos de acordo com o porte dos municípios.

No caso específico do município de Campos dos Goytacazes, o município está habilitado na gestão plena, o que significa dizer que têm a gestão total das ações de assistência social, o que exige que o gestor preencha requisitos e assumam responsabilidades.

Responsabilidades estas que estão se processando muito aquém dessas exigências como explicitado durante a abordagem do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Campos dos Goytacazes no item 4.3 deste trabalho.

É inquestionável que a implementação do Sistema Único de Assistência Social não se processou aquém das exigências e diretrizes nacionais por desconhecimento das mesmas.

O governo federal, via Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), a partir da Política Nacional de Assistência Social (2004), reorganizou os projetos, programas, serviços e benefícios, elaborou uma série de normas, documentos e cartilhas visando divulgar, facilitar e estruturar projetos, programas, serviços e benefícios.

Registra-se que a implantação de normas comuns, com o objetivo de assegurar a efetivação dos preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em todo o território nacional, se processou com o envolvimento das diversas instâncias de governo e ampla divulgação de normativas e manuais disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

Normativas que dispõem, por exemplo, desde a estrutura física básica para implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), a definição de uma equipe mínima.

Pondera-se que o grupo político que se revezou no poder durante a gestão 2005-2008, no município de Campos dos Goytacazes, provavelmente não teve a visão da complexidade que envolvia a gestão da política de assistência social em nível municipal. Registra-se que nenhum dos gestores que estiveram a frente da Secretaria de Assistência no período analisado era técnico da assistência social.

A partir da reflexão acerca do planejamento e gestão da política de assistência social no município de Campos dos Goytacazes, no período 2004-2008, primeira gestão municipal após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, publicada por meio da Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, aponta-se a urgência de análises desta natureza visando contribuir para efetivo planejamento para a gestão da política de assistência social em nível municipal.

A análise do processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social a luz Política de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes sugere muitas outras questões para estudo, questões que demandam maior aprofundamento e apontam para novos desafios neste campo.

As dificuldades enfrentadas no acesso a documentos essenciais para realização da análise proposta neste estudo, contribuem para a conclusão de que a centralidade do planejamento e gestão desta política não foi reconhecida pela gestão municipal

A fragilidade e, ou quase inexistência de uma cultura de planejamento nos planos de Assistência Social do município, que além de apresentarem significativas semelhanças entre os anos, não incorporaram ou reconstruíram o plano a luz das ressalvas do Conselho, sugere o não reconhecimento do controle social enquanto eixo estruturante desta política pública.

Entretanto, é necessário valorizar as experiências em curso, sejam por representar a mudança de paradigmas na área da assistência social, bem como significar o embrionário processo de participação popular na gestão da Assistência Social.

Destaca-se que no período analisado situam-se avanços quanto a ampliação do quadro de profissionais da área da assistência social na Secretaria. Segundo dados do relatório de gestão 2005, dos 45 assistentes sociais apenas 10 no quadro permanente, profissionais concursados. No Plano Municipal de Assistência Social de 2009, registra-se o número de 75 assistentes sociais no quadro permanente.

Avalia-se esta ampliação do quadro técnico da secretaria de forma positiva uma vez que o vínculo institucional via contratações, assentadas em relações interpessoais, poderia corroborar para o comprometimento do processo de implantação da política em nível municipal.

Um avanço e um desafio sob a perspectiva da formação e capacitação destes profissionais que operacionalizam esta política entre elas destacam-se: o conhecimento da realidade local a partir de categorias e diretrizes adotadas pela política nacional; conhecimentos específicos sobre financiamento, assim como dos seus instrumentos de planejamento e gestão; habilidades específicas para contribuir na construção da rede socioassistencial preconizada, articulando gestores municipais e entidades assistenciais na garantia de direitos; a ampliação e fortalecimento do controle social, entre outros.

Corroborando com o pensamento de Mota (2008), afirma-se que talvez o maior desafio esteja na compreensão do processo de ampliação da assistência, sem hiperdimensionar o papel da Assistência Social “no enfrentamento da questão social”.

Durante a análise proposta, a construção de instrumentos e ferramentas para monitoramento e avaliação da implementação desta política pública em nível municipal, surge como possibilidade de efetivação e garantia da articulação entre gestão, financiamento e controle social.

