

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**Heloisa Helena Mesquita Maciel**

**A Participação na Conformação da Política de Assistência  
Social no Estado do Rio de Janeiro (1980-2007)**



**NITEROI, RJ  
2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**HELOISA HELENA MESQUITA MACIEL**

**A Participação na Conformação da Política de Assistência  
Social no Estado do Rio de Janeiro (1980-2007)**

**Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em  
Política Social, da Escola de Serviço Social da UFF como requisito parcial para  
Obtenção do título de Doutora em Política Social**

**Orientador:**

**João Bosco Hora Góis**

Niterói  
Junho de 2014

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central de Gragoatá**

M152 Maciel, Heloisa Helena Mesquita.

A participação na Conformação da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (1980-2007) / Heloisa Helena Mesquita Maciel. – 2014.

166 f.

Orientador: João Bosco Hora Góis.

Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.

Bibliografia: f. 156-166.

1. Assistência social. 2. Controle social. 3. Participação. I. Góis, João Bosco Hora. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 361 98153

**HELOISA HELENA MESQUITA MACIEL**

**A Participação na Conformação da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (1980-2007)**

**Niterói, 05 de junho de 2014.**

---

Orientador: Prof.º Dr. João Bosco Hora Góis – UFF

---

1ª Examinadora: Prof.ª Dr.ª. Lenaura Vasconcelos Costa Lobato

---

2ª Examinadora: Prof.ª. Dr.ª. Fatima Valéria Ferreira de Souza

---

3ª Examinadora: Prof.ª. Dr.ª. Sindely Chahim de Avellar Alchorne

---

4º Examinador: Prof.º. Dr. Marcio Eduardo Brotto

### **DEDICATÓRIA**

Reafirmo meus agradecimentos aos meus pais, Shirley e Carlos, sempre presentes em minha vida e de meus irmãos, que, com sacrifício pessoal, possibilitaram aos filhos a melhor educação, que são referência na minha trajetória profissional, pela forma digna com que sempre conduziram a família.

Ao meu companheiro, Mauro Luiz, parceiro de todas as horas, que investiu seu tempo em dose dobrada aos compromissos familiares, à medida que me envolvia com livros, papéis e computador. Mais uma vez soube com paciência esperar que tudo passasse e que um novo tempo chegasse.

## AGRADECIMENTOS

Quem me conhece sabe que sempre digo: feliz é a pessoa que tem o que agradecer.

Sou uma pessoa muito grata. Primeiramente a Deus de quem tenho prova da presença em minha vida. A Ele agradeço a família de onde vim e a família que construí; agradeço os amigos que tenho, as pessoas que passaram e passarão pela minha vida. Não se trata de retórica, mas da certeza de que com todas as pessoas aprendi e aprenderei alguma coisa.

A disposição para aprender e compartilhar o aprendizado é uma marca de minha caminhada.

Procurando não ser injusta, torcendo para não me esquecer de ninguém, reporto-me aos que agora estão mais distantes fisicamente, mas que foram meus incentivadores: meu pai, tão querido, que com sua bicicleta me levava para todos os cantos que eu precisava ir para estudar; minha madrinha com quem aprendi a ter fé, que com suas orações, seu carinho, seu riso tão peculiar, me apoiava sempre; Maria Dória que sempre me perguntava como estava a tese e dizia “agora falta pouco”.

Minha mãe, mulher forte, que tanto amo, com quem aprendi a não desistir nunca.

Meus irmãos, pessoas tão adoravelmente diferentes, mas que têm em comum admiração e carinho por mim.

Meus sobrinhos, tão queridos, tão motivadores da minha luta e meus afilhados, tão queridos, sempre presentes em minha memória e em meu coração.

Meus tios e tias, meus primos e primas, que sempre compreenderam a minha escolha e a minha falta de tempo para compartilhar mais a vida com eles.

Meus amigos, alguns mais próximos no dia a dia, outros nem tanto, mas todos muito próximos na torcida pelo meu sucesso. Alguns muito presentes em momentos muito especiais da mais diversa ordem. Nesse momento especial Andrea, Sindely, Valéria, Marcio, Paula, Carla, Gildete, testemunhas da difícil empreitada que significou concluir a tese. Os amigos de caminhada desde o início de minha vida estudantil Hélia, Josâne, Joelma entre tantas outras que não teria como nominar. As amigas de caminhada profissional na LBA: Lucia, Sônia, Conceição, Socorrinho dignas representantes dos muitos amigos com os quais procuramos sempre realizar um trabalho digno. Aos amigos da luta por uma sociedade melhor: Hilda, Marcia, Marco, os que hoje estão ou passaram pelo MDS e pelo CNAS, os que compartilharam comigo gestões no CRESS-RJ, no CEAS-RJ, no CBCISS, no Coegemas, no Congemas, no Fonseas convívios de trocas ricas para a vida profissional e pessoal. À Sandra que comigo caminha no entendimento cósmico deste planeta.

Aos que caminharam comigo nos espaços de trabalho municipais, particularmente em Campos dos Goytacazes e Niterói, e estaduais, no Rio de Janeiro e no Maranhão minha eterna gratidão pela acolhida e cumplicidade.

Aos professores, desde os que me ensinaram as primeiras letras até os que contribuíram mais recentemente para que este momento se tornasse realidade. Nívia, minha especial gratidão pelo incentivo; Aldaíza minha gratidão por textos tão inspiradores para minha vida profissional.

Ao meu orientador João Bosco com quem vivi momentos difíceis, mas decisivos para minha produção e crescimento.

Aos funcionários da Escola de Serviço Social que com prontidão e atenção respondiam às nossas demandas.

As estagiárias Michelle e Nathália por disponibilizarem suas habilidades tecnológicas.

Aos profissionais que se disponibilizaram a compartilhar as experiências e a memória, ao mesmo tempo que me incentivavam: Marcia Pinheiro, Tania Garib, Luiz Ferreira, Georgete, Maria da Penha, Tania Gil, Isabel, Monjardim, Nelma, Etelvina, Marisa, Valdete. Registro a todos meu agradecimento e a minha amizade.

Aos parceiros de Doutorado Carlos, Adriana, Danielle, Paula, Graziela, Arlete com os quais compartilhei momentos maravilhosos e alguns sustos.

Ao amigo Elson, mais que um incentivador, um paciente leitor de meus “rabiscos”.

A Natan uma estrelinha passageira, mas muito querida e a Enzo, anjo da alegria de nossas vidas.

A Mauro, incansável no seu apoio e na sua cumplicidade. Sem você não seria possível. A você, meu eterno reconhecimento e meu amor.

## **RESUMO**

### **A Participação na Conformação da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (1980-2007)**

A participação é caminho estratégico para a construção de uma sociedade melhor. Resgatar o histórico da participação no estado do Rio de Janeiro tendo por referência entender a conformação da Política de Assistência Social envolveu identificar a organização político administrativa, os espaços institucionalizados, como os conselhos e as conferências, as principais regulações para que a participação e o controle social se efetivassem e os atores mais estratégicos para que a política de assistência social ganhasse conformação em sintonia com o Sistema Único de Assistência Social. Foi um percurso em que muitas perguntas estavam presentes, mas também uma crença: de que a sociedade civil foi participante fundamental para que a assistência social ocupasse lugar na condição de política pública em momentos que, aparentemente não eram favoráveis a isto, por ter um cenário neoliberal norteando as ações de governo e a economia do país, além do fato de a assistência social ter culturalmente uma história pautada no assistencialismo, no clientelismo, nas ações solidárias que se contrapunham ao direito. Identifica-se, na perspectiva da institucionalidade do processo, o papel exercido pelo governo e as diferentes respostas pautadas nos diferentes momentos que o país atravessou. Assim, no decorrer da exposição, percebem-se momentos de avanços, momentos de recuos, mas identificam-se atos de resistência que possibilitaram mudanças no rumo, tanto do país que saiu de um governo ditatorial para consolidar a democracia, como da política de assistência social que faz uma trajetória na direção do reconhecimento do Dever de Estado, Direito do Cidadão.

**Palavras chave: assistência social, participação, controle social**



## **ABSTRACT**

### **Participation in the Shaping of Social Assistance Policy in the State of Rio de Janeiro (1980-2007)**

Participation is a strategic way to building a better society. Retrieve the history of participation in the state of Rio de Janeiro with reference to understand the conformation of the Social Assistance Policy has involved identifying the political and administrative organization, institutionalized spaces, such as councils and conferences, the main regulations for participation and social control and materialize is the most strategic actors to the political welfare gain conformation in tune with the Unified Social Assistance. It was a journey in which many questions were present, but also a belief: that civil society was key player for the welfare occupy place in the condition of public policy at times which apparently were not favorable to it, to have a scenario new liberal guiding the actions of government and the economy of the country, besides the fact that social assistance culturally have a history guided in welfarism, clientelism, in solidarity actions went against the law. Identifies himself, in view of the institutional process, the role played by the government and the different responses that were based on different times across the country. Thus, during the exhibition, perceive yourself to be breakthroughs, moments of setbacks, but identifies acts of resistance that allowed changes in direction, so that the country emerged from a dictatorial government to consolidate democracy, as the service policy what makes a social trend toward the recognition of Duty to state law Citizen.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

ABBR - Associação Brasileira Beneficente de Reabilitação

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

ALERJ – Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro

ANASSELBA – Associação Nacional de Servidores da Legião Brasileira de Assistência

ANDEF - Associação Niteroiense de Deficientes Físicos

ANFAS - Associação Norte Fluminense se Assistentes Sociais

APADA - Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APMI - Associação de Proteção a Maternidade e a Infância

ARENA - Aliança Renovadora Nacional.

ASEMA - Assistência Socioeducativa

ASSELBA - Associação Estadual de Servidores da Legião Brasileira de Assistência

Banerj – Banco do Estado do Rio de Janeiro

BDC – Banco de Dados do Cidadão

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único

CAI - Centrais de Atendimento Integrado

CAPE – Centro de Atendimento Permanente e Emergência

CAS – Coordenadoria de Assistência Social

CASA – Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente

CASMU – Comissão de Assistência Social do Município

CBCISS – Centro Brasileiro de Cooperação e intercâmbio de Serviços Sociais

CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

CCDC - Centros Comunitários de Defesa da Cidadania

CCS =Conselho de Comunidade Solidária

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CEB's - Comunidades Eclesiais de Base

CEBES - Coordenadoria Estadual de Bem-Estar Social

CEBES-Rio - Conselho de Entidades de Bem-Estar Social  
CEDAC - Centro de Atenção Comunitária  
CEDAC- Centro de Atenção Comunitária  
CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente  
CEDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEDIM Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher  
CEDPE – Coordenadoria de Estudos e Projetos Especiais  
CEG - Companhia Estadual de Gás  
CEMA – Conselho Municipal de Auxílios e Subvenções  
CEMAR - Centro Educacional do Menor para Assistência e Reintegração  
CERJ- Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CFESS- Conselho Federal de Serviço Social  
CHP's - Centros de Habitação Provisória  
CIB – Comissão Intergestores Bipartite  
CIEP's - Centros Integrados de Educação Pública  
CIT – Comissão Intergestores Tripartite  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNS - Companhia Siderúrgica Nacional  
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social  
CNTSS- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social  
COBES – Coordenadoria de Bem Estar Social  
COEGEMAS - Colegiado Estadual de Gestores Municipais  
COGEAS – Coordenadoria Geral de Assistência Social  
CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social  
CORDE - Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência  
CPF – Conselho, Plano e Fundo  
CR – Coordenadoria Regional  
CRAS - Centros de Referência da Assistência Social  
CREAS - Centros de Referência Especializados de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social  
CSU - Centros Sociais Urbanos  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
FAFEG- Federação de Favelas do Estado da Guanabara  
FAFERJ - Federação de Favelas do Rio de Janeiro  
FAMERJ – Federação de Associações de Moradores de Bairros  
FASE (Federação de Órgãos de Assistência e Educação)  
FCBIA - Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência  
FEAS - Fundo Estadual da Assistência Social  
FEBEM -Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor  
FEBIEX - Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais, de Integração Social de Defesa da Cidadania  
FEBRABAN - Federação dos Bancos Brasileiros  
FEEM - Fundação Estadual de Educação ao Menor  
FEERJ- Federação Espírita do Estado do Rio de Janeiro–  
FEMAB. - Associação de Moradores e Entidade Afins de Belford Roxo  
FENASP - Federação Nacional das Pestalozzi  
FGTS - Fundo de Garantia por tempo de Serviço  
FIA - Fundação da Infância e Adolescência  
FIESP- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo,  
FLBA - Fundação Legião Brasileira de Assistência  
FLUBEM - Fundação Fluminense do Bem-Estar do Menor  
Flumitrens - Companhia Fluminense de Trens Urbanos  
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNAS - Fórum Nacional de Assistência Social  
FNP- Federação Nacional de Psicólogos  
FONGEMAS - Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
FONSEAS- Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Assistência Social  
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
FUNDEM Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana  
FUNRURAL - Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural  
IAP's - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDF – Índice de Desenvolvimento das Famílias  
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios  
IDS – Índice de Desenvolvimento Social  
IEE – Instituto de Estudos Especiais  
IGDM – Índice de Gestão Descentralizada do Município  
ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos  
IMAS - Instituto Metodista de Ação Social  
INAMPS- Instituto Nacional de Previdência Social.  
INAS- Instituto Nacional de Assistência Social  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
IPLAN-RIO – Instituto de Planejamento  
IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro  
LA – Liberdade Assistida  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
LOS \_Lei Orgânica da Saúde  
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MAS- Ministério de Assistência Social  
MBES – Ministério de Bem Estar Social  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MHBES- Ministério da Habitação e Bem Estar Social,  
MI- Ministério do Interior  
MPAS- Ministério da Previdência e Assistência Social  
MTPS - Ministério do Trabalho e da Previdência Social  
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
NAC – Núcleo de Atendimento à Criança  
NEPSAS – Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social  
NOB – Norma Operacional Básica de Assistência Social

NOB/SUAS-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

NSE – Núcleo Socioeducativo

ONG – Organização Não Governamental

OSCIP's - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos

PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PETI – Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB- Produto Interno Bruto

PIS e PASEP - Programa de integração Social

PLAS – Plano de Assistência Social

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNCSU - Plano Nacional de Centros Sociais Urbanos

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNI - Política Nacional do Idoso

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PRN – Partido Republicano Nacional

PROAP – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro

PROINAPE – Programa Interdisciplinar de Apoio as Unidades Escolares

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSE - Proteção Social Especial

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PUC – Pontifícia Universidade Católica  
REDE RUAS – Rede Única de Assistência Social  
SAC – Serviço de Ação Continuada  
SAM - Serviço de Assistência ao Menor  
SAS - Secretaria de Assistência Social  
SASEL- Secretaria de Assistência Social Esporte e Lazer  
SDTS – Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade  
SEADS – Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social  
SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social  
SEASDH - Secretaria de Estado de Assistência Social e de Direitos Humanos  
SEBES – Secretaria de Bem Estar Social  
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão  
SESC - Serviço Social do Comércio  
SESI - Serviço Social da Indústria  
SETAS – Secretaria de Trabalho e Assistência Social  
SETI – Secretaria da Terceira Idade  
SGA – Supervisão Geral da Administração  
SIMAS – Sistema Municipal de Assistência Social  
SIMAV – Sistema de Monitoramento, Avaliação e Vigilância Socioassistencial  
SINPAS - Sistema de Previdência e Assistência Social  
SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social  
SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social  
SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social  
SME – Secretaria Municipal de Educação  
SMVE – Sistema Municipal da Vigilância da Exclusão  
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social  
SPH – Secretaria de Promoção Humana  
SSASDG Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão  
STDS – Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade  
STE – Subchefia Técnica Especial  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUDERJ - Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro

SURSS – Supervisões Regionais de Serviço Social

SUS – Sistema Único de Saúde

Telerj - Telecomunicações do Estado do Rio de Janeiro

UCB - União de Cegos do Brasil

UDC – Unidade Regional de Desenvolvimento Comunitário

UFF - Universidade Federal Fluminense

UnATI - Universidade Aberta da Terceira Idade

UNE - União Nacional de Estudantes

UPA's- Unidades de Pronto Atendimento

UPP's - Unidades de Polícia Pacificadora



## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	19
<b>Capítulo I - A Construção da Política de Assistência Social no Estado Brasileiro</b>	
1 Antecedentes do desenho contemporâneo da assistência social	31
2 A Década de 1980: cenário político e a assistência social	39
3 Década de 1990: os governos, suas contradições e as conquistas sociais	44
3.1 O Governo Fernando Collor e o Estado Mínimo	44
3.2 O Governo Itamar: o Plano Econômico e a LOAS	47
3.3 O Governo Fernando Henrique Cardoso e as Reformas	48
4 Anos 2000: a consolidação da assistência social como política pública	56
4.1 Luís Inácio Lula da Silva no poder: o econômico e o social como desafios	57
<b>Capítulo II - A Institucionalização da Assistência Social no estado do Rio de Janeiro</b>	
1 A organização político-administrativa do Estado do Rio de Janeiro	63
1.1 O processo de fusão	64
1.2 Os governos a partir da fusão	67
2 A proteção social no estado do Rio de Janeiro: seus antecedentes	70
3 Instituições, programas e representações que marcaram a história no estado do RJ	74
3.1 A lógica de financiamento da assistência social no estado do RJ	85
3.2 A rede socioassistencial presente no estado do RJ	88
3.3 Pacto de Aprimoramento da Gestão: desafio estadual para conformar o SUAS	91
<b>Capítulo III - A Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: a Participação na consolidação do modelo democrático de gestão</b>	
1 A participação e a construção da democracia no Brasil	97
2 A construção de uma nova base legal para a assistência social e a questão da participação	100
3 A institucionalidade do controle social na assistência social	105
3.1 Conselhos: controle social e democrático como permanente desafio	106
3.2 Conferências: espaço de debate ampliado	109

4 A Participação dos atores governamentais	110
4.1 A organização formal dos municípios no processo de participação	111
4.2 A Organização formal dos estados no processo de participação	114
5 A Participação e seus espaços no estado do Rio de Janeiro – atores relevantes	116
5.1 Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no estado do Rio de Janeiro	122
5.1.1 Os Usuários e a Participação: A FAMERJ e a FAFERJ em destaque	122
5.1.2 Os trabalhadores da área: o Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro em destaque	123
5.1.3 A Participação da Rede prestadora de serviços	124
5.2 A participação dos municípios: Frente Social dos Municípios Fluminenses	126
6 A Institucionalidade da Participação na Assistência Social: a Comissão Intergestores e o Conselho Estadual/RJ	130
7. Conferências no estado do Rio de Janeiro: participação ampliada	145
<b>Conclusão</b>	149
<b>Referências Bibliográficas</b>	156

## **Introdução**

### **1 – Tema, objetivos e hipóteses**

Esta tese reflete inquietações pessoais por ser a assistência social a minha área de atuação profissional. Tive a oportunidade de atuar nos três níveis de governo, onde pude identificar os mais diferentes formas para se fazer chegar à população algum tipo de atendimento.<sup>1</sup>

Outra motivação para a presente pesquisa se refere à valorização da memória, pois sabe-se que no país é precária a preservação dos registros da administração pública e entidades ligadas à sociedade civil. A memória, como destaca Stampa (2013), é um meio de significação social e temporal de grupos e instituições, o que implica em reconhecer sua importância para a compreensão coletiva da sociedade sobre determinados eventos do passado. Dessa forma, a memória, ao embasar o processo de construção de sua identidade joga papel fundamental no processo de autoconhecimento de um povo.

A pesquisa tem como tema central a participação na conformação da implementação da política de assistência social no estado do Rio de Janeiro.

Busca-se contribuir para o entendimento de como tal política foi construída em face à presença de diferentes atores que atuavam em torno da mesma, notadamente aqueles ligados à sociedade civil e à burocracia estatal. Busca-se, igualmente, examinar em diferentes conjunturas recentes, identificando em que medida a materialidade da política de assistência neste estado reflete o que é preconizado pelas legislações que instituíram o seu reordenamento.

Parte-se do pressuposto de que atores, tanto da sociedade civil como do governo, foram fundamentais para que ela ascendesse à condição de política pública. Assim, indagamos neste estudo como e quais atores contribuíram para tal ascensão.

A análise leva em consideração que a assistência social é implementada dentro de uma ordem capitalista que supostamente pretende atender aos interesses da maioria da população. Essa ordem e o Estado que lhe dá estabilidade é permeada por contradições entre o interesse coletivo e o interesse do capital. Neste “jogo”, o Estado, para não perder sua legitimidade, se movimenta em uma permanente busca de pares que

---

<sup>1</sup> O fato de estar presente profissionalmente em órgãos governamentais de assistência social pode levar a crença de que tal proximidade compromete a nossa capacidade crítica. Contudo, essa presença pode ser um facilitador do levantamento de questões talvez despercebidas por quem não se encontrava ali inserido.

garantam sua existência e governabilidade. Acredita-se que este contexto facilita a conquista de espaços para a assistência social.

Igualmente relevante para o presente estudo é identificar os mecanismos instituídos para possibilitar à sociedade civil o exercício da participação. Isto está associado à hipótese aventada neste trabalho: a institucionalidade da assistência social como política pública no estado do Rio de Janeiro depende não somente das decisões regulamentadas, mas também da participação de diferentes atores que têm contribuído para tanto.

A participação, embora não seja a única, é a principal categoria que norteou o presente estudo. O seu uso leva em consideração o fato de que, ao final do século XIX, as concepções de direitos sociais terem sido ampliadas, ao mesmo tempo em que se tornaram mais complexas. Passamos a falar mais em cidadania coletiva. Contudo, como lembram Ghon (2005), Coutinho (2000), Fleury (2010), entre tantos outros autores, esta mesma cidadania foi ficando cada vez mais “diferenciada”, o que revela processos de mudança e de transformação social que têm levado à “cidadania planetária”, isto é, sustentada por uma visão unificadora do planeta e por uma sociedade mundial. Esta vem ganhando força e se espalhando pelas ruas com o surgimento de novos atores, as demandas por acesso ao poder e a existência de múltiplas negociações capazes de ampliar os canais de participação.

A participação aqui referida se contrapõe aos embargos postos à discussão ampliada e coletiva que vigorou durante os 20 anos nos quais imperou a ditadura civil-militar em nosso país. A questão da participação é fundamental em qualquer análise sobre a assistência social, uma vez que se trata de política que traz em sua essência o reconhecimento de direitos, o incentivo ao protagonismo e a preocupação com a consolidação de espaços democráticos. Os conselhos são um desses espaços, embora não seja o único. Vale a pena transcrever aqui o que preceitua a Loas sobre essa discussão. Em seu artigo 5º do capítulo II consta que:

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: i - Descentralização político-administrativa para os Estados o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; ii - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; iii - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Reportando-me ao segundo inciso do artigo acima, salientamos que o estado do Rio de Janeiro, provavelmente por ter sido a capital do Brasil por muitos anos e por ser parte da história desse país a omissão ou delegação à sociedade civil da assistência destinada à população, tem em seu histórico um significativo número de entidades que atuam na área. Tal fato elicia algumas indagações: houve ou há por parte dessas entidades públicas e privadas, uma participação efetiva na construção de uma política pública? Elas entendem que o processo de participação é fundamental para a consolidação de um modelo democrático de gestão e de autonomia dos sujeitos?

Não menos importantes nessa discussão são as organizações representativas, onde conselhos gestores, conselhos de categoria entre outros estão presentes. Elas precisam ser examinadas no tange à representatividade e ao atendimento às formalidades legais.

O artigo transcrito suscita outras indagações. O fato de reconhecer, no último inciso, a assistência social como dever do Estado, implica na exigência da definição de mecanismos de escuta e de decisão colegiada. É nesse cenário que as comissões intergestores se colocam e devem também ser analisadas. Perguntamos: Como vem se dando a inserção das diferentes representações previstas em Lei no Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas)? Que atores vem compondo o Ceas nas últimas gestões, principalmente após o início da implantação do Suas?

Levando em conta o que consta no primeiro inciso do artigo, vale também levantar indagações em relação à Comissão Intergestores Bipartite (CIB): como as questões relativas à organização da política de assistência social na relação estado-municípios vêm sendo pautadas? Indagações similares devem ser levantadas em relação à CIB-CEAS uma vez que, a missão de ambas é a mesma: garantir a implementação da política.

Mesmo cientes da amplitude das dúvidas até aqui ressaltadas, não poderíamos deixar de dizer que os modos como a sociedade civil se insere nos novos modelos de participação também devem ser objeto de especulação intelectual. Neste sentido, importa questionar: Como as manifestações institucionais da sociedade civil contribuíram para o exercício do controle social? Como se deu o exercício do controle social no estado do Rio de Janeiro considerando as competências previstas em lei para os conselhos e quais atores contribuíram para isto?

O conjunto de perguntas acima, a cultura da participação que os atores têm no estado do Rio de Janeiro e a forte presença da rede filantrópica dão credibilidade à

hipótese de que o processo participativo não transcorre de forma homogênea nem pacífica.

## **2 Referencial teórico**

Em um Estado capitalista que se organiza na perspectiva democrática é fundamental que atores se movimentem na direção da consecução de interesses coletivos. Neste sentido, nos alinhamos a Carnoy (1986) quando ele reconhece a possibilidade do Estado mover-se contra os interesses do capital. Para tanto, situa-se em uma situação pendular impulsionado por diferentes movimentos sociais que o coloca entre “a acumulação do capital e a paz social ... [uma vez que] o Estado capitalista é inerentemente baseado em classes e agirá desta maneira, a menos que seja pressionado por organizações de massa” (CARNOY, 1986:327-328).

A perspectiva burocrática traz consigo a necessidade de debater a participação. Em particular analisar a participação pública ou participação política como destaca Martins (2010) que envolve parte da vida política, meio para a contribuição do cidadão na comunidade social e política que deseja influenciar nas decisões de natureza diversa.

Magalhães (2011), entre outros autores, chama à atenção para o fato de à participação ser

Conferida importância, especialmente pelo poder público, pois é vista como um meio que tem, entre outras, a função de integrar os assuntos que lhes diz respeito, de retirar desta as opiniões e informações precisas para atuar num certo sentido e para estimular a educação e informar a população para os efeitos e consequências que estão inerentes a qualquer decisão. (MAGALHÃES, 2011:2)

Portanto, parte-se no presente momento, do entendimento da participação como condição para a cidadania, para a ampliação de direitos sociais. Ainda que alguns autores, como Schumpeter (1961) coloquem a participação como método político, como arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, estando dissociada de quaisquer ideias afins.

O entendimento que está presente é de que a participação não é uma questão dada, como bem coloca Coutinho (1997) quando analisa a cidadania aqui entendida numa relação direta com a participação:

A cidadania não é dada ao indivíduo de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das bases, das classes subalternas, implicando um, processo histórico de longa duração. (COUTINHO, 1997:46)

Pode haver risco da participação ser usada para esconder o poder. Portanto, cabe à sociedade estar atenta para que a participação não seja tutelada, delimitada. A participação deve ser conquistada.

Num país com a dimensão do Brasil cabe também que se esteja atento à introdução de mecanismos que amplifiquem vozes, fortaleçam a representatividade que é um grande desafio.

É necessário não perder de vista que na relação democracia-participação-direitos está presente uma trajetória que envolveu a ampliação de um universo de votantes para que representantes fossem reconhecidos, e que este processo envolveu a inclusão dos pobres, das mulheres, dos analfabetos, o que faz parte de uma história relativamente recente no Brasil e no mundo<sup>2</sup>

Avritzer e Santos (2005:71) analisam práticas democráticas e suas contradições no que se refere a concepção de: mobilização, institucionalização, pluralismo partidário, concepção entre elites; e outras. Também afirmam que o modelo de democracia representativa que tem o voto como base, deixa de ser suficiente diante de complexidades sociais que são demandadas e que consideram questões como a região/localidade; a origem étnica; as habilidades profissionais; as prioridades coletivas; a construção histórica da cidadania, entre outras. Sendo assim, afirmam os autores, entram no debate democrático outros arranjos participativos, uma vez que os cidadãos consideram-se cada vez menos representados pelos que são eleitos. Tal cenário vem gerando o ganho de espaço por parte da democracia participativa. Assim, movimentos em favor da participação popular vem se ampliando e configurando experiências como conselhos, conferências, orçamento participativo e apresentado nova forma da população se inserir nas decisões.

A política social é uma das expressões da tensão que perpassa o Estado. Ela pode ser entendida como uma estratégia que o Estado utiliza para responder às

---

<sup>2</sup> Addor (2010) em “A participação enquanto método de democratização do Estado”, apresentado no III Seminário nacional e no I Seminário Internacional “Movimentos Sociais, Participação e Democracia” destaca que são recentes as conquistas democráticas reais, ainda que se considerando Estado democráticos os que possuem sufrágio Universal, sistema político multipartidário, movimento de oposição fortalecido com reais oportunidades de ganhar ou participar do poder, até 1900 não havia nenhuma democracia no mundo e que progressivamente identifica-se: 22 de 154 países em 1950, 119 de 192 países em 2000.

contradições entre capital e trabalho. Logo, não pode ser vista como resposta natural aos dilemas das relações laborais uma vez que se organiza a partir da inter-relação entre atores, interesses e decisões.

A política social, como destaca Werneck (2002), é modalidade de política pública e, como tal, implica em ações de governo com objetivos específicos, podendo ser produzida sob distintos contextos e sistemas. A autora faz reflexões sobre o que chama de armadilha da política social, destacando que as ações de governo estão relacionadas a pressões sociais que, de forma mais ou menos organizadas, com maior ou menor representatividade e legitimidade, se expressam nos marcos dos diferentes regimes políticos.

Ao examinar a política social desde este ponto de vista, necessariamente temos que considerar as suas dimensões históricas, notadamente as variáveis econômicas, sociais, políticas, culturais, tecnológicas e ecológicas. Atores, contextos e processos são dimensões importantes na análise.

Werneck (2002) afirma que existe uma convenção acadêmica sobre a política social. Sob tal convenção, ela é uma ação governamental com objetivos específicos direcionados à proteção social. A autora também destaca que para melhor compreendê-la é necessário responder às seguintes perguntas: A quem proteger? Como proteger? De que proteger? As respostas dadas a estas perguntas foram e ainda são hoje diversas em função das estruturas político-institucionais que organizam os distintos modelos de proteção social. Tais modelos têm como um dos seus eixos estruturantes as relações estabelecidas entre os entes federados.

O arranjo federativo brasileiro reconhece a autonomia de governos locais e regula a parceria por pactos. Ele ainda se caracteriza por ter uma constituição escrita, a definição de competências, a garantia da autonomia e a normatização dos procedimentos. Tais questões são essenciais na facilitação das relações intergovernamentais bem como nas formas de participação instituídas, participação esta reconhecida constitucionalmente como direito compatível com a organização de um Estado Democrático de Direitos.<sup>3</sup>

Portanto, para a presente pesquisa, torna-se elemento importante identificar no âmbito do estado do Rio de Janeiro a Constituição Estadual e as demais regulações que vêm dando sustentação à proposta de consolidar a assistência social

---

<sup>3</sup> O desenho do arranjo federativo brasileiro é válido tanto para a União como para os entes subnacionais.



como política pública reconhecida e operada em sintonia com as competências que lhe são atribuídas.

A esse conjunto de questões associasse o debate sobre institucionalidade. Lobato (2009) enfatiza que a noção de instituições diz respeito a ideias, valores e normas que pautam a vida social. O Estado tem posições privilegiadas, embora não exclusivas, na criação, mudança ou reprodução das instituições. E as políticas públicas, na medida em que definem orientações governamentais que sedimentam ou alteram a posição estatal em relação aos problemas da coletividade, contribuem para esse processo.

Identificar essa dinâmica na presente pesquisa pode ajudar a entender o lugar que a participação tem na implantação da política de assistência social no estado dentro dos parâmetros estabelecidos pela Loas.

Na nossa análise do processo de participação na implementação da assistência social no estado do Rio de Janeiro levamos em consideração a sua trajetória, as bases legais, as ações e a participação de diferentes atores e agentes. Igualmente, reconhecemos que a inter-relação entre esses elementos faz parte de um processo contraditório que possibilitou avanços em direção à consolidação da assistência como política pública.

A assistência social é uma política que tem peculiaridades. A sua trajetória passa por ações solidárias e assistencialistas; por uso político expresso em ações clientelistas até chegar a se constituir em um dever de Estado. Inserir a assistência social no campo das relações entre direitos-deveres, colocando o poder público como responsável por garantir aos cidadãos um sistema de proteção social, trouxe junto muitos desafios. Eis alguns deles: romper com o clientelismo, garantir a política como ação continuada, fortalecer a ação complementar entre os três entes federados, reafirmar o território e a família como bases para as ações e reconhecer a sociedade civil como agente do processo numa ação dialogada com o poder público por meio de mecanismos que garantam a sua participação.

Assim, é importante considerar as configurações que o Estado tem assumido ao longo do tempo; identificar a participação nos diferentes momentos de consolidação do modelo democrático; o que envolve a rede socioassistencial, os trabalhadores da área e os usuários, na perspectiva da consolidação da política pública; também envolve atores da gestão, possibilitando identificar os impactos dessa mesma

participação nas relações de poder e na forma como as políticas públicas chegavam à população.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei 8.742/93 alterada pela Lei 12.435/2011 são os pilares para as conquistas na área da assistência social que, a partir de então, gradualmente, sofreu um processo de amadurecimento, chegando ao desenho dos dias atuais, isto é, ao Suas. Esse trajeto será conhecido no decorrer dos capítulos e estas regulações servirão de base para as análises que serão realizadas.

Será possível perceber que há uma institucionalização instável que perpassa os diferentes governos e que se expressa por meio de órgãos e leis que são criados e, mesmo quando extintos ou revogados, ainda que ocupados por outras iniciativas institucionais que, ao serem constituídas, assumem suas responsabilidades, deixam um vazio expresso em: 1) documentos que se perdem e, 2) em memórias que se vão, porque pertencentes ao acervo de pessoas que são desligadas de órgãos após acumularem expertise técnica e burocrática em um contexto no qual vigora uma frágil cultura do registro. Tudo isso dificulta transições e transferências.

Avanços e retrocessos e criação, fusão e extinção são fatos que refletem um determinado contexto. O contexto internacional, ao avançar na direção dos direitos humanos, trouxe para a assistência social responsabilidades decorrentes do fato de o Brasil ser signatário de pactos e convenções assim como decorrentes de demandas concretas relacionadas à justiça social e à democracia, valores internalizados a cada dia por um maior contingente da população.

A maneira, tanto de responder, como de formalizar o reconhecimento do direito, seja no acesso a serviços, seja no que se refere à participação, requereu do país o desencadeamento da institucionalização de diferentes processos e estruturas organizacionais. Isto provocou a necessidade de se gerar mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Esta é uma leitura ancorada em Hall e Taylor (2003). Para eles a institucionalidade remete ao permanente jogo de interesses, ora com avanços ora com recuos, em diferentes governos, mas alinhavados por regulações, por (re)modelação de órgãos e por movimentos de partilha de poder.

Os referidos autores, entre outros teóricos do institucionalismo histórico, mostram como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. Eles também identificam na institucionalização a presença de procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas

inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. (HALL e TAYLLOR, 2003: 194-195).

Eles também entendem que há características muito fortes no institucionalismo histórico. Os seus teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Também enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. A terceira característica é que eles tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Buscam, enfim, combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias de desenvolvimento das instituições. Este processo também está presente no Brasil uma vez que aqui se dão medidas que vão da fusão de estados à criação de órgãos e manutenção de outros órgãos por mais de um governo (o que nem sempre significa a continuidade de programas), a estadualização de instituições, além de grandes “Planos Nacionais” que envolveram as ações de diversos órgãos.

Ainda do ponto de vista teórico será levada ainda em consideração a questão da “cultura política” que, segundo definição corrente no dicionário de Bobbio (2000:306), é o “conjunto de atividades, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhados pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objetos fenômenos políticos”. Também será levada em consideração a questão da “cultura cívica” que pode ser utilizada para a análise do contexto brasileiro, particularmente, quando relacionada ao retorno ao Estado de Direitos, pois está diretamente ligada às ideias de democracia e cidadania.

### **3 Aspectos metodológicos**

O espaço da pesquisa é o estado do Rio de Janeiro. Ele tem características importantes a serem consideradas. Sua história, em parte, se confunde com a história do país, pois foi capital do Brasil por muitos anos assim como o seu o centro político e administrativo. Ele sofreu um processo de fusão que uniu duas regiões estratégicas, mas com características bastante diferenciadas do ponto de vista da vida sociopolítica e econômica entre si e do país.

O Rio de Janeiro possui uma extensão territorial e um número de municípios (92) relativamente pequeno se comparado com outros estados, o que pode

ser um facilitador para a implementação de uma gestão descentralizada da política de assistência social, ao mesmo tempo que pode ser um desmotivador, se pensado do ponto de vista que, por ser pequeno, o acesso está facilitado.

O período da pesquisa, 1980-2007, foi o da busca da ruptura com a ditadura civil-militar e a busca pela democracia. Estava ali em jogo as definições sobre os direitos dos cidadãos e os deveres do Estado; as responsabilidades do poder público e o papel da sociedade civil. A escolha do referido período justifica-se pelo fato de nele serem encontrados marcos históricos relevantes para o país, para o estado do Rio de Janeiro e, em particular, para a assistência social. Dentro dele foi homologada a Constituição Estadual (1989) que afirma a assistência social como política pública; criado o Conselho Estadual de Assistência Social e outros conselhos afins; regulada a primeira Política Estadual de Assistência Social; realizadas conferências etc.

O presente estudo se valeu de diversos documentos impressos, ainda que isso tenha sido dificultado pela forma precária como os registros governamentais e não governamentais são preservados.

São muitos os questionamentos sobre o lugar da assistência social e a influência que a participação de diferentes atores tem tido no seu processo de consolidação enquanto política pública. Respondê-los é um grande desafio. Para tanto, foi necessário buscar pessoas chave em contextos diferentes e, por meio delas, tentar entender as tensões que emergiram ao longo de tal consolidação.

Geralmente com feições semiestruturadas, entrevistas foram feitas presencialmente, por telefone e por e-mail. Alguns agentes considerados importantes que foram acessados, não puderam, por distintas razões, ser entrevistados.

Informações digitais contidas nos sítios da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e das Secretarias responsáveis pela política de assistência social também foram acessadas e estudadas ao longo do período. Os dados encontrados nesses sítios foram particularmente úteis para entendermos as bases legais, a estrutura administrativa e as ideias subjacentes que modelaram a assistência social ao longo dos anos.

O resultado das análises sobre os dados coletados será exposto de forma cronológica levando em conta duas referências temporais: uma anterior a 1993, tendo por marco a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e outra, posterior, relacionada ao início da implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Outro marco referencial importante foi a IV Conferência de Assistência Social por ser o momento em que o SUAS passa a compor efetivamente a pauta.

No capítulo I destaca-se a construção da política de assistência social no Brasil. São analisadas as décadas de 1980, 1990 e 2000 colocando a Constituição Federal e a Seguridade Social como questões-chave para o entendimento dos rumos da política de assistência social. Apesar desse limite temporal, também apresentamos questões sobre a assistência social que são anteriores às décadas explicitadas e algumas agências prestadoras de serviços são destacadas pelo papel emblemático que tiveram.

Analisa-se os governos e suas contradições em face às conquistas da população por uma assistência social mais sólida. Ao fazê-lo, destaca-se governantes seus atos e adesões ideológicas mais emblemáticas. Assim, o Governo Fernando Collor e o Estado mínimo; o Governo Itamar, o plano econômico de estabilização da economia e a regulamentação da Loas; o governo de Fernando Henrique Cardoso, as reformas, as iniciativas para dar institucionalidade à Loas e a contraditória convivência com o Programa Comunidade Solidária são analisados. Finalmente, examina-se o governo de Luís Inácio Lula da Silva e os desafios encontrados ao longo da sua administração para a consolidação da assistência social como política pública.

No capítulo II dá-se início à aproximação com o campo de pesquisa, isto é, o Rio de Janeiro. Leva-se em consideração a organização político-administrativa do estado, decisões estratégicas como a fusão entre o estado da Guanabara com o antigo estado do Rio de Janeiro e as iniciativas de proteção social até então neles existentes. São também objeto de análise as instituições, gestões, programas, financiamento, a rede socioassistencial, o pacto de aprimoramento da gestão e a forma como o poder público tenta responder ao seu dever em face ao que determina as diferentes normas operacionais básicas que organizam a política aqui em discussão.

Por fim, no capítulo III, tenta-se responder a algumas das perguntas levantadas no início desta introdução. Enfoca-se o exercício concreto da participação na consolidação do modelo democrático de gestão da assistência social no estado do Rio de Janeiro. Para tanto, a participação e as suas possibilidades é examinada, destacando a forma como atuaram os diversos atores envolvidos nas conquistas e institucionalização da assistência social. Desse cenário é parte o controle de gestão por meio da CIB, os conselhos e as Conferências enquanto espaços de debate ampliado. O destaque aos atores e a forma como cada um, em face de suas missões e objetivos, se envolveu no processo também foi examinado no capítulo. Assim, a participação da sociedade civil tem destaque por meio do Fórum Estadual de Assistência Social, destacando as representações dos usuários (a Famerj e a Faferj), dos trabalhadores da área, das

prestadoras de serviços, participação dos atores governamentais dos municípios é destacada considerando a Frente Social dos Municípios Fluminenses (posteriormente denominada de Coegemas). O espaço de institucionalização da participação ganha destaque com a Comissão Intergestores Bipartite e o Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas). Por fim, como ápice do espaço institucionalizado de participação na assistência social, as conferências são pautadas, com destaque para a IV Conferência que aprovou a proposição de implementação de um Sistema Único de Assistência Social.

O caminho percorrido teve a participação como referência para identificar a conformação da Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro. Trata-se de dimensão importante quando se analisa institucionalidade que se processa na implementação das políticas públicas e não é diferente para a assistência social, por envolver diferentes atores, como será visto, e seu acesso, tanto nas decisões, como nos serviços, como por ser emblemática na emergência de uma nova cultura política.

Muitos são os autores que estudam o tema, alguns aqui referenciados, como Araújo (2009) que destaca a busca pela igualdade e sua relação com o conflito com a ideia de bem comum, e traz como elemento para a análise questões como a qualidade versus a quantidade de participação, esclarecendo ter essa um efeito considerável no processo decisório e destacando os riscos que sua baixa qualidade pode gerar na qualidade dos governos e dos governados. Nesse sentido, o autor chama a atenção para a importância de não ilusão com a inclusão que pode evidenciar formas sutis de despotismo e, pior, autorizadas pelos cidadãos.

A participação é sem dúvida condição para a democracia, é a maneira de ampliar o “mundo da política”, mas não basta reconhecer sua importância; é necessário dotá-la de mecanismos e dar-lhe garantias. Nesse sentido, o exercício do controle social previsto na Constituição Federal de 1988 precisa ser inspirador de mecanismos diversos de consulta pública, de espaços de diálogo e os conselhos e as conferências precisam ser caminhos no processo de consolidação da assistência social como política pública.

## **Capítulo I**

### **A Construção da Política de Assistência Social no Estado Brasileiro**

O presente capítulo propõe-se a resgatar o processo de inserção da assistência social no quadro das políticas públicas brasileiras. Para tanto, destaca períodos a partir da década de 1980 salientando as regulações e o desenho assumido por ela em cada um desses períodos. A discussão aqui realizada oferecerá elementos para compreensão da construção da política de assistência social no estado do Rio de Janeiro, o qual será discutido no capítulo II.

#### **1 - Antecedentes do desenho contemporâneo da assistência social**

As profundas modificações normativas na área da assistência social sugeridas pela Constituição Federal de 1988, pela Loas, pela PNAS e pelas NOBs encontram dificuldades de se materializar em função de uma série de fatores. Resumidamente, podemos repousar tais dificuldades no leito da história da política de assistência social no Brasil e a sua vinculação a uma cultura fortemente marcada pelo personalismo, desqualificação e mandonismo. Alia-se a isso a baixa institucionalidade expressa, por exemplo, na carência de recursos humanos e financeiros. Isso, contudo, não significa que ao longo da nossa breve história republicana não tenham sido criados organismos públicos para desenvolvê-la. Com as suas peculiaridades, esses organismos imprimiram marcas culturais à assistência social que resistem, em maior ou menor grau, até hoje e fomentaram atividades que, a despeito da precariedade, guardavam algum tipo de importância para a sobrevivência da população. Também destaca-se o fato de alguns terem perpassado gestões mantendo-se presentes por longos anos, alguns inclusive nos dias atuais.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) é, sem dúvida, um dos organismos emblemáticos desse processo.

A criação da LBA se deu no período da segunda guerra mundial, razão pela qual sua missão inicial era dar amparo às famílias dos soldados que integravam a força expedicionária brasileira e aos mutilados do conflito.

Estava-se, então, sob o governo de Getúlio Vargas, que utilizou as reivindicações do operariado para se legitimar. Isto é, incorporou a classe média ao Estado e ao governo, ao mesmo tempo em que, por meio do populismo, estabeleceu sua relação com os trabalhadores, incorporando-os ao processo político.

Tratou-se de uma engenharia institucional que levou a tensões entre empresários, a velha oligarquia rural e os trabalhadores aos quais políticas de proteção foram destinadas por meio de leis e do estabelecimento do salário mínimo. Vargas percebeu que uma nação é forte quando o povo também dela participa e viu no ‘trabalhismo’ uma forma de transformar essas “intuições políticas” em realidade. (GOMES, 1988). Ao mesmo tempo, a sua política assistencial era fortemente alienante e impedia a formação de uma consciência de classe entre os trabalhadores. Tudo isso favorecia a legitimação da sua ditadura.

Aquele foi um período da nossa história marcado por importantes transformações políticas, econômicas e sociais. Nele, o Estado subsidiava a expansão industrial e o emprego urbano atingiu um nível extremamente elevado em relação aos períodos anteriores. Apesar disso, não se verificou um aumento real do salário dos trabalhadores urbanos. De fato, os rendimentos médios declinaram ao mesmo tempo em que pioravam as condições laborais. A consequência mais imediata deste cenário foi o aumento do ritmo e da intensidade da exploração daqueles que exerciam atividades laborativas.

Desde a sua criação em 28 de agosto de 1942 a LBA esteve marcada pela cultura do primeiro-damismo. A sua primeira titular foi Darcy Vargas, esposa do então Presidente Getúlio Vargas. Ela foi sucedida por diversas outras primeiras damas. O primeiro-damismo deixou fortes marcas na assistência social. Ele tem sido parte e dá sustentação ao uso privatizado e clientelista da proteção social no Brasil. Embora geralmente encabeçado pelas esposas de chefes do Executivo, nele tomam parte outras mulheres que não as esposas de prefeitos, governadores e presidentes. (Sposati, 1990)

A LBA foi criada como entidade civil de finalidades não econômicas com missão legionária e voltada para congregar organizações assistenciais de boa vontade.

Por meio dela o Estado cumpria seu papel de mediador nas questões sociais. Inicialmente vinculada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ela era financiada com recursos oriundos dos 0,55% dos salários dos associados e segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. Esse mecanismo de financiamento foi alterado diversas vezes tendo a LBA, ao longo do tempo, dependido de diferentes fontes de aportes financeiros.

Maciel, Tepedino e Campelo (2001) destacam que desde o seu início a LBA teve apoio dos representantes das federações do comércio e da indústria e de instituições religiosas. Salientam também que nela sempre esteve presente um grande



contingente de mulheres tais como as esposas dos governadores e interventores federais e as chamadas “madrinhas” dos combatentes<sup>4</sup> uma vez que não possuía quadro funcional próprio, a Legião dependia de trabalho voluntário.

Com o fim da guerra, a missão da LBA foi redimensionada. Assim, em 1945, ela passou por sua primeira reforma, tornou-se um órgão dotado de estrutura técnico-administrativa e começou a atuar progressivamente em diferentes frentes: maternidade e infância, velhice, apoio nutricional, educação popular, lazer, pesquisa etc.

A profissionalização e ampliação do escopo de atuação da LBA guardava relação com iniciativas que se delinearão, logo após o final da segunda guerra mundial, para o estabelecimento do estado de bem-estar social nos países europeus. Neles, a proteção social acompanhou o desenvolvimento econômico e estava assentada sobre a doutrina do pleno emprego.

Ainda que com diferenças gritantes, o mesmo processo de montagem de um aparato de proteção social ocorreu no Brasil, requerendo a existência de instituições minimamente capacitadas para responder a esta dinâmica. A LBA, ainda que de forma precária, cumpria esse papel. Mas, vale reafirmar, no caso brasileiro, trabalhadores tiveram acesso aos benefícios de forma seletiva, heterogênea e fragmentada. Logo, a motivação de manter a LBA existia, sobretudo, na expectativa de reprodução eleitoral e não como estratégia de reconhecimento e atendimento amplo das prioridades sociais. (MACIEL, TEPEDINO e CAMPELO, 2001).

A LBA se tornou a maior agência de serviços sociais do país, implementando ações assistenciais que estavam prioritariamente relacionadas à criança, ao adolescente, à pessoa idosa e à pessoa com deficiência. Tais ações estavam marcadas por traços paternalistas e pela prestação de auxílio emergencial e compensatório. Nesta fase ela continuava a depender fortemente de mão de obra voluntária para desenvolver suas atividades.

Após o fim da ditadura varguista a LBA teve sua missão redimensionada e continuou a existir por longo tempo. Em 1969 ganhou status de “fundação” vinculada

---

4 Nenhuma iniciativa da LBA evidencia tanto a participação da mulher quanto o esforço da guerra, que chegou a formar um corpo de voluntárias com mais de um milhão de brasileiras. A LBA formou parcerias com as Escolas de Serviço Social que começaram a surgir na década de 1940 e, por meio de bolsas de estudo, contribuiu para a formação de profissionais, alguns dos quais passaram a compor seu quadro funcional e a organizar dentro dela um trabalho especializado.

ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social e como pessoa jurídica de direito privado era responsável pela assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

A política desenvolvimentista levou a LBA a ter características cada vez mais burocráticas, tecnicistas e controladoras. Na década de 1970 ela se modernizou e ampliou os seus programas. Apesar de revitalizada, a LBA não conseguiu alterar o cerne do *modus operandi* que sempre adotou.

A Lei nº 6.036 de 1º de maio de 1974 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) ao qual a LBA passou a ser vinculada. Naquela época, a Legião incorporou à sua estrutura o Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural (Funrural). Conforme destaca Sposati (1989), em sua revisão estatutária a LBA, além do trabalhador rural, passou também a atender ao idoso e ao “excepcional” provenientes do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Em 1977, ainda vinculada ao MPAS, passou a fazer parte do Sistema Nacional de Previdência Social (Sinpas), criado por meio da Lei nº 6.439\1977. Naquela ocasião ganhou novo estatuto como órgão federal e teve sua estrutura e atribuições ampliadas. Passou a ser da sua competência suprir as demandas dos trabalhadores excluídos do mercado; atender as pessoas independentemente da vinculação destas a outra entidade do Sinpas; executar a política de assistência social; coordenar e supervisionar a rede de entidades; e repassar as suas antigas ações de saúde (como os serviços médicos e hospitalares) para o Instituto Nacional de Previdência Social (Inamps). (LEITE, 1978).