Possibilidade preconizada na Política Nacional, sinalizada pela solicitação do Conselho Municipal de um sistema informatizado que permitisse o cruzamento de informações, o monitoramento da rede por meio de um sistema de monitoramento georeferenciado, e da própria solicitação de departamento específico da secretaria gestora desta política a nível municipal, entretanto, este sistema ainda não foi disponibilizado.

Admitir a possibilidade de organização de um Sistema Único de Assistência Social é apenas o primeiro passo de um longo processo. A análise e reconhecimento dos elementos abordados durante este trabalho sugerem elementos

que em alguns momentos são limitadores e em outros se potencializam sob a perspectiva da efetividade social.

É preciso reconhecer, a centralidade e relevância desta discussão, com cuidado para não hiperdimensionar o papel da Assistência Social. Contudo, a discussão e problematização da Assistência Social no contexto municipal são essenciais como formas de superação do “status quo”.

A possibilidade de superação de uma cultura assistencialista marcada pelo favor, pela ajuda, pela caridade e pelo “primeiro damismo” por meio do reconhecimento da profissionalização da execução desta política pública nas diversas esferas de governo.

Inegável são as mudanças que ocorreram após a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todos os níveis de governo, contudo, reconhece-se a existência de vários desafios para a consolidação desta Política, entre esses se destaca a necessidade de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social e o maior envolvimento, participação dos usuários nas discussões, nas conferências que são instâncias de deliberação da Política de Assistência Social.

Registra-se como avanço que, neste ano o município teve seu primeiro Plano Municipal de Assistência Social aprovado sem ressalvas, talvez apenas um primeiro passo que poderá representar um avanço na gestão municipal desde que seja feito seu monitoramento e avaliação sistematicamente com vias a sua efetiva implementação.

A garantia da efetividade do Sistema Único de Assistência Social, enquanto um sistema “cidadão”, um sistema descentralizado e participativo, que reconhecidamente garanta o acesso a assistência social enquanto direito, é uma responsabilidade que deve ser compartilhada entre todos os atores sociais envolvidos: gestores, conselhos, trabalhadores da área e usuários, na medida em que, juntos garantam esta “estrutura” necessária para consolidação do sistema, ou ainda, o cumprimento efetivo das diretrizes nacionais, em conformidade com as demandas e potenciais demandas da população.

Por mais limites e inconsistências que possam apresentar esse estudo, este contribuiu para uma maior compreensão da complexidade que envolve a implementação de um sistema nacional, no caso específico, do Sistema Único de Assistência Social, a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas

e projetos por meio da organização de uma rede hierarquizada garantindo a proteção social que viabilize a conquista de condições de acesso a serviços, benefícios e “oportunidades” aos seus usuários em todo o território nacional.

O esforço em apreender a complexidade do processo que envolve a implementação de um Sistema Único de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes, pessoalmente representa mais um desafio imposto a formação profissional.

Compreendendo que a formação profissional se processa na construção e reconstrução do fazer profissional, por meio de uma busca incessante por uma “prática competente”, “um saber fazer”, uma prática profissional construída no cotidiano a partir de um projeto ético político e societário com o qual os assistentes sociais, devem estar comprometidos.

Sob a ótica de um “profissional em formação”, capaz de responsabilizar-se na construção de mediações capazes de apontar caminhos, buscar conhecimentos específicos que possibilitem instrumentalizar a prática profissional, conclui-se a formação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, com um novo olhar sobre a política de assistência social, um olhar de quem a reconhece enquanto política estruturante das demais políticas e, ou como um elemento integrador das demais políticas públicas, como possibilidade de resignificação deste indivíduo assistido, enquanto sujeito, cidadão que sendo devidamente atendido dentro das diretrizes da Política de Assistência Social foi instrumentalizado com vias a superar esta condição de beneficiário da política via inserção produtiva, mediante garantia ao trabalho enquanto direito.

Reconhecendo também que direitos sociais garantidos pelo Estado só se efetivam no cotidiano mediante a articulação entre planejamento e gestão o que viabiliza uma estrutura capaz de integrar a rede de atendimento socioassistencial, estabelecer uma interlocução com as demais políticas públicas e permiti romper com perspectivas setorializadas e fragmentadas de atendimento ao usuário. Destaca-se este como um dos maiores desafios para o município de Campos dos Goytacazes.