Na década de 1980 a LBA continuou ampliando sua estrutura e sua área de atuação. Para tanto contava com três secretarias: assistência e bem-estar social, administração e planejamento e projetos especiais. Também continuou a contar com a participação do voluntariado por meio de núcleos municipais liderados pelas esposas dos prefeitos. Esses núcleos facilitavam a penetração de seus programas - notadamente o Programa “Primeiro à Criança” - em todo o território nacional.

A LBA passou por diversos reordenamentos, mas sempre se manteve vinculada à vontade política de quem estivesse no poder. Terminava, assim, deixando de lado sua missão estatal e atuava de forma segmentada e centralizada mesmo quando a diretriz da descentralização já estava colocada.

Em 1988, pelo que preconizava a Constituição Federal, à assistência social foi atribuído o caráter de política pública. Tal fato põe em xeque a rede de assistência social existente até então, gera tensões, reordenamentos como a reforma administrativa

sofrida pela instituição. Isso, todavia, não impediu que em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, a Legião fosse extinta por meio da Medida Provisória nº 813 de 01\01\95.<sup>5</sup>

Se para a população em geral a LBA era a referência, a criança e o adolescente tinham atenções específicas. Quando em 1959 a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração dos Direitos da Criança, conferiu cidadania a este segmento e responsabilizou os Estados pelo seu bem-estar. Essa concepção contradizia a natureza coercitiva intrínseca à ação estatal brasileira nesse campo, o que fortaleceu a posição dos grupos que questionavam o tratamento governamental até então dado às crianças.

Em dezembro de 1964 a Lei nº 4.513 extinguiu o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) que ficou vinculada ao Ministério da Justiça. A Fundação emergiu no cenário da proteção social brasileiro para ser órgão normativo responsável por criar e implementar a política nacional de bem estar do então chamado “menor”. Atuava por meio de diretrizes políticas e técnicas que buscavam unificar essa política em âmbito nacional. No que tange à execução, ela contava com as unidades estaduais. Posteriormente, sofreu alterações em seu nome, mas continuou tendo uma atuação frágil quando se leva em consideração o conjunto de necessidades da infância brasileira.

É importante lembrar que, por muitos anos, a atenção à criança esteve pautada no Código de Menores. O Código pressupunha a existência de um modelo assistencial correcional e repressivo que se expressava em práticas arbitrárias onde a criança não era vista em sua integralidade. Esta realidade foi alvo de muitos debates no processo constituinte que culminou na adoção de novos pressupostos como aqueles contidos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988. O artigo definiu que à criança deve ser dada prioridade absoluta sendo a sua proteção dever da família, da sociedade e do Estado. Tal princípio foi posteriormente reafirmado no ECA. Portanto, do ponto de vista doutrinário e normativo não havia mais lugar para os modelos de atendimento à criança e ao adolescente que não reconhecessem os seus direitos.

Com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (Lei nº 8.069/90), a Funabem foi transformada em Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA). Esta passou a atuar dentro da “doutrina da proteção

---

5 A LBA foi considerada, tanto entre os que estavam à frente das gestões do país como por analistas das ações públicas, como o órgão federal mais sólido de assistência social brasileiro.

integral” adotada pelos documentos internacionais e a ter como bandeira a gradativa extinção dos internatos, modificando totalmente as propostas de atuação dos órgãos que a antecederam.

A FCBIA entrou em cena com a missão de coordenar, normatizar e formular políticas que passariam a ser executados por municípios e estados, seguindo a diretriz da descentralização. Também ficou sob a sua responsabilidade ações de assessoramento e de repasse de verbas.

Juntamente com a FLBA, ela foi extinta em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso.

A proteção social, em especial a voltada a crianças e adolescente, mas não apenas, ao longo dos anos mudou de nome e de vinculação. Salles Gomes (2008) nos chama a atenção para o fato e destaca que no período entre 1967 e 1989 a LBA e a Funabem sofreram diversas mudanças de residência administrativa. Estiveram ligadas ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, ao Ministério da Habitação e Bem Estar Social, ao Ministério do Interior e ao Ministério da Previdência e Assistência Social, os quais tinham naturezas diversas. Tal fato envolvia muitas questões, principalmente a indefinição das suas atribuições.

Outra forma de proteção social e as suas correspondentes instituições que merece ser destacada é aquela destinada às pessoas com deficiência.

Antes da existência das instituições especializadas, as pessoas com deficiência tiveram, em grande medida, sua trajetória de vida definida quase que exclusivamente pelas suas famílias. Também definia os seus destinos um modelo médico de intervenção de viés hospitalocêntrico copiado de experiências feitas em outros países. (RIBAS, 2007).

Em 1854, o Instituto Benjamin Constant foi criado pelo Imperador D. Pedro II por meio do Decreto Imperial n.º 1.428 com o nome de Imperial Instituto dos Meninos Cegos. A população surda, por sua vez, passou a ser amparada pelo Instituto Nacional de Educação dos Surdos que foi criado em função das iniciativas do professor francês Hernest Huet e apoio do Imperador. (FERREIRA, 2013).

O modelo de atendimento dessas instituições era educacional e asilar e tinha por objetivo inicial acolher crianças e adultos do sexo masculino que vinham de todos os pontos do país, muitos deles abandonados pelas famílias. Como destaca Ferreira (2013), diferentemente da maioria dos empreendimentos posteriores, os dois institutos foram criados por iniciativa estatal.

Em relação às pessoas com limitações físicas, sensoriais ou intelectuais, as instituições criadas tinham a proposta de “caridade” e benemerência, sem necessariamente fazer parte de uma proposta de política pública.

Figueira (2008:17) afirma que *“as questões que envolvem as pessoas com deficiência no Brasil – por exemplo, mecanismos de exclusão, políticas de assistencialismo, caridade, inferioridade, oportunismo, dentre outras – foram construídas culturalmente”*. Esse conjunto de fatores vem contribuindo para a rejeição das pessoas com algum tipo de deficiência e para as situações de maus tratos a que têm sido submetidas.<sup>6</sup>

Apesar de tudo isso, muitas delas e seus familiares, referenciadas no debate internacional e incentivadas por profissionais que foram trazidos para o Brasil para compartilhar sua expertise, assumiram protagonismo na luta pelo respeito aos seus direitos e necessidades.<sup>7</sup>

No âmbito da constituição – lenta e precária – da atenção às pessoas com deficiência no Brasil, não se pode deixar de salientar o Movimento Pestalozziano, iniciado em 1926, no Estado do Rio Grande do Sul e a Sociedade Pestalozzi, fundada em 1935 em Belo Horizonte. Em 1954, a expansão das Pestalozzis pelo país gerou a criação, no Rio de Janeiro, da primeira Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). (FERREIRA, 2013)

Em 1954, a epidemia de poliomielite no país fez com que familiares das vítimas, empresários, senhoras da sociedade e médicos experientes se agrupassem. Esta união facilitou a criação das condições para o surgimento de uma entidade beneficente de luta contra a paralisia infantil – a Associação Brasileira Beneficente de Reabilitação (ABBR) - que, posteriormente, através da Escola de Reabilitação do Rio de Janeiro, formou a primeira turma de fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais do país. Em setembro de 1957, o Presidente Juscelino Kubitschek inaugurou o Centro de Reabilitação da ABBR, o primeiro do Brasil, dentro da concepção moderna da

---

6 A deficiência é uma característica humana que sempre esteve presente na história da humanidade, quer por moléstias que causavam inquietação e isolamento, quer por sequelas decorrentes do trabalho ou da guerra. Com o desenvolvimento industrial, as pessoas com deficiência ficaram cada vez mais alijadas do convívio social. (FERREIRA, 2013).

7 As lutas relacionadas às pessoas com deficiência estão ancoradas, entre outras coisas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esta afirmou que *“todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”*. Tal afirmativa fez com que pactos e convenções internacionais fossem firmados com vistas à eliminação de formas de discriminação e violência decorrentes de sexo, gênero, geração, raça etc.

reabilitação como um processo integrado de saberes e fazeres profissionais. (FERREIRA, 2013 e RIBAS, 2007).

A disseminação de entidades de reabilitação e de educação especial gerou a criação de mecanismos para pressionar e obter o apoio do poder público. Foram organizadas estruturas de representação em todo o território nacional, dentre as quais devem ser destacadas o Conselho Brasileiro para o Bem Estar dos Cegos em 1954; a Federal Nacional das APAEs em 1962; a Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi em 1970; a Federação Brasileira de Excepcionais em 1974; e a Associação Nacional de Desportos para Deficientes em 1975.

O avanço do trabalho para as pessoas com deficiência contou com o apoio da Legião Brasileira de Assistência. Esta, nas décadas de 1970 e 1980, estruturou o programa de “atenção aos excepcionais” e passou a atuar por meio de convênios firmados com organizações privadas, filantrópicas ou não, com vistas ao repasse de recursos públicos para reabilitação. A LBA priorizava ações interdisciplinares que incorporavam profissionais de diversas áreas.

No início da década de 1980 a ONU decidiu estabelecer o ano de 1981 como o “Ano Internacional da Pessoa Deficiente”. Esta decisão estimulou a realização em Brasília, em 1980, do I Encontro Nacional de Entidades de Pessoas com Deficiência. O encontro contou com a ampla participação de pessoas com as mais diversas deficiências oriundas de diversas partes do país. Dele resultaram a definição de pautas de lutas estratégicas a serem adotadas para 1981, a definição de prioridades e a criação da Coalização Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes. Ele também desencadeou a formação de outros grupos de ativistas e favoreceu o fortalecimento da participação de pessoas com deficiência na vida política do país.

Ferreira (2013) é enfática em afirmar que

os movimentos sociais de pessoas com deficiência que, como tantos outros, emergiram da sociedade civil brasileira, foram decorrentes do florescimento da participação social e se baseavam nos laços de identidade e pertencimento, em busca do reconhecimento da cidadania destas pessoas.(FERREIRA, 2013:36).

É no bojo dessa movimentação que o Estado toma a iniciativa de criar a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde).<sup>8</sup> Ela foi instituída pelo Decreto nº 93.481 de 29 de outubro de 1986 com a missão de: 1) acompanhar e orientar a execução, pela administração federal, dos planos, programas e medidas destinadas a pessoas com deficiência e; 2) manter com os estados, Distrito Federal, territórios e municípios estreito relacionamento, objetivando a soma de esforços e recursos para a integração social das pessoas portadoras de deficiências.

A Corde esteve vinculada a diversas Secretarias e desenvolveu importantes ações que atendiam a algumas demandas das pessoas com deficiência. Em 1995, quando a LBA e a FCBIA foram extintas, a Corde foi, por meio da Medida Provisória nº 813 de 1º de janeiro, integrada ao Ministério da Justiça na condição de um Departamento subordinado à Secretaria dos Direitos da Cidadania. Posteriormente, em 2003, foi transferida para a Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República.

A descrição feita até aqui dos órgãos e políticas é importante por evidenciar a forma como a população reconhecida como prioritária no campo da proteção social, em especial da assistência social, era tratada. Também é importante porque evidencia que a atenção dada a ela era precária.

## **2 - A Década de 1980: cenário político e a assistência social**

Na década de 1980 assistimos ao fim do regime militar, afirmação de atos de resistência por parte da sociedade civil, mudanças nas estruturas burocráticas do Estado e a consolidação de novos conceitos para se pensar a questão social. E não poderia ser diferente uma vez que vivíamos um período de busca pela redemocratização do país.

É o período que reflete o contexto de luta e de mobilização dos diversos segmentos sociais e de entidades da sociedade civil que se organizaram na década anterior (1970) com vistas a melhorar as condições de vida no país. Trata-se de um momento de ampliação das liberdades políticas, de liberdade de propaganda da oposição, de fim da censura prévia, de eleição direta para os governos estaduais, do retorno ao país de vários exilados, de consolidação de diferentes movimentos sociais e

---

<sup>8</sup> Um amplo debate levou à adoção da expressão “pessoa com deficiência”. Ela vem sendo usada nos últimos anos, por escolha do próprio movimento, em lugar de “pessoa portadora de deficiência” ou “pessoa com necessidades especiais”.

de surgimento de organizações civis e religiosas que passaram a se destacar como atores políticos de grande relevância. (GÓIS, 2013).<sup>9</sup>

Não por acaso a Constituição de 1988 consagrou a gestão descentralizada e participativa como uma diretriz relevante. Sobre a Constituição, Góis (2013) destaca que a mesma pode ser considerada um marco na história dos direitos no país. Ele diz que

No campo político, ela ampliou consideravelmente, por intermédio de duas medidas o direito ao voto [e] as possibilidades de organização sindical e a formação de partidos políticos. Na esfera dos direitos civis ela gerou inúmeros avanços. Dando seguimento ao movimento que levou à reintrodução da liberdade de imprensa, de organização e expressão em 1985 (...). (GÓIS, 2013:22).

O processo de elaboração da Constituição de 1988 gerou a convivência entre agentes que defenderam o Estado autoritário e outros que desejavam a sua total ruptura. Essa convivência foi interpretada por alguns autores como uma forma de transição pelo alto. Ali estavam presentes tanto representantes da corporação militar como grupos defensores de grandes interesses econômicos e forças populares interagindo em permanente tensão. Reportando-se àquele contexto Barbosa (2013) afirma:

Com a Nova República, o bloco no poder amparado pelos militares, que havia traçado como forma de transição “lenta e gradual”, a formação de um Congresso Constituinte e se vê antagonizado com a proposta dos movimentos sociais e partido de esquerda que se manifestam pela necessidade de uma Assembleia Nacional Constituinte iniciando os debates em 1977 e lançando em janeiro de 1985 o Movimento Nacional pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte. Tal antagonismo se expressa pela forma de elaboração da Constituição, ou seja, no Congresso Constituinte a participação da sociedade seria diminuída devido ao caráter representativo, enquanto na Assembleia Constituinte, a participação popular seria potencializada, permitindo, assim, maiores avanços legais para os trabalhadores. [...] A institucionalidade autoritária, manteve o Congresso Constituinte, tentando subtrair a participação

---

9 Neste período, o cenário nacional contava com movimentos sociais organizados que tiveram participação na Constituinte, mas não pararam ali. Eles continuaram a atuar politicamente na proposição de leis que ordenariam novas conquistas. Um deles foi o movimento sindical, berço do Partido dos Trabalhadores. Uma grande movimentação social também se deu em torno do movimento das Diretas-Já. A principal impulsionadora das Diretas-Já foi a sociedade civil, ainda que a liderança tenha ficado nas mãos dos partidos políticos de oposição. O movimento tinha como única plataforma as eleições diretas. Esse também foi o momento de ressurgimento de associações profissionais e entidades de classe que passaram a atuar no processo de redemocratização. Devem ser adicionadas a estes atores as universidades, as escolas e as Igrejas. (COELHO, 2010).



dos setores populares e, acima de tudo, mantendo o projeto burguês hegemônico. (BARBOSA, 2013:2).

Ademais, é importante lembrar que naquele momento o neoliberalismo estava no seu auge no mundo e iniciava sua influência no Brasil. A vertente neoliberal que foi mais veiculada entre nós pode ser entendida como uma ação estratégica do capital para reafirmar-se e garantir cada vez mais a acumulação. As implicações imediatas disso eram: a) a redução de direitos; b) o favorecimento da desestatização\privatização dos serviços públicos com a sua transferência para a rede privada; c) geração de desemprego e trabalho precarizado; d) forte disciplina fiscal para eliminar o déficit público; e) focalização de gastos públicos com prioridade para a educação, saúde e infraestrutura; f) liberalização financeira.<sup>10</sup>

Este complexo contexto não impediu que a Constituição de 1988 tivesse avanços, mas, certamente, limitou o alcance de algumas conquistas. Sobre essas conquistas Bosco (2013) destaca o seu caráter inovador nos seguintes termos:

[Na Constituição] ficou plasmado o princípio da universalidade dos direitos, ainda que isso somente diga respeito mais claramente ao campo da saúde. Outro avanço foi o fato de ter fixado como base para o pagamento das aposentadorias e pensões o valor de um salário mínimo. Além disso, introduziu de forma explícita a necessidade de alteração dos modos punitivos e caritativos de atenção às crianças e aos adolescentes, aos idosos e às pessoas com deficiência (...). (GÓIS, 2013:23- 24).

Fleury (2004) é outra autora que reconhece a existência de avanços na Constituição Federal de 1988 em relação aos direitos sociais. Ela destaca questões como a universalidade da cobertura e a regulação pública das práticas privadas. Enfatiza “*tratar-se de uma perspectiva publicista de cogestão governo\sociedade, um arranjo organizacional descentralizado.*” (FLEURY, 2004: 115).

Ainda sobre a Constituição vale lembrar que no Título VIII consta que a “*ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social*”. O trabalho é o marco referencial revelando quanto a cultura do capital

---

10 O neoliberalismo, em grande parte dos países, se caracterizou pelo ataque generalizado ao welfare state e seu modelo de regulação social. É nesse quadro, como destaca Navarro (1993) que ele – desde o pós-guerra relegado à insignificância política – ressurgiu com suas ideias a respeito do mercado, da concorrência e da diminuição do Estado, iluminando teórica e ideologicamente o contra-ataque do capitalismo às conquistas dos trabalhadores. Werfort (1992) chama a atenção para o fato de que o neoliberalismo aponta para o sacrifício dos direitos básicos, sociais e políticos da população ao minimizar padrões de regulação negociados com os agentes coletivos, negando, portanto, a participação das classes subalternas e distanciando-se da democracia contemporânea que exige do Estado formas de intervenção para aplicação da justiça distributiva.

permeou o debate constitucional, pois o entendimento predominante era da inclusão pela via laboral. Esta concepção se contrapunha àquela dos que entendiam os direitos sociais desde uma perspectiva “civilizatória de sociedade”. (SPOSATI, 2009).

Relativamente à assistência social os ganhos formais não foram irrelevantes. Ela foi incorporada à seguridade social e teve ratificada a sua condição de política pública. Boschetti (2008) afirma que esta não foi uma tarefa fácil. Uma das razões para tanto foi a divisão histórica entre os trabalhadores “capazes” e os “incapazes” de trabalhar. Como o debate sobre direitos no Brasil sempre esteve fortemente atrelado a uma perspectiva contributiva, foi difícil convencer certos setores que ações públicas para não contribuintes poderiam figurar em pé de igualdade com o direito à previdência social.

O resultado de um conflito tão frontal de posições foi a aprovação de uma proposta de seguridade social híbrida.

Assim, a previdência social, em uma perspectiva do seguro social, permaneceu destinada a todos que para ela contribuíssem. Dedicou-se a manter a renda do trabalhador em momentos de risco social decorrentes de ausência de trabalho. A saúde ficou destinada a toda a população. A universalização do acesso à saúde somente foi possível porque ela constitui um fator fundamental para a reprodução do capital sendo, portanto, compatível com o ideário neoliberal. Já a assistência social, por fim, ficou destinada a todos que dela necessitarem.

Sumariando esta discussão Fleury (2004) afirma que:

Enquanto o modelo de Seguridade Social originalmente proposto por Beveridge previa um benefício único universal correspondendo a um mínimo vital a ser assegurado pelo sistema público, nossa proposta de seguridade social articulou três sistemas previamente existentes, regidos por lógicas diversas: a saúde pela necessidade, a previdência pela condição de trabalho e a assistência pela incapacidade. (FLEURY, 2004: 115).

Esta lógica levou a seguridade social no Brasil a ter o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento como eixo da saúde, a uniformidade e equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade como base para que a previdência fosse reformada, e a seletividade e distributividade como princípio orientador das ações sob responsabilidade da assistência social. (FLEURY, 2004). Por fim, a autora conclui que *“apesar de haver uma maior adaptabilidade de princípios às áreas, sua integração*

*sob o mesmo conceito de seguridade social supunha uma contaminação positiva entre os três componentes”.* (FLEURY, 2004:115).

Tais fundamentos, plasmados nos artigos constitucionais, incidiram no ordenamento dos serviços de cada uma das referidas políticas e, naturalmente no seu financiamento.

A Constituição Federal define fontes de custeio para a previdência do mesmo modo que para a saúde, sendo que para esta define também percentual mínimo a ser aplicado por cada esfera de governo. A assistência social, por sua vez, embora com fontes de custeio definidas no artigo 195 da CF/1988, não conquistou o pré-estabelecimento de percentual, o que evidencia sinais de que a sua introdução no campo da seguridade terminou se dando de forma subordinada.

É inovador que a assistência social tenha sido alçada ao patamar da seguridade social, mas o salto dessa conquista deveria estar também no financiamento, o que não ocorreu. Além de não ter percentual garantido em lei<sup>11</sup>, seus recursos continuam sendo muito inferiores aos da saúde e da previdência.

Entre dúvidas e incertezas, a nossa avaliação dessa dinâmica tende a ser mais positiva do que negativa. Ela se baseia na enorme relevância que teve a sua inserção, junto com a previdência social e a saúde, na seguridade social uma vez que isto favoreceu: 1) a possibilidade de rompimento com sua história assistencialista e do não-direito; 2) o seu direito a parte dos recursos do orçamento da seguridade social; 3) a sua descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos programas às esferas estadual e municipal; 4) a possibilidade de participação da população, por meio de organizações representativas, na sua formulação e no controle das ações em todos os níveis; e, 5) a sua definição como dever do Estado.

Foi na década de 1980, em um cenário rico e conturbado, que um partido político de esquerda tentou assumir o governo do país, mas sem sucesso. Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi derrotado nas urnas por Fernando Collor de Melo.

---

11 A saúde e a educação têm percentual garantido na CF/88. Este debate faz parte da agenda da assistência social e, em 1995, na primeira conferência nacional estava proposto 5% do orçamento da seguridade social. Posteriormente, o debate sobre financiamento recebeu críticas na relação proporcional entre recursos destinados a benefícios e a serviços. Esta questão levou a revisão proposta de percentual que passou a ser defendido para os serviços, considerando o fato de o BPC e a Transferência de Renda pelo PBF terem valores que não compatibilizavam, proporcionalmente, com os destinados a serviços. Este não é um debate resolvido no interior da gestão, nem junto à militância e à academia.

Não é possível prever que rumos o país teria tomado com um resultado diferente. O que sabemos é que a partir daí abriu-se um grande vão ideológico e prático para a desresponsabilização do Estado na área social e a desmontagem da máquina pública, o que favoreceu a capacidade de se desconstruir os avanços constitucionais alcançados no campo da assistência social.

O mote dos discursos presidenciais a partir daí era o do “Estado Mínimo”. Um Estado Mínimo que, como destaca Behring (1998), se fez mínimo para o social e não para o capital que continuou contando com apoio e financiamento público.

### **3 - Década de 1990: os governos, suas contradições e as conquistas sociais**

#### **3.1 O Governo Fernando Collor e o Estado Mínimo**

O caminho trilhado pelo país em direção à democracia elegeu, em 1990, Fernando Collor de Melo que assumiu a Presidência da República (1990-1992), apoiado pela elite dominante e pela mídia e com um projeto baseado no “liberal-corporativismo”. Este projeto, segundo Coutinho (1993), era caracterizado pela presença de partidos frouxos sem propostas orgânicas, aliada a uma forma de representação de interesses extremamente pulverizada que se dava por meio de lobbies específicos.

Ao assumir, o Presidente Collor deu maior efetividade ao modelo neoliberal, rompendo radicalmente com o modelo de crescimento presente no Brasil até então, o qual era caracterizado por: 1) forte intervenção estatal na produção de bens e serviços e 2) protecionismo comercial. Ele foi substituído por políticas de descentralização e pela abertura comercial associada à queda de tarifas de importação. (ALVES, 2004).

O governo Collor adotou um plano econômico conhecido como Plano Collor I (1990) que restabeleceu o cruzeiro como moeda nacional, congelou preços e salários por 30 dias, estabeleceu a livre negociação de salários entre empregadores e empregados, aumentou taxas e impostos, reduziu subsídios, reteve saldos e bloqueou contas bancárias, poupanças e fundos. Tais decisões foram alvo de muitas críticas por parte de economistas e gerou temores na população. (ALVES, 2004).

No campo social, vale destacar a aprovação de diversas leis que tinham por finalidade consolidar dispositivos constitucionais. A Lei da Pessoa Portadora de Deficiência em 1989 seguida, em 1990, pela Lei Orgânica da Saúde (LOS), pelo Estatuto do Sistema Único de Saúde e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

foram sancionadas apesar das dificuldades criadas por interesses contrários nos quais a visão neoliberal estava presente.

Se tais interesses não tiveram força suficiente para barrar as regulações acima mencionadas, o mesmo não ocorreu com a Loas que foi vetada integralmente sob a afirmação de que a nação não dispunha de recursos para o pagamento dos benefícios previstos. O veto revelava a falta de prioridade que o tratamento dos problemas sociais tinha no governo. Não casualmente a Loas foi sancionada apenas no governo seguinte. (SPOSATI, 2004).

Ao assumir a Presidência da República Fernando Collor criou o Ministério da Ação Social ao qual vinculou a Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (FCBIA) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Esta passou a ter por presidente Rosane Collor, que era sua esposa. Reafirmava-se a cultura do “primeiro-damismo”, acompanhada de posturas e ações patrimonialistas que envolveram a primeira-dama e a instituição em escândalos. Isto, ao seu turno, reforçou a iniciativa dos trabalhadores da Fundação de juntarem-se aos movimentos sociais e aos profissionais envolvidos na defesa do trabalho social, principalmente os assistentes sociais. Os assistentes sociais vinham buscando atuar dentro de um novo projeto ético-político profissional pautado na garantia e efetivação dos direitos sociais e, conseqüentemente, da aprovação da Loas.

As ações presidenciais nesse período se orientavam pela lógica do mercado, considerado o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. No governo de Fernando Collor teve início a “marcha da internacionalização competitiva”, isto é, foi iniciada a quebra das barreiras comerciais e o início dos leilões das privatizações.