A intersectorialidade entre as políticas de Assistência Social, Educação, Saúde, e Trabalho e Renda apesar de ser requisitada pelos técnicos que operacionalizam as diversas políticas, ainda não é prioridade para os gestores, entretanto, é essencial para construção de formas de superação da condição de

usuário da assistência, acesso a outros espaços sociais via a educação e ou inclusão produtiva, “as portas de saída” para estas famílias.

Campos dos Goytacazes é um município que apesar do potencial orçamentário não investiu na redução das desigualdades sócio espaciais. Um município que apresenta um elevado grau de concentração de renda, onde 26% da sua população tinham uma renda inferior a meio salário mínimo em 2000 e 28% das pessoas ocupadas não possuíam carteira assinada⁸

Um município que divulga atender 25 mil famílias em programa municipal de transferência de renda, em 2009, ano onde se registra uma redução de arrecadação de recursos provenientes dos royalties do petróleo, devido a queda na cotação do barril de petróleo no mercado internacional.

Os gestores municipais teriam condições de priorizar investimentos nesta política no período analisado, entretanto, registra-se a fragilidade e, ou quase inexistência de uma cultura de planejamento nos planos de Assistência Social, a não priorização desta política pública na agenda municipal, assim como, a não integração entre planejamento, orçamento e controle social.

Apesar das diretrizes nacionais, prevaleceu no município, no período analisado, uma cultura política que não primou pela integração destes instrumentos de gestão. Assim, entre os desafios destaca-se a própria capacidade de planejar do município a partir de uma previsão orçamentária que foi reduzida a partir da diminuição da arrecadação municipal em 2009.

Planejar a gestão da assistência social no município, garantindo a descentralização do atendimento, considerando as desigualdades socioterritoriais; garantir a implantação dos nove Centros de Referência da Assistência Social em 2009, conforme proposta da gestão municipal aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social em março; garantir que o orçamento da assistência não seja integralmente absorvido pelo Programa Municipal de transferência de renda em detrimento de outros Programas da Assistência Social; garantir o exercício do controle social.

Ressalta-se a centralidade do planejamento como possibilidade de identificação de prioridades e integralidade de ações na gestão municipal. Assim,

⁸ Informações disponíveis no Mapa do Fim da Fome II, elaborado pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, a partir dos micro-dados do censo 2000 do IBGE.

poder-se-ia integrar ações da Assistência Social à inclusão produtiva, mediante disponibilização de crédito para pequenos produtores da região, grupos produtivos organizados em empreendimentos de economia popular e solidária, empresas que absorvessem mão de obra com pouca qualificação, entre outras ações que priorizassem a diminuição das desigualdades sociais.

O planejamento descentralizado, construído a partir de demandas espacialmente localizadas e a integração de políticas públicas é essencial.

Conclui-se este trabalho reafirmando que como toda construção social, as leis não são perfeitas. Aprová-las é só um primeiro passo, mas garantir o acesso aos direitos conquistados para que elas façam parte do cotidiano das pessoas é um desafio em construção permanente.

Construção que, mesmo que embrionária, poderá possibilitar que esta política seja assumida enquanto política pública, de seguridade social no município de Campos dos Goytacazes, ultrapassando a prática da “ajuda” , do assistencialismo, ou do Weferianismo que marca a persona do líder carismático neopopulista, em tempos em que o mercado capitalista global requisita eficiência, produtividade e transparência, tanto nas ações privadas, quanto públicas.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre.** Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

ALVES, José Eustáquio Diniz. **A polêmica Malthus versus Condorcet reavaliada à luz da transição demográfica.** Rio de Janeiro Escola Nacional de Ciências Estatísticas 2002 Textos para discussão número 4. Disponível em < http://www.ence.ibge.gov.br/publicações/textos_para_discussao/textos/texto_4.pdf> Acesso em 09 de setembro de 2007.

ALVES, José Eustáquio Diniz. **Mitos e Realidade da Dinâmica Populacional.** Disponível em <www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/mitos_e_realidade_da_dinamica_populacional.pdf> Acesso em 09 de setembro de 2007.

ALMEIDA, Érica Terezinha Vieira de. **Diagnóstico das condições da infância e juventude de Campos dos Goytacazes.** 1. ed. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2005. v. 1. 133 p.

_____. ; MARQUES, S. ; VARGAS, G. ; LIMA, A. . **O enfrentamento da "questão social" no município de Campos dos Goytacazes:** impasses e desafios à implementação da Política de Assistência Social. In: II Encontro de Pesquisadores do ESR, 2006, Campos dos Goytacazes. Encontro de Pesquisadores do ESR. Além de métodos e técnicas: conhecimento e responsabilidade social no cenário da pesquisa. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. Campos dos Goytacazes: UFF/ESR. Campos dos Goytacazes : ESR/UFF, 2006. v. 1. p. 152-156.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização:** Mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais,1996. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**> Acesso em 14 de abril de 2008.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. **Analfabetismo no Brasil**. Disponível em: <http://www.iets.inf.br/biblioteca/Analfabetismo_no_Brasil.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2008.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; NOVELLINO, Maria Salet. **Alfabetização por Raça e Sexo no Brasil: Evolução no Período 1940-2000**. Rio de Janeiro. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Textos para discussão Escola Nacional de Ciências Estatísticas n.1, 2002. Disponível em: <http://www.ence.ibge.gov.br/publicacoes/textos_para_discussao/textos/texto_1.pdf> Acesso em 10 de abril de 2008.

BERQUÒ, Elza. **Evolução demográfica**. In: SACHS, I., WILHEIM, J., PINHEIRO, P.S. (Orgs). **Brasil um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Cap.1, p.14-37.

BOLETIM PETRÓLEO, ROYALTIES & REGIÃO. Campos dos Goytacazes, ano.1,n.1,set.2003. Disponível em:< <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998.

_____. **Cartilha contendo orientações acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Elaborado em abril de 2006 pela Consultora Stela da Silva Ferreira.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha com enfoque para as implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos**. Elaborado em abril de 2006 pela Consultora Stela da Silva Ferreira.

_____. **Guia de atuação das instâncias de controle social do Programa Bolsa Família**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1. Acesso em 06 de julho de 2009.

_____. **Guia de orientação nº1 de Centro de Referência Especializado de Assistência Social**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/avisos/GUIA_CREAS.pdf . Acesso em 11 de julho de 2009.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993, Brasília.

BRASIL.Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica.>> Acesso em 20 de junho de 2008.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**, Resolução nº145, 15 de outubro de 2004, publicada no DOU de 28 de outubro de 2004,Brasília.

_____. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Resolução nº130, 15 de julho de 2005, publicada no DOU,Brasília.

_____.Resolução nº004/2007, de 18 de abril de 2007.Comissão Intergestores Tripartite-CIT,pactua os procedimentos a serem adotados para a emissão da Carteira do Idoso, publicada no Diário Oficial da União no dia 26 de junho de 2007.

_____.Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social**. Tribunal de Contas da União, Brasília, 4ª Secretaria de Controle Externo,2007. Disponível em :<**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**>. Acesso em 15 de julho de 2009.

BRAGA, Roberto. **Globalização e Transformações Territoriais no Brasil**: Comentários sobre a ação do Estado e a distribuição de renda na década de 1990. Geografia, Rio Claro, v.28, n. 3, p. 345 - 362, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/RBraga10.pdf> > Acesso em 19 de outubro de 2008.

CARVALHO, José Alberto Magno de; SAWYER, Diana Oya; RODRIGUES, Roberto do Nascimento. **Introdução a alguns Conceitos Básicos e Medidas em Demografia**. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/tdv01.pdf>> Acesso em: 09 set. 2007.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Prefeitura Municipal. **Campos dos Goytacazes: perfil 2005**. Campos dos Goytacazes, Institutos Superiores do CENSA,FUNDENOR.180p.Campos dos Goytacazes,2006

_____.Estatuto da Fundação Municipal da Infância e Juventude. 1998.mimeo.

_____. Resolução nº002/2007, de 06 de junho de 2007.Conselho Municipal de Assistência Social aprova com ressalvas a prestação de contas do Exercício Financeiro de 2006 do Fundo Municipal de Assistência Social, publicada no Diário

Oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes no dia 14 de junho de 2007.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Resolução nº006/2008, de 30 de junho de 2008. Conselho Municipal de Assistência Social aprova com ressalvas a prestação de contas do Exercício Financeiro de 2007 do Fundo Municipal de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes no dia 06 de julho de 2008.