Apesar do autoritarismo econômico e da eliminação de conquistas sociais por meio de cortes nos gastos e desativação de programas públicos, assistimos em 1991 o retorno da inflação acompanhada de forte recessão e desemprego. Além disso, o cenário foi marcado por inúmeras dificuldades no campo da política social. Tais dificuldades – nomeadamente a descontinuidade - corroboram as análises correntes de que a existência de sólidas políticas sociais pressupõe uma forte institucionalização de capacidade técnica que garanta a continuidade no fluxo de oferta de serviços que dá materialidade aos direitos da população. (ARRETCHE, 2000). Cortes de recursos e desativação de programas contradizem o dever de Estado, ainda mais naquele contexto uma vez que não se tratava de austeridade com o recurso público, mas de inversão de

prioridades, o que gerava o não acesso da população a direitos constitucionalmente estabelecidos.

Impulsionado por diferentes atores, tanto das forças conservadoras presentes na economia do país, como dos movimentos sociais, o clima de rejeição ao governo de Fernando Collor foi crescendo. Dentre estes atores é imprescindível destacar a juventude universitária e secundarista que produziram o movimento que ficou conhecido como “Caras Pintadas”. Este foi liderado pela União Nacional de Estudantes (UNE) e pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES). Tais entidades organizaram grandes mobilizações de massa com ampla participação dos trabalhadores e do movimento sindical.

Diante de tantas insatisfações e de tantos brados de “Fora Collor”, o Presidente não conseguiu forças suficientes para levar adiante o seu mandato e renunciou durante o processo de impeachment. Sobre o impeachment alguns estudos levantam razões diversas para que ele tenha ocorrido: 1) o fracasso na luta contra a inflação; 2) a recessão prolongada; 3) a série de escândalos de corrupção envolvendo membros do governo; 4) o estilo pessoal de Fernando Collor exercer o poder; e, 5) a drástica redução do prestígio do presidente junto à população que o elegera com significativo número de votos.

Sallum Jr. e Casarões (2011) destacam outro fator que contribuiu para a queda de Collor: a fragmentação partidária e a sua decisão de não partilhar o poder com os partidos políticos, mesmo os que o apoiavam, levando-o a uma situação de insulamento. Avançam os autores nessa análise dizendo que o cenário conspirava contra Collor. Quando ele tentou aproximações e busca de apoios, a base governista já se encontrava fragilizada no Legislativo onde estava presente uma coalizão política de partidos de centro e de esquerda (PMDB, PSDB, PDT, PT, entre outros,) que pode ser descrita como uma “*expressão parlamentar de coalizão sociopolítica democratizante.*” (SALLUM Jr e CASARÕES, 2011:193).

Ainda sobre o impeachment vale a pena apresentar o argumento de Avritzer (2000). Ele considera que o papel da sociedade civil foi mais importante do que o dos partidos e o do Congresso. Ele também valoriza a aliança política estabelecida entre a opinião pública, os movimentos sociais e o sistema legal, aliança esta que revelou-se fortalecida em detrimento de outras alianças mobilizadas por Collor.

Em suma, muitos foram os fatores para que Fernando Collor renunciasse, ficando a Presidência da República a cargo do Vice-Presidente Itamar Franco.

### 3.2 - O Governo Itamar: o Plano Econômico e a LOAS

O vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo (1992-1994) após o impeachment de Fernando Collor. O cenário brasileiro à época era dos mais difíceis de sua história: recessão prolongada, inflação crônica, desemprego, além de um clima de descrença por parte dos brasileiros.

Ele deu continuidade a aspectos da política neoliberal condenando o que chamava de “gigantismo estéril” do Estado. Assim, manteve o arrocho salarial, a privatização e o pagamento da dívida externa, mas não se propôs a reduzir tudo à lei do mercado.

Sua gestão caminhou na tentativa de articular uma coalizão de centro-esquerda para dar sustentação política ao governo.

Em 1993, dando cumprimento a uma determinação constitucional, o governo realizou um plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo no Brasil. A resposta do povo brasileiro foi manter a República e o Presidencialismo, reafirmando a cultura política do país.

Fernando Henrique Cardoso foi chamado para enfrentar a crise econômica como Ministro da Fazenda. Souza Filho (2011) chama a atenção sobre este momento lembrando que nele se articularam as forças de centro-direita com o intuito de conduzir e consolidar o projeto fundado na hegemonia neoliberal. Ao mesmo tempo, o Presidente Itamar Franco tentava se aproximar de forças opostas, o que não foi suficiente para impedir medidas econômicas sintonizadas com as diretrizes do FMI e do Consenso de Washington.<sup>12</sup>

Foi na gestão de Itamar Franco que, em julho de 1994, o Plano Real entrou em vigor com medidas que contribuíram para o controle da inflação; para o aumento dos investimentos de capital estrangeiro; e para a maior abertura da economia às importações, estimulando a concorrência produtiva da indústria nacional com o mercado externo.

O Presidente, no campo social, criou o Ministério do Bem-Estar Social que teve Jutahy Magalhães Filho como seu primeiro titular. Tanto a Secretaria de

---

12 Termo pelo qual ficou conhecido um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de instituições financeiras como FMI e o Banco Mundial. Foi elaborado em 1989 e tinha entre suas “regras” a adoção pelos países das seguintes medidas: redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação e desburocratização; e direito à propriedade intelectual.

Assistência Social (SAS) como a LBA ficaram a ele vinculadas. A Legião passou a ter como presidente Leonor Franco, esposa do senador Albano Franco, fato que reafirmava o caráter político que sempre esteve presente na indicação da presidência dessa instituição. A gestão de Leonor Franco na LBA coincide com o momento de redefinição da assistência social no país.

Também fez parte da pauta do governo Itamar, no campo social, a luta contra a fome e a miséria. Ela foi desencadeada em sintonia com os setores organizados da sociedade brasileira.

Em meio às tensões a Loas (Lei 8.742/93) foi sancionada, mas as medidas efetivas pelo menos quanto ao plano legal, relacionadas ao seu desdobramento só ocorreram durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Isto pode ser explicado, entre outros fatores, pelo curto tempo que Itamar Franco esteve à frente do governo federal. Lembremos que ele, por ser vice-presidente, assumiu os dois últimos anos da gestão de Fernando Collor.

Ainda que se reconheça a importância da sanção da Loas, ainda que se considere o cenário brasileiro do momento e o curto tempo de sua gestão, entende-se que o pensamento neoliberal prevaleceu em seu mandato, o que impediu que mais uma vez a assistência social avançasse no país, embora não só. Isto é, políticas sociais como saúde, educação e habitação também viveram seu processo de retraimento e suas perdas foram maiores ou menores a depender da capacidade de mobilização de seus atores, do jogo de interesse presente.

### **3.3 - O Governo Fernando Henrique Cardoso e as Reformas**

O governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu entre 1995 a 2002. Contava com o apoio do seu partido de origem, o Partido Social Democrata (PSDB), além do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e outros identificados como partidos de direita.

Ele chegou ao poder em meio ao sucesso do Plano Real no combate à hiperinflação e ao temor da vitória de um governo de oposição. Sua missão era consolidar a estabilidade monetária considerada pré-requisito para o crescimento econômico e para as transformações no campo das políticas sociais. (INESC, 2004).



Sua gestão compreendeu dois momentos, ambos marcados por iniciativas neoliberais que levaram a alterações na estrutura da burocracia federal e nos direitos sociais.<sup>13</sup>

No domínio econômico ele deu continuidade ao Plano implantado quando Ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco, o que implicou na ampliação dos esforços de desmonte e enfraquecimento do Estado.

Já no seu primeiro mandato, por intermédio do então criado Ministério da Administração e Reforma do Estado- MARE, privatizou empresas públicas e extinguiu e reestruturou órgãos, sempre sob a alegação de necessidade de reconstrução do Estado e eliminação da burocracia. Isto produziu um desmonte de parte da máquina estatal, assim como abriu espaço para que o capital estrangeiro passasse a atuar mais livremente no país. Nada disso é surpreendente quando levamos em consideração o fato de que o governo de Fernando Henrique organizou as suas reformas em sintonia com o processo de mundialização e em articulação com os interesses financeiros da elite brasileira sempre interessada na garantia de seu espaço no mercado.

A grande reforma na administração pública proposta neste governo buscava contrapor o modelo burocrático (apontado como causa da ineficiência da máquina pública e de seus serviços) ao modelo chamado de “gerencial”.<sup>14</sup>

O modelo gerencial tinha e tem por objetivo, entre outros, a redução dos gastos do governo, o aumento na eficiência dos serviços públicos e o aperfeiçoamento da governabilidade. Enfatizava o controle dos resultados através dos contratos de gestão no lugar de controle dos procedimentos; o fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal organizada em carreiras e valorização do trabalho técnico; a separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; a transferência de atribuições para o setor público não estatal; a realização de contratos de gestão pelos quais indicadores de desempenho eram definidos e os resultados medidos.

---

13 No governo de Fernando Henrique Cardoso o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentava propostas ditas inadiáveis para que o país chegasse ao patamar da modernização capitalista requerido a um país com a importância econômica do Brasil. A reforma do aparelho de Estado ganhou importante materialização nas Emendas Constitucionais nº 19 (Reforma Administrativa) e nº 20 (Reforma da Previdência) de 1998, em várias outras posteriormente aprovadas e na política econômica desde então inalterada.

14 Mafra (2004) comenta que a administração gerencial repousa em descentralização política e administrativa; na instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos; na flexibilidade organizacional; no controle de resultados ao invés de controle passo a passo de processos administrativos; na adoção de confiança limitada no lugar de desconfiança total em relação aos funcionários e dirigentes; e, por último, na administração voltada ao cidadão e aberta ao controle social.

Também fazia parte do modelo a terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passaram a ser licitadas no mercado.

A proposta de reforma administrativa incidia também sob a força de trabalho empregada na burocracia estatal. Assim, visando reduzir o seu tamanho, servidores foram incentivados a ingressar em programas de demissão voluntária e a antecipar suas aposentadorias. À medida que isto ocorria, as necessidades de novos servidores iam sendo supridas por meio das terceirizações e contratos precarizados. Apenas as chamadas “funções estratégicas de Estado” receberam um tratamento diferenciado.

Outra reforma que se buscou alavancar durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso foi a reforma previdenciária. Os esforços para a sua realização se deram sob forte influência de ideias estrangeiras as quais buscavam, por meio de medidas liberalizantes, adequar o país aos padrões internacionais favoráveis ao acúmulo e reprodução do capital. (MAFRA, 2005).

A reforma da previdência realizada por Fernando Henrique Cardoso foi de caráter fiscal, restringiu o acesso aos benefícios e reduziu encargos governamentais com aposentadorias integrais. Em contraponto, incentivou o mercado de seguros privados e previdência complementar. Também alterou a idade mínima para aposentadoria, eliminou as aposentadorias especiais e realizou mudanças no critério de cálculo dos anos de trabalho em relação aos anos de contribuição. O sistema previdenciário brasileiro passou a se estruturar por meio de regimes: o Regime Geral da Previdência (RGPS) que se destina aos segurados que se encontram no setor privado; o Regime Próprio da Previdência dos Setores Cíveis (RPPS) que abrange os servidores dos municípios, estados e da União; o Regime dos Militares das Forças Armadas e o Regime de Previdência Privada que possui um caráter complementar e voluntário e é autônomo em relação à Previdência Social Pública. (MAFRA, 2005).

A reforma da previdência de 1999, que por meio de Lei Complementar criou o fator previdenciário, desconstitucionalizou os critérios que serviam de base para o cálculo dos benefícios referentes à aposentadoria. Isto, segundo Salvador (2005), fez com que

o benefício de aposentadoria [passasse] a ser calculado de acordo com o montante de contribuições realizadas pelo segurado, capitalizadas a uma taxa com percentual variável conforme o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de gozo do benefício (SALVADOR, 2005:14.)

As ações implantadas na gestão de Fernando Henrique mudaram lógicas administrativas e relações trabalhistas até então presentes em toda a federação, pois estabeleceu, por exemplo, a possibilidade das três esferas de governos aderirem ao sistema complementar privado mediante o estabelecimento de um teto para a aposentadoria (previdência complementar) de seus servidores.

No que se refere à assistência social uma primeira questão a ser lembrada é que ao longo dos seus mandatos Fernando Henrique Cardoso alterou significativamente a estrutura burocrática responsável por essa política. De um lado, manteve em funcionamento, por alguns anos, a LBA que, apesar de debilitada pelos escândalos, continuava a ser uma referência na área. Por outro lado, reestruturou a Corde, extinguiu o MBES, a LBA e a FCBIA (antiga Funabem) e criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). A este Ministério ele vinculou a Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) que assumiu o papel dos órgãos extintos.

Nos governos FHC, o espírito constitucional é quebrado pela agressiva ação, fruto de consenso entre governo e instituições internacionais, de desmonte dos sistemas públicos sociais, por meio da privatização e da capitalização dos serviços. O combate à pobreza passa a ser visto como função externa às políticas sociais por meio de fundos específicos e estruturas que escamoteiam a responsabilidade do Estado. Na área assistencial, isso significou a reversão da tendência universalista para a focalização de populações e territórios, através de programas tipo bolsas. (INESC, 2004:21).

Ainda no campo da discussão sobre a política de assistência social outras questões relevantes merecem ser mencionadas.

Em termos gerais o governo de Fernando Henrique não seguiu o disposto na legislação quanto à execução dos programas assistenciais da Seas. Assim, as ações desta Secretaria foram marcadas pelos princípios da seletividade, focalização e restrição ao acesso e à abrangência dos benefícios. O repasse previsto de um salário mínimo relativo aos auxílios natalidade e funeral para famílias com renda per capita abaixo de um quarto do salário mínimo não foi implementado por falta de regulamentação<sup>15</sup>. (INESC, 2004).

Por meio de medidas provisórias o governo tornou mais restritivo o acesso ao Benefício de Prestação Continuada. Para tanto ele elevou a idade de 65 para 67 anos dos idosos pobres elegíveis, o que contrariava a própria Constituição que reconhecia

---

15 A regulamentação do Benefício eventual previsto no artigo 22º da Loas até hoje não tem consenso entre as três esferas de governo. Algumas orientações já foram definidas pelo CNAS, mas ainda não gerou um resultado nacional.

como idosa todas as pessoas acima de 60 anos. (INESC, 2004). Outra forma de restringir o acesso foi através da instituição de mecanismos vexatórios de comprovação da miserabilidade (apresentar declaração de pessoas com autoridade reconhecida - líderes religiosos, delegados, assistentes sociais etc. - de que era pobre e fazia jus ao benefício)<sup>16</sup>. Comentando essa questão, Fleury (2004) afirma que os critérios eram tão restritivos que o benefício tornou-se excessivamente focalizado na população de alto risco social.

No que pesem os problemas associados ao acesso ao BPC, não se pode negar a sua importância e o significativo avanço que representou na atenção ao direito de dois segmentos reconhecidamente fragilizados: a pessoa idosa e a pessoa com deficiência.

O governo de Fernando Henrique, inspirado em experiências municipais, implantou em âmbito nacional o Programa de Renda Mínima. Este deu origem ao Programa Bolsa Escola que foi criado em 2001. Vinculado ao Ministério da Educação, ele previa a destinação de recursos para famílias que possuíam sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimento de ensino fundamental regular e com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento. Também foi criado no seu governo o “Auxílio-Gás” que era destinado às famílias com renda mensal per capita máxima equivalente a meio salário mínimo que fossem beneficiárias do Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação ou fossem integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal <sup>17</sup>.

Os programas de transferência de renda implementados no governo Fernando Henrique expressaram o reconhecimento das necessidades daqueles incluídos nos números da pobreza; porém, o fato de terem sido executados de forma fragmentada entre diferentes Ministérios, sem os recursos que eram necessários e sem a capacidade de articular-se com as demais políticas setoriais feria o princípio da integralidade e comprometia seus efeitos sobre a população-alvo.

O diagnóstico subjacente à implementação desses programas e benefícios é o de que havia um problema de origem redistributiva, sendo necessária a atuação do governo federal para evitar o agravamento das desigualdades. Inspirado nesta visão é que foi implantado o Programa Comunidade Ativa que envolvia o apoio à micro e pequenas empresas e estímulo ao desenvolvimento local nos municípios mais carentes.

---

16 Tal exigência foi posteriormente suprimida.

17 Instituído pelo Decreto 3.877 de 24 de julho de 2001.

O mesmo raciocínio levou à implementação do Projeto Alvorada. Este foi depois renomeado de “Rede Social”, tendo como função agrupar os programas de transferência de renda destinados às famílias pobres.

A área da proteção à infância e adolescência também foi alvo de forte intervenção governamental nesse período. As ações mais importantes foram: 1) o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) que representava o cumprimento de compromisso internacional do qual o Brasil é signatário; 2) o Programa Sentinela, voltado ao combate do abuso e exploração sexual; 3) o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano que destinava uma bolsa mensal aos indivíduos desse grupo geracional; e, 4) a Assistência Socioeducativa (Asema) destinado às criança e aos adolescentes.

Freitas (2004) considera positiva a construção das políticas para crianças, adolescentes e jovens. Contudo, ressalta que na prática os recursos alocados eram insuficientes, revelando a pouca prioridade dada a esse segmento. Não se pode negar, no entanto, o avanço significativo do ponto de vista conceitual e normativo,<sup>18</sup> mas é preciso ressaltar que a questão das políticas específicas ainda que possam refletir a prioridade constitucional, precisa ser vista atentamente, pois corre-se o risco de reproduzir pulverizações e ações concorrenciais por recursos.

O debate a respeito da assistência social nos mandatos de Fernando Henrique, dos seus antecessores e sucessores deve sempre englobar a discussão sobre a Loas. Como se sabe, esta lei estabeleceu um novo desenho para a política de assistência social. Ela também definiu como pré-condição para repasse de recursos da União aos estados e municípios a implantação em todo o país de órgãos que fazem parte do novo desenho. Assim, conselhos e fundos foram criados em grande quantidade.

No governo de Fernando Henrique assistimos a um vultoso crescimento de tais órgãos. Foi ao longo dos dois mandatos de FHC que teve início a institucionalização dos dois tipos de Comissões Intergestoras. O primeiro tipo envolvia as três esferas de governo nas denominadas Comissões Intergestoras Tripartites (CIT). O segundo envolvia os estados e seus respectivos municípios nas Comissões

---

18 Foi também no governo de Fernando Henrique que o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei Complementar nº 1111/2001) foi criado. O Fundo ampliava recursos para os projetos sociais ao mesmo tempo em que concorria, mesmo que parcialmente, com o Fundo Nacional de Assistência Social estabelecido pela Loas.

Intergestoras Bipartites (CIB). Os dois tipos de comissão constituem espaços de pactuação entre governantes para implementar a Loas e a PNAS.<sup>19</sup>

Ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso o país já contava com um sistema nacional de assistência social organizado em torno de fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais. Contava ainda com conferências nacionais periodicamente realizadas. A previsão legal inicial era a de que as conferências acontecessem a cada dois anos. (DRAIBE, 2003).<sup>20</sup> Tal sistema tinha muito de motivação nos riscos da perda de recursos do que conscientização de suas necessidades por um modelo democrático, já que o artigo 30 da Loas o colocava como requisito para cofinanciamento.

No governo Fernando Henrique observava-se a coexistência de duas linhas de trabalho relacionadas à política aqui em discussão que competiam entre si. Uma que envolvia o preconizado na Loas e que se materializava por meio da Secretaria de Assistência Social. A outra era exclusivamente voltada ao combate à pobreza e tinha no Programa “Comunidade Solidária”<sup>21</sup> sua principal instância de materialização, desconhecendo o comando único previsto na Loas.

Para o governo Fernando Henrique, o Conselho do Comunidade Solidária (CCS) foi um espaço importante no incentivo e na interlocução do governo com as entidades da sociedade civil envolvidas com a política de assistência social.

O incentivo à participação da sociedade civil no campo assistencial se deu por meio de um novo marco legal - a Lei 9.790/1999. Tal lei criou condições para a sociedade civil escolher novas formas de qualificação de pessoas jurídicas de direito

---

19 Sobre as políticas de âmbito nacional relacionadas à assistência social, ver Alchorne (2012).

20 No entanto, por meio da Lei 9.720/1998, o Presidente Fernando Henrique ampliou esse prazo para quatro anos, contrariando a Loas e o desejo da militância. Esta buscou minimizar os efeitos negativos dessa mudança através de repetidas convocações extraordinárias.

21 A medida provisória nº 813, de 1/1/95 que extingue o Ministério do Bem-Estar Social – MBES, a FLBA e a CBIA, cria em seu artigo doze o "Programa Comunidade Solidária", entendido como uma estratégia para articulação das ações de combate à fome e à pobreza, tendo como alvo de suas atenções prioritárias a saúde, alimentação e nutrição, geração de emprego e renda, e a defesa de direitos, entre outros. Ferindo o comando único o programa fica vinculado a Casa Civil da Presidência da República, coordenado por um Conselho Consultivo do qual participavam dez Ministros, dentre os quais o Ministro-Chefe da Casa Civil e 21 personalidades da sociedade civil, convidadas. O Conselho era presidido pela Primeira-Dama, com uma Secretaria Executiva e devia atuar na articulação das ações dos diferentes ministérios, tendo por atribuições: propor e opinar sobre as ações prioritárias na área social; incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizassem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome; incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementaridade das ações desenvolvidas; promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade.

privado sem fins lucrativos e se instituírem como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) que se vinculam ao Ministério da Justiça. Tratou-se de significativa mudança, pois, até então, as instituições se inscreviam no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e, posteriormente, passaram a ser inscritos no CNAS. A mudança então gerada com a referida Lei se deu na forma como qualificavam-se as entidades beneficentes da assistência social, que até então tinham uma diretoria que cumpria sua missão de forma voluntária, passando com a nova lei a ter permitido o pagamento aos diretores. As avaliações sobre a Lei 9.790/1999 tendem a ser negativas ao salientarem que ela não ajudou a clarificar o processo de reordenamento do procedimento cartorial e de isenções que já era confuso. (PINHEIRO, 2008).

Embora a Loas já estivesse regulamentada, não havia o devido respeito a muitas das suas determinações. Um bom exemplo refere-se ao comando único da política de assistência social em cada esfera de governo. Talvez tentando superar as massivas críticas sobre seu modelo de organização da assistência social, o governo tenha colocado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Agente Jovem sob a coordenação do Projeto Alvorada que era coordenado pela SEAS. Ao mesmo tempo, criou o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que, operacionalizado pela Caixa Econômica, cadastrava todos os beneficiários dos programas de transferência de renda. A iniciativa de centralizar alguns programas no Projeto Alvorada não gerava efetivamente a unificação de comandos, entre outras razões, porque continuava a existir o Comunidade Solidária. Ainda assim, é necessário reconhecer que a criação do CadÚnico foi importante para alavancar o trabalho social com as famílias, pois possibilitava um banco de dados das mesmas.

A década de 1990 passou sob forte impacto do neoliberalismo e a sua proposta de minimização das políticas públicas. Se por um lado a Constituição Federal determinava avanços no plano dos direitos, por outro lado, os caminhos trilhados pelo Estado brasileiro deflagraram processos de retração de investimentos públicos no campo social ao mesmo tempo em que privilegiavam os interesses do capital financeiro. O governo de Fernando Henrique Cardoso reafirmou o modelo neoliberal conduzindo privatizações de bens públicos. Nesse afã, fez uso da mídia para desqualificar os que se opunham à sua condução política, revelando a face arrogante de seu perfil político. (OLIVEIRA, 2000). Sua gestão foi sustentada pelo discurso da “parceria” com a sociedade civil, o qual ganhou a adesão de entidades filantrópicas. Além disso, ele

reforçou a dependência dos municípios dos recursos federais acessados por meio de convênios e da rede de filantropia neles presentes.

No ano de 1997 Fernando Henrique conseguiu aprovar no Congresso Nacional a emenda da reeleição a qual permitiu que ele se candidatasse novamente ao cargo de Presidente. O Plano Real e o controle da inflação continuaram sendo sua principal bandeira de propaganda política. No ano de 1999 ele deu início ao seu segundo mandato no qual deu continuidade às privatizações e encaminhou algumas reformas educacionais.<sup>22</sup> Após oito anos no poder FHC realmente conseguiu controlar a inflação. Entretanto, a distribuição de renda no Brasil continuou desigual e a dependência do Fundo Monetário Internacional (FMI) aumentou. Uma inflexão nesse padrão de gestão somente foi observada na década de 2000 quando ascendeu ao poder um governo popular e democrático.

#### **4 - Anos 2000: a consolidação da assistência social como política pública**

A eleição de um operário para a Presidência da República contou com amplo apoio de diferentes segmentos da população e foi acompanhada de expectativas de profundas mudanças no país. Afiançava essa expectativa a postura histórica do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação ao Fundo Monetário Internacional (FMI), à dívida externa e ao modelo de concentração de renda.

A seguir apresentamos algumas reflexões sobre o cenário nacional e internacional no qual se deu a eleição de Luís Inácio Lula da Silva.

No plano internacional havia uma desconfiança em relação aos destinos que seriam dados a política econômica do país uma vez que eram conhecidas as críticas que a mesma vinha recebendo da oposição que agora assumia o poder. Internamente, o governo Lula herdara um país que viveu uma crise econômica e política nos últimos anos do governo Fernando Henrique, quando, apesar do controle inflacionário, não se garantiu melhoria significativa da taxa de desemprego, redução de exclusão social, consolidação de recursos no campo da assistência social, aumento das atividades econômicas, elevação do poder aquisitivo do salário mínimo etc. Em toda a sua campanha, o futuro presidente manifestou a sua preocupação com o desenvolvimento do país. Isto, que por um lado representava esperanças; por outro, evocava temores.

---

22 Foram aprovadas, no ano de 1996, as Leis de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) e, posteriormente, foram criados os Parâmetros Curriculares para o Ensino Básico.



Diante do cenário nacional e das desconfianças internacionais, ainda em campanha, o candidato Lula fez circular a chamada “Carta aos Brasileiros”. Posteriormente, quando eleito, fez um pronunciamento em Washington, onde reafirmou sua preocupação com o desenvolvimento, mas também seu compromisso com a responsabilidade fiscal, com o combate à inflação e com o respeito aos contratos e acordos. Buscava com isso deixar claro que a sua radicalidade não implicaria na ruptura da ordem instituída, ainda que também enfatizasse que o seu governo não seria uma mera continuidade dos seus antecessores. Ele tinha a sua frente o desafio de ir além dos governos anteriores, romper com a “Era Liberal” presente nos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Era, portanto, necessário que se superasse as políticas que fragilizaram financeiramente o Estado.<sup>23</sup>

#### **4.1 - Luís Inácio Lula da Silva no poder: o econômico e o social como desafios**

A política econômica no início do governo Lula tentou trilhar novos caminhos, mas não rompeu com mecanismos da ortodoxia neoliberal utilizados pelo governo anterior. Manteve-se, assim, alinhado, ainda que parcialmente, com entidades como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Federação dos Bancos Brasileiros (Febraban).

A referida política começou a mudar quando foram feitas alterações na equipe que compunha o seu Ministério. Em 2007, sob o comando de um novo grupo identificado com o crescimento da demanda interna e com o consumo, houve a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, iniciou-se uma lenta recuperação da capacidade estatal de interferir na dinâmica econômica, particularmente nos investimentos.

A política econômica do governo Lula pode, assim, ser dividida em duas fases: a primeira delas, que cobre praticamente todo primeiro mandato (2003-2006), foi marcada pelo aprofundamento da agenda neoliberal, da ortodoxia e do conservadorismo. A segunda fase, liberal-desenvolvimentista, que cobre o segundo

---

23 Definindo-se como um governo de diálogo, teve como uma das primeiras iniciativas a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão colegiado de assessoramento instituído pela MP nº103 \2003. O CDES é composto pelo Presidente da República, que o preside, um ministro de uma secretaria especial ligada à Presidência, que é seu secretário executivo, por 11 ministros e, originalmente, por 90 representantes da sociedade civil, assim distribuídos: 41 empresários; 13 sindicalistas; 11 ativistas de movimentos sociais; 10 personalidades; 3 membros de entidades de classe; 2 representantes da área cultural; 2 religiosos. Posteriormente foram acrescentados, por reivindicação, 7 representantes das regiões norte e nordeste.

mandato (2007-2010), é marcada por uma intervenção mais forte do Estado na economia, recuperação da sua capacidade de investimento e orientação dos investimentos privados em direção à ampliação da infraestrutura básica do país. Sallum Jr. (2010) diz que o segundo mandato do

presidente Lula representa a hegemonia do liberal-desenvolvimentismo, que pode ser observada pela interrupção das privatizações, pelos investimentos (médicos) no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); pela mudança no papel do BNDES no financiamento de longo prazo da economia brasileira, bem como na internacionalização das empresas brasileiras; pela expansão das políticas de seguridade social; do crédito bancário e do acesso à educação universitária para a classe média baixa e para a classe trabalhadora. (SALLUM JR. P. 163. 2010).

Apesar disso, o comando da política econômica continuou, em grande medida, refém do mercado financeiro.

A política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, foi marcada pela continuidade e pela ruptura. Diferentemente do mandato de Fernando Henrique, durante o governo de Lula o Brasil adquiriu um papel mais relevante na arena internacional que não se limitava apenas à parte comercial nem somente à região sul-americana. A diversificação de parceiros econômicos, políticos, culturais, sociais etc. garantiriam a ele maior voz e poder de barganha no cenário internacional, fortalecendo os caminhos que o país deveria seguir para alcançar o projeto de desenvolvimento nacional.

Nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva muitas frentes de ação estavam destinadas a controlar os gastos públicos e, ao mesmo tempo, minorar os graves problemas sociais. Dentre elas destacam-se as reformas. No primeiro momento, o governo voltou-se para as reformas previdenciária, tributária e monetária, as quais faziam parte da carta de compromissos do governo Fernando Henrique Cardoso com o FMI e que foi ratificada pelo Governo Lula em 2003. A reforma previdenciária, que já transitava desde o governo anterior, foi aprovada com alterações em relação à proposta inicial. Ainda que as emendas incluídas favorecessem a população, ela não foi considerada satisfatória uma vez que foram mantidos direitos adquiridos e revista a conjugação tempo de contribuição-tempo de serviço- idade. Os trabalhadores esperavam mais. Já a reforma tributária continuou a ser um projeto inconcluso no seu mandato, situação que perdura até hoje.

Relativamente à política de assistência social cabe lembrar que ela passou por um período de difícil transição marcado, de um lado, pela herança dos últimos governos e, de outro, pelos compromissos firmados com a sociedade pelo Presidente Lula da Silva, como a questão do combate à fome.

Se a política econômica demorou a ganhar impulso, a assistência social, considerando sua história de “não prioridade” no país, avançou a passos mais rápidos. Sinais de que a mesma fazia parte da prioridade do governo apareceram logo no primeiro mandato quando o Ministério de Assistência Social (MAS) foi criado, desvinculado da Previdência Social. Ele assumiu uma função central na coordenação dos programas sociais do governo quando da extinção da Secretaria de Estado de Assistência Social em janeiro de 2003.<sup>24</sup>

Contraditoriamente, a criação de um Ministério específico foi acompanhado de uma violação frontal a uma das principais diretrizes da Loas, ou seja, a descentralização com comando único pois na mesma época teve início a operação do Programa Fome Zero (PFZ). Este programa foi elaborado com base na proposta do Instituto Cidadania de São Paulo (2001) e guardava íntima relação com os compromissos firmados pelo Brasil na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996. Ele também assentava-se na ideia de retomar a mobilização da sociedade em torno do tema da segurança alimentar e de envolver as três esferas de governo, as ONGs e a sociedade civil em geral em uma proposta para combater a fome.

A operacionalização do PFZ envolvia ações que buscavam garantir que as populações em situação de risco pudessem entrar em um processo de desenvolvimento autossustentável. Envolvia ainda a transferência de recursos para as famílias pobres através do Cartão–Alimentação. Tal transferência pressupunha um conjunto de contrapartidas por parte dos beneficiários relativas à inserção no sistema educacional e de saúde. (SILVA, 2002). Embora apontasse para ampla participação social, definiu responsabilidades para as diferentes pastas de governo e se articulasse com as empresas, o Programa foi objeto de críticas de agentes e entidades ligadas à política de assistência social; faltava-lhe o alinhamento com a Loas.

Tais questões, após amplo debate, levaram a um reordenamento institucional que gerou a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ele era composto por secretarias dentre as quais gostaríamos de salientar a Secretaria Nacional de Assistência Social, a Secretaria Nacional de

---

24 Naquele momento também foi criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar.

Segurança Alimentar e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, sendo esta última responsável pelos programas de transferência de renda.

A criação do novo Ministério veio acompanhada de leis relacionadas às diferentes ações das quais ele tornara-se responsável. Assim, por meio da Lei nº 10.836, de 9 Janeiro de 2004, os programas de transferência de renda foram unificados, padronizando procedimentos de gestão e execução. Compuseram essa unificação o Programa Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Programa Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-Gás e o Cadastro Único do Governo Federal. Do mesmo modo que o Programa Bolsa Família, o Programa Fome Zero (PFZ) foi unificado.

Após a unificação dos programas em um único Ministério, a assistência social passou ainda por vários reordenamentos. A Loas sofreu alterações e novos diplomas legais foram sancionados dando visibilidade a prioridades antes não explicitadas. Em 2004, a Lei nº 10.954 reafirmou e reordenou a competência da União no auxílio emergencial diante de calamidades públicas, o Decreto nº 5.085 definiu as ações continuadas de assistência social, a Portaria 78/04 estabeleceu diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) e, em 2005, a Lei 11.258 alterou o artigo 23 da Loas garantido amparo às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e às pessoas que vivem em situação de rua.

Unificar Ministérios e órgãos foi uma decisão difícil e não estava relacionada apenas à contenção de gastos públicos. Envolveu também a adoção de uma direção político-administrativa e cultural que, por meio do reordenamento, traçava uma curva ascendente para o fortalecimento da assistência social. Gradativamente, o MDS ganhou força e visibilidade e avançou em conquistas importantes em todas as áreas de sua competência. Isso, por sua vez, conduziu a uma significativa ampliação do cofinanciamento, da desburocratização do acesso, do aumento da participação e do aperfeiçoamento da gestão democrática.

Outro aspecto fundamental para se entender o nosso diagnóstico positivo de avanço da assistência social no período são as regulações que dão base para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), destacadamente a PNAS/2004, a NOB/SUAS/2005 e a NOB/SUAS-RH/2006. Foi no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva que o Suas ganhou sua arquitetura. Ela foi influenciada pelo debate acumulado ao longo de anos sobre a questão, debate este que

teve a sua culminância na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003.

Esta Conferência teve como tema a “Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania- LOAS 10 anos.” A sua importância está na reafirmação de uma concepção de longo prazo para a consolidação da assistência social e, como já mencionado, pelo conjunto de propostas que incidiu sobre a modelação do novo Sistema.

A Conferência foi inovadora em seu formato. Ela instituiu grupos de discussão que tinham por instrumento de trabalho o Relatório Consolidado das Conferências Estaduais. Estabeleceu também um novo procedimento de escolhas de prioridades: eram elencadas aquelas mais recorrentes nas conferências estaduais para que fossem aprofundadas na Conferência Nacional. Este procedimento possibilitou uma unicidade de debates ao mesmo tempo em que não impediu que estados e municípios ampliassem a sua discussão local com temas afetos às suas diferentes realidades.

Tal situação só foi possível dado o acatamento das diretrizes emanadas pelo CNAS quanto à organização das Conferências municipais e estaduais, o que expressa um importante processo de amadurecimento do debate entre os segmentos do setor após 10 anos de empenho na implantação da Loas. Também favoreceu o sucesso dessa estratégia a intensa participação de militantes de diferentes segmentos nas conferências dos entes subnacionais. Eles organizaram encontros prévios que geraram a produção de documentos que propunham o que seria o novo Sistema Único de Assistência Social. O poder público, igualmente, tomou iniciativas nesta direção e apresentou estudos para nortear as deliberações sobre o Suas. As diferenças entre as propostas da sociedade civil e do governo foram grandes o suficiente para gerar situações de tensão no desenrolar da Conferência. Isto, todavia, não impediu que se chegasse a consensos importantes quanto à necessidade de um sistema.

Os debates estabelecidos na IV Conferência desencadearam discussões na CIT e no CNAS e levou à realização de uma consulta pública. Em 15 de outubro de 2004 a PNAS-Suas foi aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social por meio da Resolução nº 145. Posteriormente, a Loas foi alterada por meio da Lei nº 12.435 de 2011 onde finalmente o Suas ganhou seu espaço legal<sup>25</sup>.

---

25 Observa-se que a Constituição Federal que define a Assistência Social como política pública é de 1988 e que apenas em 1993 a LOAS é regulamentada, posteriormente, as políticas nacionais vão ser desenhadas nos anos de 1994, 1997, 1998, mas é em 2004 que sua proposta tem a configuração sugerida na conformação do sistema. Ressalta-se que apenas em 2011 tal conformação se vê garantida em lei.

Todo esse processo levou à definição de uma organização hierarquizada dos serviços (proteção social básica e proteção social especial) nos marcos do nosso modelo de descentralização e de federalismo<sup>26</sup>; a uma organização dos níveis de gestão dos municípios (inicial, básica e plena, correspondendo a cada um dos níveis requisitos, responsabilidades e incentivos); à introdução de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações por meio de sistemas de informações; à reafirmação da necessidade do repasse fundo a fundo; ao rompimento com a lógica dos convênios; e, finalmente, à organização do cofinanciamento por meio de “pisos de proteção”.

Este capítulo buscou evidenciar elementos estruturais que envolvem a história remota e recente da assistência social. Para tanto, destacou as formas diferenciadas como ela vem sendo entendida ao longo do tempo, o que inclui desde uma visão subalternizante até uma perspectiva que a toma como política pública e direito da população.

Ainda que tenhamos observado avanços, principalmente a partir de 1988, continuaram a existir gargalos operacionais importantes e a tradicional insistência de não se seguir diretrizes previamente pactuadas, destacadamente a descentralização e o comando único. Foi o que ocorreu no governo de Fernando Collor quando da implantação do programa “Minha Gente” e no governo de Itamar Franco e os seus “Comitês da Cidadania”. Já no governo de Fernando Henrique Cardoso havia a coexistência de duas linhas de trabalho: uma que envolvia o preconizado na Loas por meio da Seas; outra, voltada ao combate à pobreza por meio do Programa “Comunidade Solidária”. Mesmo no Governo Lula, ainda que tenha prevalecido um desenho da política de assistência social sintonizado com as diretrizes da Loas, a coexistência de distintas orientações também esteve presente. Tudo isto está conectado a antigas tradições nas quais a assistência social é transformada em um objeto de manipulação pessoal. Dentro desse *modus operandi* os órgãos responsáveis por essa política são facilmente criados, mas também facilmente extintos a cada governo. Porque abordada com tamanha “flexibilidade”, não surpreende que a assistência social seja tratada ora como “ação social”, ora como “desenvolvimento social”; que ora esteja vinculada formalmente a outras políticas, ora possua um Ministério próprio.

No próximo capítulo buscaremos mostrar como esses fenômenos, ainda que com especificidades, tendem a se reproduzir no plano estadual.

---

26 Em 2010 teve início o processo de revisão da NOB visando adequá-la aos avanços que a política vivenciava. A nova NOB foi aprovada em 2012.

## Capítulo II

### **A Institucionalização da Assistência Social no estado do Rio de Janeiro**

Este capítulo tem por objetivo apresentar a história da constituição da assistência social enquanto uma política pública no estado do Rio de Janeiro. Busca, igualmente, identificar como nesse processo o Sistema Único de Assistência Social (Suas) foi assumindo proeminência.

A presente análise se baseia em documentos e depoimentos que expressam o conjunto de ideias das diferentes gestões do estado do Rio de Janeiro no período que vai de 1980 até 2007. A análise também leva em conta aquilo que a Constituição Federal de 1988 prevê quanto ao papel e competência dos entes estaduais no que tange à proteção social (legislar concorrentemente sobre previdência social e proteção e defesa da saúde) no contexto do nosso modelo federativo descentralizado e participativo. Por fim, a análise leva em consideração o fato de que a referida Constituição reafirma a assistência social como um direito e a reconhece como política pública. Ela também prevê e garante o direito à participação da população na sua formulação e no seu controle.

O presente capítulo, ao discorrer sobre a história da assistência social no estado do Rio de Janeiro, destacará: 1) a organização técnica, política e administrativa estadual; 2) as bases legais da política; 3) a organização dos programas, projetos, benefícios e serviços; 4) a rede socioassistencial existente; 5) a concepção de financiamento proposto e; 6) o pacto de gestão. Esses elementos são entendidos como estruturantes de uma política pública.

Tentar-se-á demonstrar os caminhos que facilitaram ou dificultaram a afirmação da assistência social como um direito constitucionalmente garantido à população no estado do Rio de Janeiro.

#### **1 - A organização político-administrativa do Estado do Rio de Janeiro**

Embora o presente estudo se concentre no período que vai de 1980 a 2007, vale salientar uma questão anterior a essa época que pode ajudar a entender como se deu a atual conformação político-administrativa do estado e o lugar nele ocupado pela assistência social. Estamos nos referindo à fusão do estado da Guanabara com o antigo estado do Rio de Janeiro.

Até 1975 o Brasil era composto por 21 estados dentre os quais estavam o Rio de Janeiro e a Guanabara. A partir de 1975, em decorrência da fusão, passou a ter

20 estados. O estado do Rio de Janeiro passou a ser constituído por 64 municípios, englobando o território que outrora pertencera à Guanabara.<sup>27</sup>

Este processo gerou a união de duas unidades da federação com histórias bem diferentes de organização da proteção social, ainda que compartilhassem certas características: o clientelismo e a filantropia faziam parte da relação estabelecida com a população demandante de serviços.<sup>28</sup>

O cenário de cada uma das unidades federativas antes da fusão será a seguir brevemente descrito como pano de fundo para o entendimento do processo em que a assistência social se organizava.

### **1.1 - O processo de fusão**

Em 1834 a cidade do Rio de Janeiro foi transformada no Município Neutro da Corte, permanecendo como capital do Império do Brasil. Já Niterói passou a ser a capital da província do Rio de Janeiro. Em 1889, a cidade transformou-se em capital da República, o município neutro em Distrito Federal e a província em estado.

Com a mudança da capital para Brasília, em 21 de abril de 1960, de acordo com as disposições transitórias da Constituição de 1946 e com a Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960 (Lei San Tiago Dantas) a cidade do Rio de Janeiro tornou-se o estado da Guanabara.<sup>29</sup> Este foi o único caso no Brasil de uma cidade-estado, resultado de plebiscito, pelo qual a população optou pela existência de apenas um município na unidade federada. Esta situação perdurou até 1975.

A Guanabara, principal polo de atração do movimento migratório na região fluminense, viu-se diante de problemas diversos dentre os quais a favelização, o que explica ter Carlos Lacerda uma gestão preocupada em resolver problemas habitacionais. Isso gerou a elaboração de um plano de habitação popular e a tomada de medidas

---

27 Através desta medida reconstituiu-se a unidade territorial existente em 1834, ano em que, pelo Ato Adicional - uma emenda à Constituição de 1824 -, foi instituído o Município Neutro, com terras desmembradas da então Província do Rio de Janeiro (oriunda das capitanias criadas nos primeiros tempos da colonização portuguesa). Esta iniciativa proporcionava autonomia administrativa ao novo município, cuja característica peculiar era a de abrigar a capital do Brasil Império - a cidade do Rio de Janeiro -, que, mesmo após a proclamação da República, em 1889, continuou a exercer esta função.

28 A fusão incide até hoje na vida política, econômica e cultural do estado do Rio de Janeiro.

29 Não é difícil entender que para o Rio de Janeiro, capital do país por muitos anos, a construção de Brasília significou uma perda de status, afetando a vida da cidade. Esta mudança teve significados econômicos (a transferência da burocracia federal para a nova capital provocou uma queda no Produto Interno Bruto da região) e políticos dado o esvaziamento relativo de sua importância no cenário nacional.



polêmicas como a erradicação de favelas.<sup>30</sup> Fez também parte da história do estado as calamidades, enfrentadas por mais de um governo, resultantes de temporais ocorridos.

Enquanto o cenário da antiga Guanabara era eminentemente urbano, o antigo estado do Rio de Janeiro tinha características oligárquicas, com dependência orgânica em relação ao Distrito Federal, o que explica a instabilidade dos grupos dirigentes e a sua vulnerabilidade política.

A gestão econômico-administrativa do estado do Rio de Janeiro era baseada na pecuária extensiva que ocupou solos esgotados que foram paulatinamente transformados em pastagens. Era baseada também na agricultura. Na Baixada Fluminense destacava-se o cultivo de frutas em escala comercial.<sup>31</sup>

A produção industrial não era estimulada. Mesmo assim a indústria de laticínios, apesar de seu baixo nível tecnológico, alcançou regular desenvolvimento.

Nenhuma das suas atividades alcançava significado econômico relevante, fazendo com que o estado perdesse seu prestígio como polo exportador, o que era agravado pelo desenvolvimento paulatino de outras regiões como São Paulo e Minas Gerais. Neste contexto foi quase inevitável a ocorrência da desarticulação de setores industriais tradicionais do estado como o da construção naval e o têxtil.

A ideia da fusão era antiga. Decorria das primeiras discussões sobre a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília e a preocupação com o futuro da cidade. Tais discussões proporcionavam uma cultura favorável à fusão, mas, provavelmente, segundo Evangelista (1998), sem a ditadura militar a mesma não teria ocorrido. Isto porque o regime ditatorial, entre 1967 e 1969, realizou profundas mudanças na ordem constitucional que viabilizaram mudanças na federação sem a necessidade de um plebiscito ou outras formas de consulta popular, como era indicado, para um caso como este, na Constituição de 1946.<sup>32</sup>

---

30 Nesse período também foram criadas escolas, uma universidade e a polícia civil. Data desse momento a remodelação da polícia militar.

31 Sobretudo banana e laranja, cuja exportação só passaria a ser significativa a partir de 1926, quando os mercados da Europa passaram a consumir frutas cítricas brasileiras, tendo se firmado como referência para a economia desde então.

32 A fusão foi alvo de muitos debates, dentre os quais o realizado, em 1974, pelo CBCISS, denominado “Primeiro Encontro de Técnicos da Área de Assistência Social”. Dele participaram técnicos de todo o Brasil desejosos de discutir e propor “alternativas para a política assistencial brasileira”. No mesmo ano foi constituído um grupo de trabalho convocado pelo Ministro da Justiça, Armando Falcão, para propor uma nova estrutura para a assistência social no novo estado do Rio de Janeiro em substituição aos modelos que até então haviam sido implantados em cada um dos estados fundidos. Fizeram parte do GT os assistentes sociais Georgete Rosa Chagas, Luiz Ferreira da Silva e Maria da Penha Souza Franco, os quais tive a oportunidade de entrevistar.

Havia fortes motivações econômicas na defesa tecnicista da fusão. Alegava-se que ela era necessária para otimizar o desenvolvimento regional, uma vez que a cidade do Rio de Janeiro era um polo rico e com grande arrecadação, mas convivendo com uma vizinhança periférica - a exemplo da Baixada Fluminense - pobre e carente de infraestrutura. (EVANGELISTA, 1998). Já Motta (2000) comenta que a questão da fusão estava ligada à preocupação então corrente com os desequilíbrios regionais no processo de desenvolvimento nacional. Ao abordar esta questão a autora destaca o seguinte comentário do Ministro Reis Velloso, principal artífice do II PND:

A ideia que orienta a fusão não é de juntar duas coisas inviáveis para se alcançar uma terceira viável. O que se pretende é reunir duas economias e potencialidades perfeitamente viáveis para a criação de um polo de desenvolvimento de grandes dimensões, como o de São Paulo, dentro da política de diversificar os polos industriais, tendo em vista o objetivo de diminuir os desequilíbrios regionais. (VELLOSO, in MOTTA 2001)

A fusão também teria sido motivada por questões de natureza política uma vez que a cidade do Rio de Janeiro era um foco de oposição ao regime militar. Como o estado da Guanabara era o único governado pelo MDB, partido da oposição, esperava-se com a fusão debelar este foco ao juntar o “conservadorismo” fluminense com a “vanguarda” carioca. A perspectiva era de que com a fusão seria possível criar uma nova correlação de forças entre o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) em uma Assembleia Legislativa Estadual unificada. Motta (2000) adota uma perspectiva analítica diferente desta. Ela não vê a fusão como uma consequência da intenção do governo militar de “acabar com o tradicional ímpeto oposicionista da cidade”. Para ela, o que estava mesmo em causa era a atribuição a Brasília de legitimidade enquanto capital uma vez que o Rio de Janeiro, apesar de ter perdido parte de seu poder político, continuava sendo uma “caixa de ressonância” do país.

Em nossa opinião a fusão deve ser vista como parte de uma proposta de inserir o Brasil no mapa geopolítico como uma potência. Tal proposta englobava uma nova forma de pensar a federação brasileira e visava alavancar o desenvolvimento socioeconômico através de megaprojetos.

A forma como se deu a fusão do antigo estado do Rio de Janeiro com o estado da Guanabara, em 1975, não propiciou uma efetiva integração do território fluminense. Ao contrário, fez com o que hoje é a cidade do Rio de Janeiro se

configurasse como uma metrópole cujas complexidades e características diferem completamente dos demais municípios do estado.

## **1.2 - Os governos a partir da fusão**

Os governadores no período imediatamente após a fusão eram indicados e afinados com o regime militar. Apenas em 1983 o estado teve um governador eleito.<sup>33</sup>

O primeiro governador do novo estado do Rio de Janeiro, alinhado ao regime militar então vigente, foi Antônio de Pádua Chagas Freitas, que já governara o estado da Guanabara entre 1971 e 1975. Este assumiu o governo do estado do Rio de Janeiro permanecendo até 1983. Seu mandato foi marcado por uma política populista conhecida como política da bica d'água.<sup>34</sup>

As dificuldades financeiras no estado se agravaram durante 1982, ano em que foi eleito um engenheiro e ex-governador do Rio Grande do Sul. Trata-se de Leonel de Moura Brizola<sup>35</sup> que retornara ao país depois de ser forçado ao exílio pela Ditadura Militar.

Seu modelo de gestão ficou conhecido como populismo de esquerda. Apresentou grande preocupação com a segurança, o que exerceu impacto sobre o turismo. Destacou-se, acima de tudo, pela sua gestão na área educacional com o programa dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), dirigido por Darci Ribeiro, Vice-Governador e Secretário de Ciência e Cultura. Este programa visava atender as necessidades sociais da população fluminense por meio da educação que, por sua vez, era concebida como uma estratégia para a autonomia e participação igualitária na sociedade.

Moreira Franco (1987-1991) sucedeu Leonel Brizola e buscou transformar o estado do Rio de Janeiro em um “polo indutor” da modernização da sociedade. Tomou a iniciativa de extinguir a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM) presente no estado desde 1977. Sua gestão era incisivamente criticada por agentes no campo da segurança. Fazendo um balanço deste governo, Mamede (2010) afirma:

---

33 Vanderlei Elias Nery (2010) destaca que o saldo das eleições de 1982, depois de 17 anos sem eleições diretas (a última ocorrera em 1965) deu à oposição o controle dos principais estados da federação. Dentre estes, o Rio de Janeiro, onde Leonel Brizola do PDT foi eleito.