CBCISS. Documento de Araxá. Rio de Janeiro, n.4, 1969.

CBCISS. Documento de Teresópolis. Rio de Janeiro, n.4 (suplemento), 1974.

CENTRO DE POLÍTICAS SOCIAIS. IBRE/FGV. **Mapa do Fim da Fome II: estudo sócio econômico da população dos municípios do estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/MapaFimFomell/Apresentação/Apresentacao.htm>> Acesso em 01 de agosto de 2009.

CITTADINO. Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos da filosofia constitucional Contemporânea.** 3 ed, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004.

COHN, Amélia. **Gastos Sociais e Políticas Sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro.** XXIV Encontro anual da ANPOCS. Out, 2000. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt03/00gt0314.doc>> Acesso em 26 de fevereiro de 2009.

CRUZ, José Luis Vianna da. **Os desafios na região brasileira do petróleo.** In: _____. Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional, Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2005, p.49-104.

DATASUS. Banco de Dados do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em 10 de setembro de 2007.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990.

FJP. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões selecionadas.** Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de. (orgs). **Trabalho, território, cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas.** São Paulo, Cortez, 2007.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento E Políticas Públicas, nº 21, jun de 2000. Disponível em < : <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf> > Acesso em 13 de maio de 2007.

HARVEY, David. **O processo social e a forma espacial:** A redistribuição da renda real em um sistema urbano. In: A Justiça Social e a Cidade. São Paulo, Ed Hucitec, 1980.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 6.ed. São Paulo, Cortez, 2003.

_____. CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 18. ed. São Paulo, Cortez, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 06 de junho de 2009.

LEFÉVRE, Fernando; PEREIRA, Isabel M.T. Bicudo; SIMIONI, Ana Maria Cavalcanti. **Metodologia qualitativa nas pesquisas em saúde coletiva:** considerações teóricas e instrumentais. São Paulo, 1996. Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública – Departamento de Prática de Saúde Pública. Disponível em: <<http://www.unb.br/fs/sbc/documentos/metodologia/metodologiaqualitativa.pdf#search=metodologia%20qualitativa%nas%pesquisa%20em%20sa%C3%BAde%20coletiva>> Acesso em 12 de setembro de 2005.

LEVY, Gabriela. MPF/RJ consegue afastamento do prefeito de Campos dos Goytacazes. Notícias do Ministério Público Federal. **Procuradoria Geral da República**, 11 de março de 2008. Disponível em: <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/patrimonio-publico-e-social/mpf-rj-consegue-o-afastamento-do-prefeito-de-campos-dos-goytacazes/>>. Acesso em 08 de julho de 2009.

LOBATO, Lenaura. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas.** Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Vol. 31 nº 01, Rio de Janeiro, 1997.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2005.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento científico: pesquisa qualitativa em saúde**. 2a edição. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1993.

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.

_____. MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. **O Sistema único de Assistência Social e a formação profissional**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 87, p.163-177, set, 2006.

_____. (org.) **O mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo, Cortez, 2008.

NETO, Romeu e Silva. **Economia e desenvolvimento no norte fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo**. (org.) Campos dos Goytacazes: WTC, 2004, p.27-75.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense**. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: http://gedri.ourinhos.unesp.br/publica/teses/oliveira_01.pdf. Acesso em: 03 de julho de 2008.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **O SUAS e os direitos sócioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 85, p.05-24, março, 2006.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5.ed. São Paulo, Cortez, 2008.

PESSANHA, Roberto Moraes. **Radiografando o orçamento de Campos dos Goytacazes**. Boletim técnico da região norte fluminense. Campos, n.11, 57p., 2004. Disponível em: http://www.cefetcampos.br/observatorio/Boletim11-observatorio_socioeconomico/cefet.pdf. Acesso em 15 de julho de 2009.