34 Refere-se ao fato de o acesso a bens públicos necessitar de intermediários políticos ao invés de serem reconhecidos como direitos universais

35 Brizola teve dois mandatos no estado: 1983- 1987 e 1991-1994.

É inegável que o período do governo Moreira Franco foi marcado pelo aumento da violência, desde aquela envolvendo tráfico e homicídios, até a violência policial, incluindo a ação de grupos de extermínio. Alguns pesquisadores defendem que o governo combateu traficantes e homicidas com uma polícia violenta e fechou os olhos para a corrupção policial e para a existência dos chamados “esquadrões da morte”. (MAMEDE, 2010 p. 02).

Leonel Brizola foi reeleito e seu segundo mandato gerou alguns resultados positivos para o estado, em especial para a região metropolitana, como a construção da "linha vermelha" que liga a capital aos municípios circunvizinhos. Além disso, ele retomou a sua proposta educacional que sofrera solução de continuidade no governo anterior.<sup>36</sup>

Em meados da década de 1990 o governo do Rio de Janeiro foi assumido por Marcelo Alencar (1995-1998). Foi um momento em que a economia do estado sofreu novo processo de mudança. Tal como Brizola, Marcelo Alencar foi vítima do regime militar que cassou seu mandato de Senador. Em 1993, saiu do PDT e se filiou ao PSDB, mesmo partido do Presidente da República à época e, como àquele, também realizou amplo programa de privatizações inspirado no modelo neoliberal. O seu programa envolveu a venda de estatais como a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro, o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), a Companhia de Telecomunicações do Estado do Rio de Janeiro (Telerj), a Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Gás e a Companhia Fluminense de Trens Urbanos. Ao mesmo tempo, ele realizou obras de vulto como a Via Light, rodovia que une as cidades do Rio de Janeiro e Nova Iguaçu. Sua aliança com o governo federal também passou pelo acolhimento ao Programa Comunidade Solidária que foi implantado no estado.

Os governos posteriores de Anthony Garotinho (1999-2002) e Rosângela Matheus (2003-2006), conhecida como Rosinha Garotinho, apresentaram uma acentuada marca populista e clientelista expressa, por exemplo, na oferta de um conjunto de serviços populares ao preço de R\$1,0. Importante destacar que foi a primeira vez que lideranças do interior assumiram o governo do estado do Rio de Janeiro.

---

36 O primeiro mandato de Brizola coincide com o período de debate nacional da nova Constituição para o país, debate no qual o estado do Rio de Janeiro teve papel importante por meio de diferentes campos de militância como a saúde e por representantes parlamentares. Mas foi no governo de Moreira Franco que a Constituição Estadual foi sancionada (1989), tema que será explorado mais adiante.

A gestão de Garotinho teve como destaque a renegociação com o governo federal do pagamento da dívida do estado. São também dignos de nota os investimentos feitos no interior que contribuíram para gerar novos polos dinâmicos da economia fluminense (Macaé e Rio das Ostras, com o setor petrolífero; Angra dos Reis, com a indústria naval; Resende e Porto Real com a indústria automobilística; Caxias com o polo químico etc.).

Entre a gestão de Garotinho e de Rosinha ocorreu, em 2002, um interregno liderado pela Vice-Governadora Benedita da Silva que durou nove meses. Esse foi um período marcado por forte crise financeira e troca de acusações com o antecessor pela responsabilidade quanto ao grave déficit fiscal.

O mandato de Rosinha Garotinho (2003-2006) deu continuidade à plataforma política do seu esposo e manteve como eixos prioritários de atuação a implementação de ações de combate à pobreza e à exclusão social associada às ações setoriais que exigiam uma atuação permanente e sistemática de oferta de serviços de saúde, educação e segurança pública.

Nos governos Garotinho e Rosinha as iniciativas de privatização, herdadas do governo anterior não tiveram avanços. Ao mesmo tempo, manteve-se um acintoso uso da máquina pública para fins privados. Suas gestões foram constantemente denunciadas pela corrupção, o que nunca impossibilitou que os mesmos dessem continuidade às suas incursões na busca pela ocupação de novos cargos públicos.

No período 2007-2014 Sérgio Cabral se elegeu governador do estado com o apoio do casal Garotinho, com o qual rompeu posteriormente. Inspirado na “Reforma Gerencial” iniciada em 1995 na esfera federal, empenhou-se na modernização da gestão visando aumentar a eficiência da máquina pública, promoveu o equilíbrio fiscal nas contas do estado e estimulou uma maior integração entre os governos federal, estadual e municipal. Por meio do Decreto Nº 40.486, de 1º de janeiro de 2007, ele fundiu Secretarias (como as Secretarias de Controle e Gestão, de Planejamento e Integração Governamental e de Administração e Reestruturação) e criou outras (como a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos).

Foi no seu governo que foram implantadas as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), consideradas um marco na atenção primária em saúde. Também nessa gestão teve início a operação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) instaladas em diversas comunidades, as quais geraram grandes expectativas positivas no campo da segurança pública. Na prática, contudo, a decepção não foi evitada em face

da inabilidade de parte da Polícia Militar que, por vezes, fez uso excessivo da força. Para o cientista político Fabiano Santos (ESTADÃO, 2013), do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), algumas políticas do governo estadual geraram uma forte oposição por parte daqueles que se sentiram prejudicados pelas mudanças. A implantação das UPPs é a mais evidente, já que atingiu traficantes, milicianos e policiais corruptos. Outra foi a política fiscal que, em função da contenção salarial, antagonizou o governador com o conjunto do funcionalismo público.

As características dos governos aqui mencionados incidiram, como veremos a seguir, sobre os rumos da Assistência Social.

## **2 - A Proteção Social no estado do Rio de Janeiro: seus antecedentes**

Antes de 1975 o campo assistencial, no que então era o estado da Guanabara, tinha como tônica o programa de desfavelamento.

No que tange às organizações, destacava-se a Fundação Leão XIII a quem cabia administrar os Centros de Habitação Provisória (CHPs) destinados a moradores removidos de favelas que não dispunham de renda para adquirir novas casas. A Fundação acumulava este objetivo institucional com as atividades que desenvolvia por meio dos centros sociais e postos de saúde, ações remanescentes dos Centros de Ação Social e sua atuação junto aos moradores de rua. (FÉRES,1990).

Alchorne (2012) faz uma síntese importante do período que antecede à fusão. Ela nos informa que por meio do Decreto nº 535 de 10 de janeiro de 1960 foi criada a Secretaria Estadual de Serviços Sociais com órgãos especificamente voltados para a orientação social, recuperação de favelas, assistência ao menor e serviços sociais regionais, além do Instituto Oscar Clark, o de Gerontologia e o Albergue João XXIII.

Maria da Penha Souza Franco, em entrevista (2013) salientou que o Departamento de Serviço Social, criado em 1969, tinha como atribuição coordenar e supervisionar os vinte e quatro Serviços Sociais Regionais e orientar as obras sociais, conveniadas ou não, promovendo sua capacitação. Cabia-lhe também, segundo ela, assessorar as Associações de Moradores de Favelas e Bairros.

O antigo estado da Guanabara teve a primeira Secretaria de Estado de Serviços Sociais criada no Governo Carlos Lacerda, sendo secretária Sandra Cavalcanti. A estrutura da Secretaria contava com o Albergue João XXIII para atender a população em situação de rua, com a Fazenda Modelo, com o Centro de Recuperação Social para

população de rua, com os sete Centros de Habitação Provisória (CHPs), com o Departamento de Favelas e de Obras Sociais e com os Centros Sociais Regionais. Coube à Secretaria de Serviços Sociais a coordenação das remoções de muitas favelas localizadas em áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro e a transferência das casas de prostituição da zona do Mangue. Esta transferência era considerada vital para o projeto de reurbanização da cidade, notadamente a consolidação da Cidade Nova no bairro do Estácio.<sup>37</sup> Observa-se que a preocupação com o modelo de urbanização não levava em consideração as necessidades e vontades populares.

Outras organizações estavam envolvidas na institucionalidade da assistência social do estado da Guanabara. Dentre elas destacavam-se a Fundação Leão XIII e a FEBEM com atendimentos prioritariamente em abrigos e nas Centrais de Atendimento Integrado (CAIs). Também a LBA, estava presente no estado da Guanabara por meio de unidades distribuídas pelo seu território.

Em que pese o modelo gerencial do antigo estado da Guanabara estar organizado por unidades administrativas regionais, não se identifica uma diretriz de articulação entre os diferentes órgãos prestadores de serviços. Ou seja, as ações não eram orquestradas no território e tendiam a serem concorrentes gerando uma pulverização dos recursos públicos.

Durante a década de 1970 as ações que envolveram o trabalho da assistência social incluíam: o Programa de eletrificação de favelas (envolvendo a Light e a Prefeitura do Rio), a remoção de favelas, a criação da Federação de Favelas do Rio de Janeiro (FAFERJ) e da Federação de Associações de Moradores de Bairros (FAMERJ), além dos Centros Sociais Urbanos que ficaram sob a supervisão da Fundação Leão XIII.

Trata-se de desenho que tem sua origem em 1960, quando foi criada a Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara. Tal desenho era resultante da junção dos seguintes órgãos: Setor de Mendicância, Serviço de Internamento de Menores (antigo SAM), Departamento de Habitação Popular e Departamento de Assistência Social, que respondia pela direção do Asilo São Francisco, pelo Albergue João XXIII, pela Fundação Leão XIII e pelo Instituto Oscar Clarck. (FLORES, 1990).

Constata-se que a Secretaria de Serviços Sociais da Guanabara foi protagonista do trabalho de assistência social até a fusão em 1975. Observa-se, também,

---

37 O antigo estado da Guanabara tinha sua organização político-administrativa descentralizada em regiões. Esse modelo norteava também a assistência social e continuou sendo referência para o município depois da Fusão.

que a organização dos serviços voltava-se para segmentos específicos como menores, idosos e pessoas com deficiência.

No antigo estado do Rio de Janeiro, a realidade no campo assistencial tinha por destaque a sociedade civil. Como destaca Gomes (1995):

(...) a realidade geopolítica do ERJ possui peculiaridades que se impõe à proteção social que, de 1930 a 1964, foi objeto da prestação da assistência e de serviços sociais, destinadas, em especial, à população fluminense pauperizada. Nesse movimento, aliançavam-se o Estado e a sociedade civil. Em papel de medianeiro entre a população e as instituições públicas particulares (...) (GOMES,1995:32).

Ferreira (1977) informa que em 1977 quarenta e seis municípios do estado tinham 361 instituições assistenciais registradas na Coordenação de Bem-Estar Social. Campos dos Goytacazes possuía 21 instituições, Nova Friburgo possuía 35 instituições e Rio de Janeiro possuía 161 instituições. Algumas estavam distribuídas por alguns dos demais 43 municípios, isto é, nem todos os municípios contavam com a presença de instituições prestadoras de serviços. O número de instituições nesses três municípios reforça o fato dos mesmos serem polos de referência para o estado e para a população.

Georgete Chagas salientou que a assistência social encontrava-se pulverizada em diferentes órgãos a exemplo daqueles responsáveis pelas áreas de educação, agricultura e saúde. Posteriormente, tais serviços foram concentrados em uma única Secretaria denominada Secretaria de Trabalho e Serviços Sociais.<sup>38</sup> Esta, por meio do Departamento de Ação Comunitária, desenvolvia projetos em Niterói e no interior (Campos, Volta Redonda, Itaguaí, Itaperuna, Teresópolis etc.).<sup>39</sup> A sua ação no interior estava relacionada, prioritariamente, a demandas pontuais e emergenciais.

A entrevistada afirmou ainda que, concomitantemente ao trabalho da Secretaria de Serviços Sociais, a Fundação Leão XIII e a LBA também atuavam no estado, mas o entrosamento entre elas se dava mais pela proximidade afetiva e ideológica existente entre os técnicos do que através de mecanismos institucionais de pactuação.

---

38 Nome dado à pasta responsável pela assistência social no antigo estado do Rio de Janeiro, revelando a confusão entre a profissão e a política.

39 Segundo Luiz Ferreira da Silva, o Departamento de Ação Comunitária formava núcleos em diversas partes do estado do Rio de Janeiro. Ferreira informa que foi organizado um núcleo central da Secretaria que estava mais voltado para a capital.



A LBA estava presente tanto com serviços próprios implantados como por meio de parcerias com Prefeituras e entidades assistenciais.<sup>40</sup>

Brandão (1992) destaca que estava presente uma política pública voltada entre outras coisas para a inter-relação instituições públicas e privadas e sua capacidade de prestação de serviços já implantadas no que diz respeito aos órgãos de saúde e assistência social. Não casualmente, assistiu-se a um esvaziamento das ações da Secretaria quando se passou a “dar verbas para as Obras Sociais”, isto é, quando a presença da sociedade civil no campo da atenção à população passou a ocupar um espaço cada vez maior. (ALONSO, 1995).

Também fazia parte do cenário da proteção social a Igreja Católica. Ela assistia aos moradores de favelas através das paróquias.

Brandão (1992), referindo-se ao antigo estado do Rio de Janeiro, enfatiza que o perfil da assistência voltado aos mais pauperizados era ínfima e refletia a configuração histórica da assistência social no país. Ele cita a existência de uma preocupação com o êxodo rural e com a interiorização, mas ressalta que tal fato expunha muito mais uma “preocupação com a montagem de uma máquina política sólida no território fluminense”, revelando a política pública marcada pelo “clientelismo partidário de massa”, baseado na “distribuição material de bens” e pela busca da “legitimidade eleitoral”.

Féres (1990) diz que, de um modo geral, a pobreza absoluta e a indignância, constituem uma denúncia e a própria negação do sistema, devendo o Estado acionar mecanismos de controle e direção, e exercer a dupla função: assistência e repressão, visando a legitimidade e a garantia da ordem, a harmonia e a paz social. Assim, segundo o autor, o Estado intervém através dos seus aparelhos e aciona a sociedade civil, de modo a garantir a sua hegemonia e controle social. O mesmo autor continua sua análise afirmando que:

marcado por contradições profundas de afirmação e de negação de si próprio, o sistema governamental evidencia claramente o seu caráter controlador, posicionando-se como árbitro e mediador nas relações sociais, sob o mascaramento dos princípios de justiça, proteção e igualdade. (FÉRES, 1990:19-20).

---

40 Isto foi intensificado na década de 80, chegando a estar presente em 61 municípios. (LBA, RELATÓRIO 1993).

O período anterior a fusão tem ações que refletem as características de cada um dos antigos estados.

A assistência social era entendida e praticada em diferentes perspectivas: a da sociedade civil, principalmente pela via filantrópica; a governamental e a religiosa. Todas elas, embora distintas, mantinham inúmeros pontos de contato. O que então se chamava de assistência social era algo muito diferente daquilo que hoje é preconizado pela PNAS\SUAS<sup>41</sup>.

Na proposta da fusão para o novo estado constava a extinção dos órgãos gestores dos serviços sociais de ambos os estados e a criação de uma Secretaria que articulasse ações de caráter intersetorial. A estrutura dessa Secretaria foi definida no texto do Decreto nº 03 de 15 de março de 1975, sendo constituída pela Coordenadoria do Bem-Estar Social (CEBES) que ficou encarregada de oferecer apoio técnico e a Fundação Leão XIII ficou responsável pela execução propriamente dita da política de assistência social. A Fundação, segundo destacou Georgete Chagas, em entrevista, já estava presente em mais de 80% dos municípios através dos núcleos que forneciam documentação civil, orientação jurídica, creches e assessoria a associações de moradores<sup>42</sup>.

O reordenamento institucional provocado pela fusão teve alguns reflexos negativos. Um deles foi a perda da memória e referências e a criação de “vazios” tão comuns quando da ocorrência de processos de transição, o que reflete a pouca cultura da sistematização, o pouco valor destinado à memória da institucionalidade.

### **3 - Instituições, programas e representações que marcaram a história da assistência social no estado do Rio de Janeiro**

Não é possível falar da assistência social sem reconhecer o papel histórico que certos órgãos desempenharam. Alguns estão presentes até hoje na configuração dessa política. É sobre os mais relevantes dentre eles que iremos tratar a seguir.

A Fundação Leão XIII tem suas origens em meados da década de 1940 quando um setor expressivo da Igreja, encabeçado por Dom Jaime de Barros Câmara, manifestou preocupação com os possíveis avanços dos comunistas nas favelas. Este

---

41 A assistência social estava organizada de forma focalizada, expressava o que a Sposati (2003) diz ser ação voltada aos necessitados e não ao enfrentamento das necessidades.

42 Importante lembrar que o país estava vivendo sob o domínio do Regime Militar e a atuação junto à Associação de Moradores tinha por diretriz o controle do Estado, ainda que a atuação dos profissionais pudesse estar referenciada eticamente na construção coletiva, conforme mencionado pela entrevistada.

setor procurou as autoridades federais e propôs a criação de uma Fundação que atuasse naqueles espaços urbanos. O Governo Federal, reconhecendo que o problema da favelização ultrapassava a questão do processo migratório, aceitou a proposta e, através do Decreto Presidencial nº 22.498 de 22 de janeiro de 1947, criou a Fundação Leão XIII. Esta, desde a sua criação responde a três necessidades governamentais: a prestação de serviços urbanos fundamentais que favoreçam a criação de condições mínimas de reprodução da força de trabalho, o controle político e a formação de bases eleitorais no seio de uma população com um enorme potencial de luta.

Tendo como pano de fundo seu objetivo institucional principal – intervir nas condições de vida da população favelizada e moradora de rua - a Fundação Leão XIII buscou desenvolver ações preventivas e corretivas nas áreas de saúde, trabalho e lazer, êxodo rural e reintegração social da pessoa idosa. Também esteve envolvida em atividades em conjuntos habitacionais. A Fundação Leão XIII foi a primeira instituição governamental que, de forma sistemática, realizou intervenções em favelas. Sua atuação compreendia duas etapas. A primeira envolvia o conhecimento das favelas por meio de levantamento estatístico, classificação das famílias e indivíduos e estudos das comunidades. Já a segunda dizia respeito ao “tratamento das famílias” por intermédio de atividades de serviço social, educação, saúde e organização social da comunidade. (VALLA, 1986).

A Fundação tinha grande preocupação com o controle da população, com a ordem pública e, principalmente, com o fornecimento de “assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas no Rio de Janeiro”, o que era feito mantendo escolas, creches, maternidades, cozinhas, vilas populares e buscando melhorar a condição humana da população. Ao fazê-lo, contrapunha-se aos que julgavam serem as favelas apenas “centros de malandragem” e levava em consideração as opiniões dos seus moradores. (VALLA, 1986).

A atuação da Fundação Leão XIII, tanto no antigo estado da Guanabara como no antigo estado do Rio de Janeiro, sempre foi marcada pela presença de uma cultura clientelista que caminhava na contramão do sentido lato da noção de assistência social como política pública.

A aprovação da Loas e das NOBs não mudou muito esse quadro como bem se vê na desatenção à diretriz da regionalização proposta nesta Lei. Ainda atuando no atendimento de idosos e da população em situação de rua, a FLXIII continua intervindo de forma limitada e precária. Essa situação de desatenção aos marcos legais e políticos

contemporâneos é agravada pelo fato de que seus recursos são divididos para realização de cirurgias de cataratas e distribuição de bens (como óculos e kit enxoval de bebê). Ademais, as suas ações pontuais se descolam do trabalho das unidades de ponta, como os Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

Relativamente à Fundação Estadual de Educação do Menor (FEEM) cabe logo de saída lembrar que ela é legatária do trabalho antes realizado nos dois estados que foram objeto da fusão. É, portanto, resultante da junção da Febem com a Flubem. Tania Gil, descrevendo a situação da Guanabara, disse que:

No que se refere a criança e ao adolescente, a presença da FEBEM com atendimentos prioritariamente em abrigos, nas Centrais de Atendimento Integrado em Santa Cruz, (Antares), Padre Miguel e Cidade de Deus estava voltada também para serviço de creche e de cursos profissionalizantes, com atendimento a cerca de 300 crianças por unidade.

Já o antigo estado do Rio de Janeiro, de acordo com Maria Isabel Guimarães Carvalho, contava com a Fundação Fluminense do Bem-Estar do Menor (Flubem), cuja sede era em Niterói. Ela oferecia serviços de abrigo em municípios do interior como Conceição de Macabu (Rego Barros), Araruama (Protógenes), Barra do Piraí (Dorândia) e a Creche Almir Madeira<sup>43</sup> (Niterói) existentes ainda nos dias atuais.

A FEEM desenvolvia ações para a recuperação e reintegração do então chamado “menor carente”. O fazia através da ajuda financeira, oferta de apoio psicológico e pedagógico, colocação no mercado de trabalho da mão-de-obra ociosa dos familiares, capacitação e colocação profissional dos indivíduos na faixa etária de 12 a 18 anos e formação de lares substitutos. No decorrer de sua história a FEEM passou por vinculações diversas e assumiu denominações diferentes. Isso, contudo, não assegurou que ela realmente cumprisse a sua missão junto às crianças e adolescentes.

Em 1990, visando adaptar-se ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o governo estadual, por meio do Decreto nº 15.950, aprovou os novos Estatutos da Rede Estadual de Serviços para a Criança e o Adolescente, passando a FEEM a denominar-se Fundação Recanto. Esta, por sua vez, em 1995, pelo Decreto Estadual nº 16.691, passou a denominar-se Fundação para a Infância e Adolescência (FIA).

---

43 Demarca a presença da iniciativa privada com uma creche para os filhos dos funcionários da fábrica de fósforo da Marca Olho, sendo depois incorporada à FIA.

Outra instituição que não pode ser esquecida é a LBA. A sua Diretoria Nacional permaneceu no Rio de Janeiro mesmo depois que a sede do governo federal foi transferida para Brasília.

Antes da fusão ela estava presente em cada um dos estados através das diretorias estaduais. Depois da fusão, num período de transição, estas diretorias permaneceram separadas por algum tempo. No final da década de 1970 foram unificadas em uma Superintendência instalada no Rio de Janeiro. Em Niterói foi criada uma unidade descentralizada - Gerência Regional Leste - para acompanhamento dos trabalhos da Legião na cidade e no interior do estado.

No início da década de 1980 a LBA passou por mudanças que culminaram na sua reforma administrativa. Naquela época, a Superintendência do Rio de Janeiro deu nova dimensão ao trabalho. Dividiu o estado em microrregiões, cada uma contando com uma gerência e um corpo técnico específico. A orientação dada às gerências era a de ampliar as parcerias com as comunidades e com as prefeituras, conforme nos informou Maria Lucia Tepedino. Sob essa orientação foram firmados diversos convênios e reafirmado o modelo de execução indireta, reconhecido como alternativa para ampliação da ação assistencial, o que, a nosso ver, contribuiu para o processo de municipalização da assistência social.<sup>44</sup> O exame do documento “Presença Municipal da LBA” (LBA, 1988) mostra que, contudo, a intensificação da sua atuação nos municípios não gerava uma ampliação da sua base física.<sup>45</sup>

As ações desenvolvidas pela LBA no período estavam centradas nas pessoas com deficiência e nos idosos aos quais eram doadas cadeiras de roda, aparelhos auditivos etc. Ocupava-se a LBA ainda da doação de órteses e próteses, além da prestação de serviços de alta complexidade que envolviam a instalação de unidades próprias para atendimento. Também fazia parte de sua reponsabilidade pública a atenção à criança em creche, tendo como uma de suas marcas o Projeto Casulo (1977) que teve presença significativa no Rio de Janeiro e em outros estados da federação.<sup>46</sup>

---

44 Embora a municipalização só assuma formato legal em 1988 com a Constituição Federal, tratava-se de proposta já presente no cenário nacional, com debate em diversas áreas e lugares. A descentralização político administrativa era parte de uma reflexão internacional voltada a modernizar a administração pública.

45 Segundo o referido documento a presença da LBA nos municípios ocorria à luz de dois princípios básicos que regiam a operacionalização das ações desta instituição: a descentralização, a regionalização e interiorização do atendimento. (LBA, 1988 )

46 Em meados de março de 1977 foi implantado programa voltado às crianças de até seis anos com ações que ficaram conhecidas como Projeto Casulo. Os custos altos do atendimento à criança fez com que a LBA lançasse, em 1981, a Campanha Nacional de Creches. Tal campanha incentivou doações e levou à assinatura de convênios com o BNH para instalação de uma creche em cada conjunto habitacional de

**Quadro I- Presença da LBA nos municípios do estado do Rio de Janeiro por intervalo de 5 anos (rede conveniada)**

Ano	Número total de municípios existentes no estado do Rio de Janeiro	Número de municípios onde a LBA atuava
1983	64	56
1988	66	61
1993	81	70

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Relatório LBA, 1993.

O quadro I mostra a presença da rede conveniada e aponta para um aumento da presença estatal no estado, por meio da execução indireta. Observa-se que, após a CF/88 até a Loas o número de convênios aumentou em relação aos municípios, revelando a diretriz da instituição com relação a expansão de parcerias. Apesar das críticas possíveis, pelo fato de estar em debate a regulação que afirmava o dever de Estado, há que se lembrar que esse crescimento é um dos fatores que contribuiu para que, posteriormente, ocorresse o processo de municipalização dos serviços no campo da assistência social.

Outra ação da LBA que merece ser lembrada foi a implementação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário e de Instituições. Tal programa pode ser visto como tendo contribuído para a gênese de dinâmicas participativas no campo da assistência social no estado.

Ainda no que tange ao aparato institucional existente, temos que lembrar do Abrigo do Cristo Redentor - Obra de Assistência aos Mendigos e Menores Desamparados. Conforme relatórios da instituição (2009) e pesquisa de Caminha (2005), o Abrigo, criado em 1936, foi inicialmente uma entidade da sociedade civil que se dedicava à recuperação de mendigos e menores desvalidos, inserindo-os no mundo do trabalho. Em suas dependências existiam oficinas nas quais os abrigados “válidos” trabalhavam e aos menores era oferecido o ensino tradicional associado ao aprendizado profissional.

---

interesse social e de protocolo de intenções com a rede bancária brasileira para doação financeira e a implementação de creches. Estes ficaram conhecidos como “casulos comunitários” que eram implementados em local cedido e administrado pela comunidade.

Os dirigentes da instituição possuíam o interesse declarado de realizar não apenas um trabalho assistencial de recolhimento dos mendigos “válidos” e menores desamparados das ruas da capital federal, mas de contribuir para a formação de mão de obra adequada à realidade do país.

Nos primeiros anos de 1940 ocorreram alterações de relevo na instituição. Ela foi federalizada, os seus objetivos foram alterados de modo a incluir a atenção a novos grupos-alvo e a sua natureza jurídica (através do decreto-lei 5.760 de 19 de agosto de 1943) passou de Sociedade Civil para Fundação de Direito Público.

No decorrer dos anos o Abrigo consolidou uma vocação para atuar junto à população idosa. Também ficou vinculado a diferentes organizações como a Universidade Aberta da Terceira Idade (UnATI) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a Prefeitura do município do Rio de Janeiro e a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, onde permanece até hoje. Conforme cita Ana Sílvia Vasconcelos, atual diretora, em relatório:

O objetivo do Cristo Redentor é resgatar os direitos dos idosos, como o acesso à moradia, renda, saúde. O asilo é uma das condições para que os idosos saiam da pobreza extrema porque eles são incluídos em políticas públicas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que assegura um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais.<sup>47</sup> (RELATÓRIO, 2009).

Por último, gostaríamos de destacar os Centros Sociais Urbanos (CSUs) que foram criados como parte de uma estratégia nacional (1975-1984). Esta estratégia expressava uma concepção de desenvolvimento social baseada na intervenção no espaço urbano a ser feita através de equipamentos especialmente concebidos para esta finalidade. Os CSUs deveriam envolver-se com diferentes Secretarias de modo a contribuir em programas de prevenção materno-infantil e de imunização; desenvolver atividades artísticas e culturais; e incentivar a implementação de programas desportivos. Deveria também dialogar consistentemente com Fundação Leão XIII que era, no âmbito estadual, a gerente, administradora e executora da estratégia acima referida.

Coube à Secretaria de Planejamento apresentar o projeto de criação de sete CSUs no Rio de Janeiro.

Quase todos os Centros estavam localizados em conjuntos habitacionais, tendo alguns deles ficado sob a coordenação de prefeituras. Um exemplo é Centro

---

<sup>47</sup> Importante esclarecer que o Abrigo é um órgão federal com gestão estadual.

Social da Ilha da Conceição, ainda em funcionamento, que era ligado à Prefeitura de Niterói.

A iniciativa de criação de CSUs foi interrompida em 1984. A estrutura física dos Centros (continuamente degradada) e os serviços que prestavam foram incorporados pela Fundação Leão XIII.

Não é possível desvincular a criação dos CSUs do período político que vivia o país. Desta forma, não é equivocado afirmar que os Centros buscavam atender necessidades concretas da população ao mesmo tempo em que, dada as enormes ingerências políticas às quais estavam submetidos, intencionavam controlá-la. Georgete Chagas, que participou da implantação dos CSUs, corrobora essa análise ao dizer que:

Com o CSU houve avanços e retrocessos, houve muita politicagem e até que entendessem que não tínhamos culpa, sofreremos muito. Havia no CSU Conselho, Comissões e projetos diversos nas áreas de educação, saúde e trabalho. Houve influência da má política no social, mas o trabalho técnico respeitava a participação. Os diagnósticos da comunidade eram feitos pela comunidade. Por exemplo, em Itaguaí, que contava com 2 assistentes sociais, obras para escoar produção agrícola era o maior pleito. Em outros, a demanda era mais para a saúde. Cada CSU tinha dois ou mais assistentes sociais. A decisão de implantar o CSU em Itaguaí se deveu ao fato da região ser considerada comunista e o exército fez ação comunitária que gerou o CSU.

O depoimento acima também sugere a existência de uma intenção de criação de uma gestão mais participativa que se aproximava da noção de controle social que viria a ser tão valorizada a partir do final da década de 1980. Isso nos permite dizer que a participação, nos diferentes contextos, ganha formas, limites e possibilidades distintos de oportunizar o protagonismo de atores.

Pelo que foi exposto até aqui se percebe que a assistência social não tinha um objeto próprio e que as ações atribuídas a ela, além de difusas, sobrepunham-se ao que deveria ser feito por políticas como a de saúde, habitação e educação.

Os dados disponíveis revelam o movimento de centralizar serviços pobres para os pobres, movimento este permeado por uma perspectiva, na maior parte das vezes, de controle da população.

Ao não se reconhecer as suas atividades como decorrentes dos direitos dos cidadãos, a assistência social não era concebida como uma política pública. Isso ocorria até mesmo dentro da categoria profissional que teve o maior protagonismo na organização da assistência social, que é a dos assistentes sociais. Reivindicações por



direito e por justiça não faziam parte da pauta de luta da assistência social no período até aqui analisado. Uma mudança radical nesse quadro vai se dar quando dos preparativos para a Assembleia Nacional Constituinte e, posteriormente, quando da luta pela regulamentação desta política, o que só ocorreu cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal luta contou com a efetiva participação de atores do estado do Rio de Janeiro.

Se não estava presente na pauta da sociedade, também não era contemplada na pauta de governo. Assim, é possível identificar, nas diferentes gestões, a valorização de ações que davam ênfase à educação, infraestrutura, meio ambiente, mas não se detecta nessas mesmas gestões prioridade para o aperfeiçoamento da assistência social. Ao contrário, no que pesem alguns discursos divergentes e certos planos de governo, ela mostrava-se conservadora e seus órgãos exibiam postura clientelista e patrimonialista e coexistiam com precárias instituições da sociedade civil criadas para prestação de serviços.

Um forte indicador da subalternidade da assistência social é a própria ausência do seu nome na denominação das organizações públicas responsáveis pela sua implementação. A tabela abaixo traz informações a este respeito.

**Quadro II – Denominação das Secretarias responsáveis pela assistência social nos governos do estado do Rio de Janeiro (1975-2014)**

Ano	Secretarias
1975-79	Secretaria de Serviços Sociais
1979-83	Coordenação Bem- Estar Social
1983-87	Secretaria de Promoção Social
1991-94	Secretaria de Trabalho e Ação Social
1995-98	Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social
1999-2002	Secretaria de Ação Social e Cidadania
2003-2006	Secretaria de Estado de Ação Social, passa a ser denominada Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social (2004)
2007-2014	Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos

Fonte: RELATÓRIO CEPRJ, IPEA. 2013

Pode-se observar que antes do Suas a expressão “assistência social” sequer aparecia. Mesmo depois da Loas ela foi confundida com a matriz - a família - definida

na PNAS-2004. Somente em 2007 o nome assistência social foi plasmado na denominação da Secretaria responsável por esta política.

O fato de a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) ter incorporado a expressão “assistência social” — pode ser considerado um avanço, mas não significa que houve total incorporação das diretrizes da Loas. Um exemplo disso é que a Fundação da Infância e Adolescência (FIA) e a Fundação Leão XIII mantinham um vínculo com a SEASDH, mas, ao mesmo tempo, possuíam total autonomia para gerir seus recursos, mesmo quando oriundos do Fundo Estadual de Assistência Social. Tal fato revelava dificuldades na organização e gestão e feria o comando único preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social.

Da mesma forma como os nomes das Secretarias revelam a visão e o lugar da política assistência social em uma dada gestão, as bases legais que a orienta também o fazem. É o caso da Constituição Estadual. Vamos tomá-la como exemplo com o objetivo de mostrar como ela modelou as ações de governo na área da assistência social no que tange tanto à gestão quanto à participação.

A Constituição Estadual do Rio de Janeiro, promulgada no ano de 1989, reafirmou parâmetros da Constituição Federal de 1988. No que se refere à assistência social, em seu capítulo III, afirma ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao idoso, com absoluta prioridade, direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Constituição enfatizou a importância do controle social por meio do artigo 62, o qual afirma que o estado garantirá a participação de entidades de defesa dos direitos da criança, do adolescente e do idoso na fiscalização do cumprimento dos dispositivos da lei, através da organização de Conselhos de Defesa de seus direitos.

Vale também salientar a importância atribuída na Constituição Estadual ao primado do trabalho e ao objetivo de se alcançar o bem-estar e a justiça social. Para tanto, conforme preconiza o artigo 284, em conformidade com as disposições da Constituição da República, o estado e os municípios, com a União, devem se articular para gerar ações e iniciativas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A Constituição Estadual se alinha à Constituição Federal também no que diz respeito ao modelo de organização da proteção baseado na família e no dever de Estado.

Ela estabelece detalhamentos que poderiam ser regulados em outras normativas. Podemos hipotetizar que a introdução de artigos como os que tratam de segmentos (idosos, crianças etc.) guarda relação com a capacidade de pressão desses segmentos os quais ganharam visibilidade social e, conseqüentemente, legitimidade para garantir que suas propostas fossem inscritas no texto constitucional.

O fato de a Constituição Estadual ter incorporado em seus artigos as posições destacadas (a família, como ponto de partida para o trabalho a ser realizado, a convivência familiar e comunitária e o controle social) pode ser considerado um facilitador para a implementação do Suas no estado do Rio de Janeiro pelo fato de já encontrar respaldo na base legal maior do estado, mas não significa que foi determinante. Isto é, foi importante do ponto de vista legal, restando o desafio da realização de mudanças do ponto de vista da cultura política, dentre outros.

Na década de 1980, no campo da assistência social, não foram observadas mudanças na direção da política de assistência social. O mesmo se pode dizer em relação à década de 1990. Embora ela tenha sido marcada por um conjunto de iniciativas para dar base legal à participação de militantes de diferentes segmentos, continuou presente nos governos a descaracterização do comando único, uma vez que se presenciava a criação de Subsecretarias por segmentos com status de Secretaria. Elas detinham autonomia para gerir seus recursos e implementar serviços, programas e projetos sem considerar as bases legais vigentes que estabeleciam o modelo de política de assistência social a ser adotado.

Foi somente quando Marcelo Alencar assumiu o poder (1995-98) que a luta pela assistência social, em consonância com o movimento nacional pela sanção da Loas, ganhou densidade no estado do Rio de Janeiro. Neste período, o movimento da militância no estado estava voltado para a aprovação da lei estadual que constituiria a base para o avanço da assistência social no âmbito regional, o que somente veio a ocorrer em 1996, três anos após a sanção da Loas.

Na administração de Anthony Garotinho, também na década de 1990, destaca-se um conjunto de regulações que conflitavam com a PNAS, às vezes pelo seu conteúdo, às vezes pela forma de operacionalização. No entanto, há também iniciativas em seu governo que estavam sintonizadas com a Loas. Dentre essas iniciativas cabe mencionar o Decreto 25.919 de 27 de dezembro de 1999 que lançou as Diretrizes da Política Estadual de Assistência Social e que criou programas como o de Atendimento Institucional à Família (Paif) e de Atenção à População de Rua. Apesar disso, coerente

com sua trajetória e perfil político, Garotinho deu seguimento a ações de cariz populista em detrimento de uma engenharia política que fizesse avançar um desenho de gestão descentralizada que fortalecesse a relação estado-município à luz da Loas. Um exemplo disso é o Decreto 26. 172, de 13.04.2000, que dispõe, dentre outras coisas, sobre as competências da Secretaria de Estado de Ação Social, assumida por Rosângela Matheus, sua esposa. A nova Secretaria teve a responsabilidade de coordenar os Centros Comunitários de Defesa da Cidadania (CCDC), o Programa “Compartilhar-Cesta do Cidadão” e as ações governamentais referentes ao Projeto de Recuperação, Tratamento e Reinserção na Sociedade de Dependentes Químicos.

O PAIF<sup>48</sup>, neste governo, ganhou maior envergadura. Nelma de Azeredo, que foi responsável por sua implantação, relata como ocorreu o processo nos seguintes termos:

O PAIF foi implantado em 1999 no governo Garotinho e embora fosse o primeiro esforço concreto de organizar a política pública de assistência social referenciada pela Constituição Federal e pela Loas, provavelmente foi percebido como mais um programa e não tivemos qualquer resistência por parte do governador, ao contrário, conseguimos ampliar os recursos.

A Governadora Rosângela Matheus deu sequência ao modelo de gestão de Anthony Garotinho, mantendo como “eixos prioritários de atuação a implementação de ações de combate à pobreza e à exclusão social, associadas às ações setoriais que exigiam uma atuação permanente e sistemática na oferta de serviços de saúde, educação e segurança pública” (mensagem da Governadora à ALERJ, - 2003- RELATÓRIO CEPERJ, IPEA, 2013).

Analisando as ações à luz da LOAS, o que se observa, na prática, é um conjunto desarticulado de propostas que, em grande medida, atendia a interesses privados com recursos públicos. A governadora manteve a marca populista e clientelista do seu antecessor em sua gestão por meio da continuidade de programas como o “Jovens Pela Paz”, “Vida Nova”, “Um lar Para Mim”, “Hotel Popular”, “Restaurante Popular” e “Café da Manhã nas Estações.” Todos esses programas foram lançados por seu esposo, Anthony Garotinho, e continuam presentes na agenda do estado até hoje.

---

48 Inicialmente o Paif era desenhado como programa. Em 2009, com a Tipificação Nacional dos Serviços o mesmo foi categorizado como serviço.

A Governadora, na sua gestão, criou os programas “Vida Saudável”, “Central de Cartas Populares Fernanda Montenegro” e “De Volta para meu Aconchego”. Também fez executar no estado os programas de âmbito nacional cofinanciados entre os quais se encontravam o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Programa Bolsa Família. A isso somaram-se pequenos programas de transferência de renda e gêneros alimentícios a diferentes segmentos populacionais<sup>49</sup>.

A proposta desses programas era o repasse de, em média, cem reais por mês a um grupo de famílias selecionadas e destinava-se à aquisição de gêneros alimentícios e produtos de higiene e limpeza, não podendo ser utilizado para compra de outros produtos. Chama-se a atenção para o fato de os programas não abrangerem todos os municípios nem a população de mesmo perfil. Trata-se de período no qual a Loas já era de domínio público e não se justificava que qualquer programa governamental estivesse fora do seu desenho. Eram realizados, prioritariamente, em parceria com entidades religiosas, evidenciando, na forma como foi implementado, o uso político da religião. Além disso, serviram muita vezes como moeda de troca nas disputas eleitorais, o que gerou inúmeros processos no Tribunal Regional Eleitoral.

Sergio Cabral, que assumiu o governo posteriormente a Rosângela Mateus, no que tange à política de Assistência Social ora se aproximava ora se distanciava daquilo que a Loas preconizava. Como nos demais governos, observam-se contradições tais como a convivência independente entre órgãos de assistência social vinculados à SEASDH, o que contribuía para a expansão de programas não alinhados com a Lei Orgânica da Assistência Social. Ele extinguiu o Cheque Cidadão em 2007.

### **3.1 - A lógica do financiamento da assistência social no estado do Rio de Janeiro**

Outro aspecto a ser considerado no processo de institucionalização é o financiamento. Este pode ser revelador do compromisso que as diferentes esferas de governo têm com a política de assistência social.

---

49 Ao assumir o governo em 2003 a Governadora Rosinha Garotinho dá continuidade a programas populares como os denominados “programas de R\$1,00”, que compreendiam o restaurante a R\$ 1,00; hotel a R\$ 1,00; remédio a R\$ 1,00 e até casa de R\$ 1,00. Também foi nesta gestão a criação do Cheque Cidadão, que se constituía no fornecimento de um cheque no valor de R\$100,00 (Cem reais) a ser usado em compras nos supermercados. A inserção dos usuários no programa se realizava através de Igrejas evangélicas. Ainda que suas ações estivessem voltadas aos mais pobres, não se caracterizavam como direitos.

Para emprendermos a análise desta questão utilizaremos dados do PPA referentes ao período 1996 a 2007 e do relatório estadual da SEASDH-RJ (2007).

### Quadro III - Diretrizes do PPA no estado do Rio de Janeiro (1996-2007)

Período	Programa/Ação/Produto	Finalidade/Objetivo	Executora
2004-07	Promoção e Proteção Integral à Família Ações Descentralizadas de Atendimento Integral à Família Promoção e Proteção da Criança e do Adolescente -SOS Desaparecido -Combate à violência sexual Proteção Social Básica -Centro Integrado de Atendimento à Mulher Ações Descentralizadas de Atendimento Integral à Família - PAIF	Promover resgate da cidadania, potencializando recursos e definindo a assistência social a partir de reais demandas da população.	SAS FIA FL XIII
2000-03	Implantação da Política Estadual de Assistência - geração de emprego e renda -Atendimento Integral à Família -Implantação de Núcleos de Atendimento à Família nos municípios - “Ligue Idoso” - Encaminhamentos de famílias à rede Proteção à Criança e ao Adolescente -atendimento dos impedidos temporariamente de permanecer no núcleo familiar -promover (re)colocação na família, ou em famílias substitutas -ações de combate à violência doméstica. Atendimento à População de Rua -encaminhamento às unidades intermediárias de passagem, e a centros de recuperação.	Implementar a Política Estadual de assistência social e de defesa de direitos de cidadania estadual, de forma descentralizada, focalizando a família como base, oferecendo aos grupos excluídos espaços de crescimento e fortalecimento que lhes permitam exercer plenamente sua cidadania.	FL XIII  SASEL
1996-99	Assistência ao Menor SOS Criança Assistência Social Geral Cesta básica para desempregados Atendimento aos deficientes Atendimento à terceira idade Assistência Comunitária		FIA SETAS

Fonte: D.O. do estado do Rio de Janeiro. Elaborado pela autora.

A escolha dos referidos documentos e período (1996 a 2007) se deve ao fato dos mesmos estarem circunscritos ao período dos dois maiores marcos da assistência social, isto é, 1993, quando a LOAS foi sancionada e 2004, quando a PNAS\SUAS foi aprovada.<sup>50</sup>

Chama-se à atenção para o fato de que somente em 2008 o PPA da atual gestão ter sido elaborado, conforme estabelecido nas regras administrativas e, portanto, o ano de 2007 tem os programas, bem como suas nomenclaturas estabelecidas pela

<sup>50</sup> Destaca-se que nesse período, além dos dois marcos citados, a assistência social contou com quatro políticas nacionais e oito normas operacionais.

gestão anterior, o que será alterado posteriormente. Observa-se que se trata de plano elaborado em 2004 e sua organização não está orientada de acordo com a PNAS-SUAS, uma vez que a mesma ainda estava em debate e só foi aprovada pela Resolução CNAS nº 145 de 15 de outubro de 2004.

A intenção não é analisar o orçamento/financiamento, mas cabe informar que em 2007 foram firmados convênios e repassados recursos aos municípios no montante de R\$ 18.423.000,00 (dezoito milhões quatrocentos e vinte e três mil reais). Tratava-se de cofinanciamento por meio de convênios, modelo burocrático que posteriormente foi superado com o repasse fundo a fundo. O modelo convenial gerava uma ilusão com relação ao efetivo cofinanciamento uma vez que os recursos efetivamente repassados não correspondiam àqueles que constavam na proposta orçamentária. Esse fenômeno pode ser atribuído às dificuldades técnicas dos municípios em fazerem as prestações de conta.

O governo do estado, por meio da Seasdh, definiu que era sua atribuição no campo do cofinanciamento aportar 30% do valor empenhado pelo MDS para o Paif por meio do Cras (presente nos 92 municípios), para o Peti (presente em dois terços dos municípios do estado) e o para o Paefi (presente em cerca de um terço dos municípios).

Pode-se demarcar no estado do Rio de Janeiro, a partir da PNAS/NOB, dois momentos do cofinanciamento. Um primeiro no qual o repasse de recursos se fez por meio convenial e um segundo por meio de repasse automático fundo a fundo, o que levou três anos para ser efetivado, embora já houvesse decisão pactuada na CIB sobre isso desde 2007.

Todos os gestores estaduais e municipais são unânimes em afirmar que o modelo convenial dificultava a expansão dos serviços e a autonomia dos municípios, repercutindo negativamente no cumprimento das suas obrigações no campo da provisão de serviços sociais. O modelo convenial era de fato perverso uma vez que a mobilidade na aplicação dos recursos era difícil e a prestação de contas muito burocrática. No entanto, o repasse fundo a fundo e a simplificação na prestação de contas não foram suficientes para que os municípios ganhassem agilidade na aplicação dos recursos, o que aponta a necessidade de se investir mais na capacidade de gestão. O que se questiona aqui é se a lógica de financiamento adotada se aproximou efetivamente do desenho legal estabelecido em diferentes legislações.

O financiamento pode potencializar as ações e a intersertorialidade. Ao mesmo tempo, ele pode ficar comprometido por diferentes fatores: conhecimento dos

gestores e pela burocracia do orçamento, em relação a especificidade das políticas, agravada pela cultura política que perpassa a prática.

Outro elemento trazido à análise está relacionado com a rede socioassistencial existente. Trata-se de um elemento estruturante para o processo de implementação da assistência social no estado, como veremos a seguir.

## **5 - A rede socioassistencial presente no estado do Rio de Janeiro**

Ainda que requeiram respostas intersetoriais, muitas vezes as ações governamentais dirigidas aos problemas sociais são claramente desarticuladas. Associa-se a isso a tendência de transferir a responsabilidade em lidar com tais problemas para instituições filantrópicas, as quais são financiadas por meio de convênios e subvenções.

Esse modelo de atuação, vale ressaltar, não é privativo do estado do Rio de Janeiro. Trata-se de modelo historicamente incentivado, que revela as concepções conservadoras sobre a assistência social, a qual transita todo o tempo entre o mundo da filantropia e o da política pública.

A sociedade civil, por motivações religiosas, em nome da solidariedade ou pelo próprio incentivo do poder público criou ao longo dos anos instituições que atuam junto a diversos segmentos. Um breve histórico destas instituições poderá ajudar a entender a organização da assistência social no estado do Rio de Janeiro.

Na década de 1970, vários centros de “educação popular” e de assessorias a movimentos sociais estavam presentes no país visando a “conscientização” e a “transformação social” e eram consideradas progressistas. (DOIMO, 1995). Eles se alinhavam com agências internacionais para denunciar violações dos direitos humanos e a pauperização da população presente no país. Também neste contexto surgem no país as primeiras ONGs.

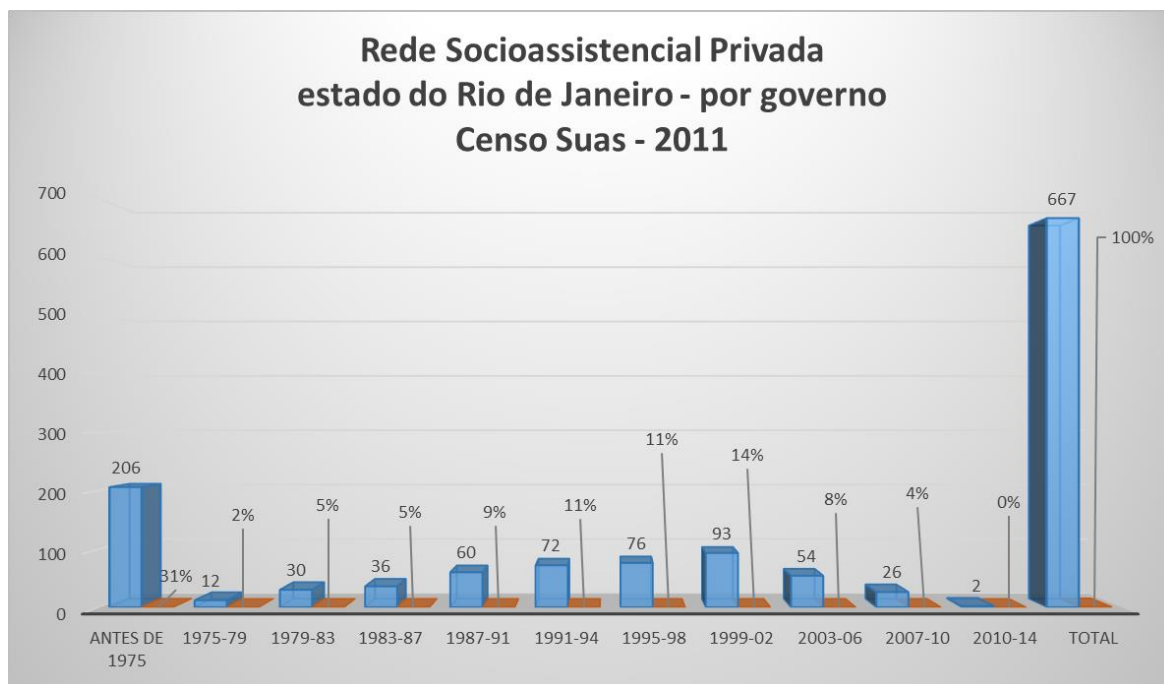
Elas cresceram em número à medida que os movimentos sociais perderam sua força mobilizadora (GOHN 1997), buscavam uma postura política “integradora” e estabeleciam parcerias com o poder público que, *“na maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados enquanto avalista dos recursos econômico-monetários.”* (GOHN, 1997:297). Parte da literatura sobre a questão também salienta a ausência de clareza nos projetos políticos dessas organizações e o fato de muitas se definirem como apolíticas. (LANDIM, 1998; GOHN, 1995).