POCHMANN, Márcio. **Rumos da política do trabalho no Brasil**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita ORGs. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, Cortez, 2006.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RIBEIRO, Alessandra Florido da Silva; CUNHA, Anna Luísa Lorenz. **Reflexões para a análise da Política de Assistência Social**. In: XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. São Luis, dez, 2008.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura (orgs). **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Record: Rio de Janeiro, 2006.

SAVIANI, Demerval. **Educação brasileira e sistema**. Autores Associados. Campinas, 2008.

SCATENA, Rosemeire. **A opacidade do financiamento da política de assistência social no ciclo orçamentário em governos locais: algumas questões para debate**. 2006. 300 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - PUC, São Paulo, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. (Caps. 1 e 2)

SERRA, Rodrigo Valente. **Concentração Espacial das Rendas Petrolíferas e Sobre financiamento das Esferas Locais: Evidências e Sugestões para correção de rumos**. In: XXXIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2005. Disponível em : < www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br > Acesso em 20 de setembro de 2007.

_____. **Mapeamento da Pobreza no Município de Campos dos Goytacazes**. 2005. Disponível em : < www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br > Acesso em 24 de março de 2009

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: Entre a política pública e o mercado**. São Paulo, Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Cortez, 2006.

SILVA, Pedro Luiz Barros. **Políticas e Perfis de intervenção em atenção à saúde no Brasil**: Elementos para análise da ação estatal. Cadernos FUNDAP _ São Paulo, ano 3, nº6, págs.71-81, jul. / 1983.

SILVA, Roberto Cezar Rosendo Saraiva do; CARVALHO, Ailton Mota de. **Formação econômica da Região Norte Fluminense**. In: PESSANHA, Roberto Moraes; NETO, Romeu e Silva.(orgs).Econômica e Desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo. Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro,WTC editora,2004.

SOUZA, Celina. **Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil**. RBCS Vol. 18 nº. 51. Fev.2003.

SOUZA, Jessé. **A gramática social da desigualdade brasileira**. Rev. bras. Ci. Soc., Fev. 2004, vol.19, nº. 54, p.79-96.

_____. **A construção social da subcidadania**: para uma Sociologia Política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG. 2003.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilseia Adeodata; YASBEK. Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B Carvalho. **A Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Aldaíza de Oliveira. **Mínimos sociais e seguridade social**: uma revolução na consciência da cidadania. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 55, p. 9-37, mês, 1997.

TERRA, Denise Cunha Tavares; GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. **Rendas Petrolíferas, Investimentos Públicos e Aumento das Desigualdades Intra-Urbanas**. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém, 2007. Disponível para download em: <www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br> Acesso em 03 de outubro de 2007.

_____. **Os municípios “novos ricos” do petróleo são mais solidários com sua população?** In: ENCONTRO DE PESQUISADORES DO ESR. Anais, Campos dos Goytacazes:UFF, ESR,2006.p.55-68

TORRES, Haroldo da Gama. **Demografia urbana e políticas sociais**. São Paulo, Revista Brasileira de Estudos Populacionais, jan./jun. 2006, v. 23, n. 1, p. 27-42. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v23n1/v23n1a03.pdf> > Acesso em 20 de outubro de 2006.

TRINDADE, Ubiratan. **Justiça Distributiva**: uma leitura da obra de John Rawls. Dissertação de Mestrado em Filosofia. São Leopoldo, UNISINOS, 2008. Disponível em: <http://bdtd.unisinos.br/tde_busca/arquivo.php?cod_Arquivo=609 > Acesso em 07 de março de 2009.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. Info Royalties. Disponível em : <<http://www.inforoyalties.ucam-campos.br>>. Acesso em 08 de janeiro de 2009.

VICCARI, Eunice Maria. **A Noção de Universalidade no Acesso a Política Pública de Assistência Social**. XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. São Luis, dez, 2008.

VOLPE, Ricardo Alberto. **Visão Abrangente do Processo Político e Institucional de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <http://www.amefpp.org.mx/centrodoc/XXIXSemIPP/RicardoV.pdf> Acesso em 01 de outubro de 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Assistência Social na prática profissional**: história e perspectivas. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 85, p.123-132, março, 2006.