Muitas ONGs se propõem a assumir demandas sociais, ainda que de forma precária, com apoio da iniciativa privada ou do próprio Estado. Com isso, corre-se o risco de a população se desmobilizar na luta por direitos.

Essas considerações são importantes para a análise do gráfico abaixo, no qual se evidencia em diferentes períodos o número de ONGs.

**Gráfico 1 - Rede assistencial do Estado do Rio de Janeiro por governo**



**Fonte: Elaborado pela autora a partir do Censo SUAS 2011.**

O gráfico foi organizado tendo por base as gestões estaduais e considerou todas as instituições inscritas no CNAS até então, tendo como base seu ano de criação.

A análise não pode estar dissociada do contexto nacional. Observa-se que um terço (206) das instituições estão presentes antes de 1975, ano em que ocorreu a Fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, e evidencia a forte presença da filantropia e a omissão do poder público que em lugar de assumir suas responsabilidades frente as tantas expressões da questão social presentes, incentivava a sociedade civil a fazê-lo.

De 1975, quando o regime ditatorial militar estava presente no país a onze anos até 1987, quando o processo de democratização estava efervescente, 78 instituições se somam as anteriores.

Período entre 1987 e 1998, que tem em seu interior a CF/88 sancionada, a realização de eleições diretas para Presidência da República que coloca Fernando Collor no poder e coloca a Primeira dama Rosane Collor à frente da LBA, fazendo abertamente uso político da assistência social, foram 14 o número de instituições criadas.

No período em que a Loas foi sancionada (1993) identifica-se a criação de 72 instituições. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o número de instituições criadas foi de 169, refletindo a forte influência do Programa Comunidade Solidária, coordenado pela Primeira Dama Rute Cardoso que mantinha forte atuação junto com a sociedade civil e a criação da lei que incentiva a criação de Oscips, como já mencionado.

No governo Lula foram criadas 54 instituições, o que representa pouco mais de 8% do total existente, mas coloca à gestão grandes desafios. Isto é, essa ampla extensão da rede socioassistencial desafia o estado e os municípios a serem capazes de reordená-la à luz dos novos pressupostos da política de assistência social, nomeadamente o cumprimento do dever estatal de organizar suas ações de gestão em sistema descentralizado e participativo.

No estado do Rio de Janeiro, os períodos destacados no gráfico acima, além de sofrerem forte influência do contexto nacional, correspondem a gestões autoritárias ou fortemente populistas até 1983, acompanhadas de gestões de conhecidas como populismo de esquerda, como a liderança de Leonel Brizola, e de gestões com forte influência neoliberal como a de Moreira Franco e de Marcelo Alencar que foi marcada por privatizações, portanto por uma visão de mercado, de delegação à sociedade civil do que deveria ser dever de Estado. Também tratava-se de governador do mesmo partido do presidente Fernando Henrique e que acolheu no estado do Rio de Janeiro o Programa Comunidade Solidária, ao mesmo tempo em que sancionou a lei que criou o Conselho estadual de Assistência Social, não sem forte pressão, como poderá ser visto mais adiante. De 1999 a 2006 a família Garotinho predomina no governo estadual com gestão popular, com aliança com Associações de Moradores e, principalmente com grupos religiosos. Em 2007, o governador Sérgio Cabral assume e sua gestão também se voltou para a rede pública não estatal, criando o Rio Voluntário, coordenado pela Primeira Dama.

Até aqui, tentou-se identificar o processo de organização da assistência social no estado do Rio de Janeiro. Consta-se a ocorrência de avanços que foram descontinuados pelas mudanças nas gestões e, principalmente, pela cultura política que

ainda leva governos a posturas patrimonialistas e ao não reconhecimento da assistência social como política pública. Também a organização na perspectiva de dever de Estado se vê enredada em iniciativas de incentivo ao voluntariado tão presente na época da LBA e retomado pela comunidade Solidária que no estado do Rio de Janeiro criou o Rio Solidário, posteriormente o Rio Voluntário. Essa posição subalterna da assistência social na administração pública tem como uma das suas principais consequências a escassez crônica de recursos ainda que nos últimos anos observe-se um aumento significativo dos aportes. Além disso, interfere negativamente nas suas condições de articulação intersetorial e na composição dos recursos humanos responsáveis pela sua operacionalização. Talvez a maior das consequências seja o fato de não se efetivar o concurso público anunciado em mais de uma das gestões mas não realizado por nenhuma delas para a assistência social, ainda que realizada para outras áreas da gestão pública.

A Política Nacional de Assistência Social prevê uma série de estratégias para a alteração desse quadro, estratégias essas capazes de potencializar os efeitos dos benefícios e serviços assistenciais. Conta-se ainda com a NOB-SUAS e a NOB-RH\SUAS que estimulam um padrão de gestão bem mais elevado do que o vigente. As estratégias em questão requerem a necessidade de pactos entre gestores das três esferas. Na próxima seção tratar-se-á de um pacto específico, o chamado “Pacto de Aprimoramento da Gestão”.

### **3.3. - O Pacto de Aprimoramento da Gestão: desafio estadual para conformar o SUAS**

O “Pacto de Aprimoramento da Gestão”<sup>51</sup> é constituído de um conjunto de compromissos entre os gestores estaduais e do Distrito Federal com os gestores federais visando a adequação de seus órgãos executivos ao exercício pleno da gestão da assistência social, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no seu âmbito de competência específica e de corresponsabilidades junto aos municípios.

---

51 Os municípios fizeram adesão ao SUAS, conforme estabelecido na NOB/2005, assumindo responsabilidades de acordo com seu nível de gestão e, conseqüentemente, recebendo incentivos com base no cumprimento de requisitos e responsabilidades que determinam o nível de gestão (Inicial, Básica e Plena) e o cofinanciamento. Para a esfera estadual a adesão se faz por meio de Pacto de Gestão por meio do qual assume um conjunto de eixos definidos em CIT. A NOB/2012 mudará este desenho tanto para os municípios como para estados.

A inserção no “Pacto” é um requisito para a adesão ao SUAS e, conseqüentemente, é condição para o recebimento dos recursos para a operacionalização dos programas e de outros incentivos.

A base legal desse processo é a Resolução CIT nº 05/2006 e as Portarias de número 350 e 351 de 3 outubro de 2007, as quais estabeleceram instrumentos, prazos, periodicidade, fluxos e prioridades nacionais. Esses diplomas legais apontaram para a necessidade de um reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social de modo a adequá-los ao Suas e ao disposto na NOB/RH/SUAS. Tal reordenamento envolveu diversas ações:

organização dos estados ou do Distrito Federal em regiões e microrregiões, com implantação de serviços orientados pela territorialização; prestação de apoio técnico aos municípios na estruturação de seus Sistemas, na gestão do Cadastro Único e na implantação do Programa Bolsa Família; coordenação, execução e cofinanciamento de programas de capacitação de gestores, conselheiros e prestadores de serviços; elaboração de proposta para instalação e coordenação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação das ações de assistência social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família; intervenção na definição de processo de transição para a municipalização da execução direta de serviços de proteção social básica; implementação de estratégia para o cadastramento de povos indígenas e comunidades quilombolas; mobilização para documentação civil básica; mobilização para o cadastramento das famílias com criança em situação de trabalho infantil; promoção da utilização do Cadastro Único para a articulação e integração de outras políticas estaduais; definição de estratégias para aperfeiçoar a focalização dos programas que utilizam o Cadastro Único; avaliação, acompanhamento e proposta de alternativas para a melhoria na logística de pagamento de benefícios, distribuição e entrega de cartões; mobilização da rede estadual e do Distrito Federal para o fornecimento de informações de frequência escolar, de acompanhamento de saúde e acompanhamento dos serviços socioeducativos; articulação com os coordenadores estaduais de saúde e educação para a gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF; definição de estratégias que orientem a formulação, implementação e articulação de programas complementares ao PBF; promoção de ações de sensibilização, articulação e apoio à gestão dos programas complementares ao Programa Bolsa Família pelos Municípios; e formulação, articulação e implementação de programas complementares ao PBF no âmbito estadual. (RESOLUÇÃO CIT Nº 05/2006, PORTARIAS DE NÚMERO 350 e 351 de 3 OUTUBRO de 2007)

A consecução desse conjunto de ações definidas pelo Pacto dependia da superação de outros desafios destacados no documento do MDS de Orientação para elaboração do Pacto, elaborado em 2007, onde destaca: a) definição de indicadores; b)

definição de níveis de gestão; c) fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas; d) planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas; e) articulação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o alcance das metas pactuadas; e, f) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

O Pacto tinha por referência, respeitado o princípio da gradualidade que fundamenta o Suas, as metas estabelecidas pela V Conferência Nacional de Assistência Social, pelas Conferências Estaduais e do Distrito Federal e pelo Plano Decenal.<sup>52</sup>

Quando da organização do Pacto no estado do Rio de Janeiro, a equipe responsável por ele fez um resgate do processo da sua construção e de sua concepção, conforme consta no documento apresentado na CIB e no CEAS e, posteriormente, enviado ao MDS.

À Secretaria de Estado de AS e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH) está integrada ao esforço realizado pelo Governo Federal na implantação do Sistema Único de Assistência Social, enfrentando o desafio de realizar um reordenamento institucional e programático da política pública de assistência social no Estado. Com o propósito de contribuir para a ampliação do significado da assistência social como política pública e potencializar esforços políticos e administrativos necessários a esse olhar, além da consulta aos documentos oficiais que registram o decurso dessa política no Estado, consideraram-se os subsídios resultantes das seguintes estratégias e espaços de discussão: Setores internos desta Secretaria Estadual; Comissão Intergestora Bipartite – CIB; Conselho Estadual da AS – CEAS; V Conferência Estadual da AS. Contribuições recebidas dos municípios, numa ação articulada com o COEGEMAS. Assim, estamos apresentando ao Governo Federal a proposição de um PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE AS, resultado de um processo de discussão coletiva que envolveu diversos atores da área da Assistência no âmbito Estadual e Municipal, cujas propostas foram sistematizadas no corpo deste documento.” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SEASD-RJH, PACTO DE APRIMEORAMENTO DA GESTÃO, 2007).

A seguir, o documento resgata o diagnóstico que norteia suas prioridades chamando a atenção para o protagonismo que o estado do Rio de Janeiro teve na *“construção de sólidas bases para a consolidação do Suas em que pese, como em*

---

52 Em 2005, a V Conferência Nacional deliberou por um planejamento global em todo território, o chamado Plano Decenal de Assistência Social. Os estados e municípios participaram dessa construção através do processo de conferências realizadas em 99% dos municípios, pactuando em seus níveis metas e proposições. O referido Plano foi amplamente debatido no estado do Rio de Janeiro e contribuições ao seu modelo foram enviadas ao MDS com o aval da CIB e do CEAS.

*qualquer outro estado brasileiro, ter presente o assistencialismo e o clientelismo”*. Ele sublinha a participação de representantes do estado no Fonseas e na CIT, assim como em outras iniciativas, sempre em consonância com as novas orientações da assistência social como política pública.

O documento reafirma a preocupação com a horizontalização do debate, destacando a discussão ampliada sobre a PNAS e a NOB/SUAS realizada no estado nos últimos anos com a participação dos gestores, técnicos municipais e conselheiros da área; o assessoramento; as capacitações; a participação em conferências municipais e a realização de conferências estaduais e outros eventos. Salienta iniciativas de realização de encontros regionais e as reuniões internas envolvendo os diversos setores da SEASDH. Faz ainda menção ao Conselho de Assistência Social, ao avanço nas propostas deliberadas nas Conferências e o efetivo controle social exercido.

O Pacto de Gestão destaca a preocupação do governo do estado em estar próximo dos municípios e ressalta que o

apoio técnico na implantação dos novos instrumentos e mecanismos regulatórios, também é parte do cenário que conspira para que o *ESTADO* apresente como marco a totalidade dos municípios habilitados a gestão do SUAS em 2005, registrando o maior número percentual de municípios em gestão plena<sup>53</sup> da AS no País.

Observa-se no documento uma preocupação com a construção coletiva realizada através da participação. Isto, concretamente, gerou a promoção de seminários internos envolvendo os setores de qualificação, de assistência social, de transferência de renda e de direitos humanos. Segundo ele, lançou-se mão de uma metodologia de trabalho que levou a realização de uma investigação diagnóstica, por meio de questionário, com foco num conjunto de informações sobre proteção social básica e especial, com ênfase também na gestão do Suas, inclusão produtiva e transferência de renda. Tal questionário era apresentado aos municípios em encontros regionais, onde, ao mesmo tempo, era realizado um processo de assessoramento.

---

53 Estar em gestão plena, conforme NOB/2005 implica em o município assumir a gestão da Proteção Social Básica na assistência social, organizando-a de forma a prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, responsabilizando-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortalecessem vínculos familiares e comunitários, que promovesse o beneficiários do BPC e de transferência de renda e que “vigiem” os direitos violados no território. Para cumprir tais pressupostos o município deveria cumprir com 9 requisitos e 8 responsabilidades. Sua adesão a apresentação dos documentos comprobatórios deveriam ser apreciados pelo conselho municipal de assistência social, pela CIB e pelo CEAS. O fato de um grande número de municípios estarem em Gestão Plena não significou que conseguissem cumprir todo o tempo com os requisitos e responsabilidades, principalmente em período de eleição e início de gestão.

O documento também lembra que, como parte do cumprimento do Pacto, foram criadas comissões para reordenamento do trabalho junto à FIA e à Fundação Leão XIII; e criadas câmaras na CIB para estudo do cofinanciamento e do reordenamento dos serviços. Sobre tal questão cabe destacar o envio ao Setor Jurídico do estudo da Câmara Técnica da CIB e do posicionamento da rede pública não estatal contrário ao reordenamento que previa a municipalização dos serviços. Este posicionamento baseava-se na alegação da existência de risco do uso político dos convênios em nível local o que, segundo dirigentes de instituições, já ocorria e poderia se agravar.

O resultado da reação da rede ao processo de reordenamento foi a postergação de tal decisão e, conseqüentemente, a continuidade de convênios diretos.

Os serviços de Proteção Social Básica voltados principalmente para indivíduos com até 14 anos sob a responsabilidade da FIA foram municipalizados, mas as demais ações, tanto da FIA como da Fundação Leão XIII, foram mantidas nos mesmos moldes. Isto revelava um equívoco de entendimento sobre seus respectivos papéis, bem como evidenciava a força política de quem as liderava.

As discussões acerca da instalação regionalizada dos serviços no âmbito da proteção social especial de média complexidade apontaram para a decisão de se priorizar o cofinanciamento de pelo menos um equipamento em cada município, ao invés da instalação de CREAS Regionais, a depender da pactuação dos valores e da regulação da nova forma de repasse.

Quanto à efetivação do controle social e da gestão democrática constata-se: o pleno funcionamento e reuniões regulares do CEAS, a realização das conferências e a ampliação do caráter da CIB.

Percebe-se que a maior dificuldade do estado em relação ao Pacto de Aprimoramento da Gestão foi romper com a cultura política dominante e tentar iniciar uma proposta intersetorial buscando articular os diversos setores internamente. Foi por isto que apresentou propostas muito amplas, envolvendo a Secretaria como um todo, gerando confusão entre as dimensões de um pacto para cada ano e de um plano de gestão para todos os anos, ou melhor, para dez anos, uma vez que fazia parte da proposta do Suas a criação de um Plano Decenal.

Tendo feito um resgate sobre a institucionalização da assistência social como política pública, gostaríamos de concluir esse capítulo recorrendo a algumas reflexões sobre as relações entre política social e sociedade apresentadas por Draibe

(1992). Esta autora destaca o grande desafio que representa a garantia de direitos sociais para todos, o que teria levado a uma redefinição da forma de serem os mesmos assegurados e à introdução de novos atores na prestação dos serviços. Draibe continua suas reflexões afirmando que a questão é como ampliar a responsabilidade estatal na área social sem que se arque com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausências de controles nos marcos de uma época em que, de um lado, a sensibilidade social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; e, de outro lado os discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço. Draibe finaliza a sua reflexão lembrando que no cenário em questão *“finalmente, foram alteradas e ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sociais, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais.”* (DRAIBE, 1992:68).

O processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas são caminhos para as transformações que se fazem necessárias para o fortalecimento das instituições democráticas no país. Ele enseja mudanças no funcionamento dos governos locais e estaduais que devem incorporar de forma diferenciada, segundo as diretrizes e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática, uma organização que possibilite estruturar e instrumentalizar a implementação de políticas públicas de forma democrática. (ARRETCHE, 2000).

Acreditamos que a organização político administrativa é uma forma de se chegar ao SUAS, mas é necessário que o estilo de gestão pública implementada considere o que Dagnino (1994), chama de “cidadania ampliada”, a qual possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas, envolve a emergência de uma nova cultura política, vinculada à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 e incorpora a institucionalização do processo e das conquistas que, apropriadas pelos cidadãos de direitos, correm menos risco de retrocesso. Neste sentido, PPAs, pactos, conselhos, secretarias específicas para a implementação da política de assistência social, recursos humanos não precarizados, entre outros itens, fazem parte da institucionalidade de um modelo de gestão que preconiza avanços para as três esferas de governo e reconhece a participação como mecanismo para sua consolidação.



## Capítulo III

### **A Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: a Participação na consolidação do modelo democrático de gestão**

Nos capítulos anteriores examinamos o processo de institucionalização da assistência social no contexto nacional e estadual. Destacamos os cenários dentro dos quais tal processo se desenrolou e buscamos mostrar as contradições nele presentes assim como os avanços e retrocessos ocorridos. Igualmente, salientamos os esforços dirigidos para a construção de um modelo democrático de gestão desta política no país.

No presente capítulo tratamos do tema da participação. Aqui, nos interessa mostrar como ela constitui um elemento inerente e condicionante de um modelo democrático de gestão da assistência social.

Inicialmente, fazemos aproximações conceituais e um resgate histórico da experiência participativa no Brasil. Em seguida, tomando essas questões como pano de fundo, examinamos as dinâmicas concretas observadas no exame das fontes compulsadas. Assim, olharemos para as formas de atuação e organização da sociedade civil em fóruns, movimentos sociais e em outros espaços de militância na área de assistência social. Examinaremos também a relação poder público-sociedade civil, notadamente quando do encontro entre eles nos Conselhos e Conferências.

A nossa hipótese é a de que a institucionalidade da assistência social é resultante da evolução da política e da legislação social no Brasil, evolução esta construída em meio à trajetória das lutas levadas a cabo por movimentos sociais.

#### **1 - A participação e a construção da democracia no Brasil**

Fleury (2010) em análise sobre democracia e socialismo, questiona o lugar do sujeito e afirma que a arquitetura da modernidade baseou-se no

individualismo como substrato da ordem econômica e fundamento da legitimação de exercício do poder político, mantendo tensão entre subjetividade individual, a construção do Estado e de outras organizações coletivas, buscando no princípio da cidadania o mecanismo de regulação dessa tensão. (FLEURY, 2010: 25).

É nesse processo e na busca de sua compreensão que a participação ganha lugar sem perder de vista que o *“sujeito é parte de um mundo social baseado em regras de conduta morais e legais que organizam as relações de poder”* como reafirma a

autora (FLEURY, 2010: 25). Portanto, quando tratamos de participação estamos falando de democracia.

A democracia não se manifesta apenas quando da realização de processos eleitorais. Ela também se manifesta em formas de “*participação direta ou de participação mediante representantes designados por grupos de cidadãos ou entidades societárias em fóruns ou órgãos, com níveis diferenciados de institucionalização na esfera estatal*”, como analisa Côrtes (2010:103).

Não há dissenso na literatura sobre as relações diretas entre a participação e a democracia. Ao mesmo tempo, não é possível afirmar taxativamente que ela é garantidora de avanços, pois os seus efeitos dependem do contexto e do perfil dos atores e agentes que se movem dentro dele. Dependem também do grau de representatividade desses atores e agentes e da capacidade deles em vocalizar demandas represadas ou negadas.

No Brasil, o debate recente sobre democracia vem sendo marcado pelo esforço de romper com a noção de política enquanto atividade exclusiva de sistemas organizados partidariamente e por políticos profissionais. Esse posicionamento pressupõe uma relação cooperativa entre a sociedade civil e o Estado e uma partilha de poder e responsabilidades na elaboração, implementação e controle das ações de interesse público. Neste enquadramento teórico, a democracia deliberativa existe autonomamente. Contudo, ampara-se e ganha legitimidade no bojo das discussões políticas advindas de reflexões públicas, plurais e coletivas capazes de viabilizar o controle democrático. (LUCHMANN, 2005).

A noção de “sociedade civil” no Brasil, em particular no final dos anos 70, virou sinônimo de participação e contraposição ao regime militar. Aquela conjuntura gerou a construção de um referencial para o imaginário político nacional fundado na crença de que a sociedade civil deveria se mobilizar e se organizar para alterar o *status quo* mantido pela via da violência por um regime não democrático e comprometido com o grande capital e com as classes privilegiadas. Em termos práticos isso se desdobrou em ações coletivas reivindicatórias por mais liberdade e justiça social. Gohn (2005) destaca que no período militar

novos atores entraram em cena destacando-se os movimentos sociais populares urbanos reivindicatórios de bens e serviços públicos e por terra e moradia, assim como parcelas dos então chamados novos movimentos sociais, em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e

culturais modernos: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, seguranças, direitos humanos etc. O campo dos novos atores ampliou o leque dos sujeitos históricos em luta, pois não se tratava mais de lutas concentradas nos sindicatos ou nos partidos políticos. Houve, portanto, uma ampliação e uma pluralização dos grupos organizados, que redundaram na criação de movimentos, associações, instituições e ONGs. (GOHN, 2005:72).

Nos últimos anos ampliaram-se as possibilidades de participação da sociedade civil. Isso reflete as mudanças conceituais e práticas na concepção de cidadania. Não estamos mais operando dentro dos marcos restritos da conceituação proposta por Thomas Marshall.<sup>54</sup> Trata-se, a rigor, de uma ampliação do seu escopo que nos remete a uma cidadania coletiva, diferenciada, cosmopolita e planetária<sup>55</sup>. (GHON, 2005; COUTINHO, 2000).<sup>56</sup> É essa cidadania que vem ganhando força e se expressando nas ruas.

Novos espaços de participação se institucionalizam à medida que se reconhece os direitos da sociedade civil. Estamos aqui falando de um quadro que é o resultado de embates entre diversos sujeitos e o Estado brasileiro ao longo de séculos. Séculos estes marcados por formas vigorosas de opressão, a exemplo da escravidão (a pior forma de restrição da liberdade) e dos regimes políticos autoritários que tentaram eliminar a consciência crítica e constranger as formas de resistência da nossa sociedade.

É necessário destacar que a sociedade civil encontra-se, nas últimas décadas, diante de um grande desafio em face da confluência perversa entre dois projetos: o que pensa e articula a expansão democrática e a garantia de direitos e o que defende o Estado Mínimo que se isenta de responsabilidades e as repassa à sociedade civil. Dagnino (2004) chama a atenção para o quão perverso é este processo e diz que, apesar de caminharem em direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos

---

54 Marshall (1967) estabeleceu a tipologia dos direitos em civis (o direito de votar e ser votado, conquista do século XIX), políticos (os direitos modernos, presentes no século XX, expressos nos direitos trabalhistas, no direito à greve, à participação em organizações corporativas) e sociais (usufruto do padrão de bem-estar predominante em uma dada sociedade).

55 Cidadania planetária que se sustenta na visão unificadora do planeta e de uma sociedade mundial e abarca um conjunto de princípios, valores, atitudes e comportamentos que demonstra uma nova percepção da Terra como uma única comunidade das relações laborais uma vez que se organiza a partir das relações entre atores, interesses e decisões.

56 Gohn (1995) comenta ainda que a cidadania coletiva parte de um enfoque que se desloca do conceito tradicional centralizado no indivíduo (em seus direitos civis e políticos) para a cidadania de grupos coletivos que vivem situações similares do ponto de vista da forma como são incluídos ou excluídos numa dada realidade social, seja por motivos econômicos ou social ou por razões identitárias e culturais. Destaca também a cidadania multicultural ou diferenciada, focalizada na diversidade étnica entre grupos de uma mesma sociedade, e a cidadania cosmopolita que se refere ao processo de deslocamento global, às comunidades transnacionais. A autora fala ainda da cidadania planetária composta por uma rede de redes que envolve uma nova forma midiática de se comunicar e lutar por direitos.

requerem uma sociedade participativa, ativa e propositiva. Assim, está posta para os diferentes atores da sociedade civil a necessidade de formular um projeto político coerente com a nova ordem dos direitos sociais e estabelecer alianças que o potencializem.

Isto, de alguma forma, com avanços, estagnações e retrocessos, já vem sendo realizado desde a década de 1970. São bem conhecidos os grupos de reflexão cuja criação foi estimulada e mantida pela Igreja Católica. Nesta época, as associações de moradores também efervesciam gerando reflexões e demandas por direitos para as áreas mais pobres e pela democratização do país. Estes são apenas dois exemplos entre vários possíveis. (GOHN, 1995)

O intervalo de tempo entre 1975 a 1982 teve por marca o enfrentamento ao regime militar. Este, devido à crise econômica do petróleo, estava com sua legitimidade enfraquecida. A rearticulação da sociedade civil ocorrida no período foi acompanhada pela elaboração de vários projetos de mudança social para o país, sendo que a possibilidade da construção de propostas e frentes de lutas somente foi possível diante da união das forças de oposição. (GOHN, 1995).

A chegada da década de 1980 contribuiu ainda mais para o processo de construção de uma consciência coletiva e de um *habitus* de participação, em face do processo de redemocratização que se evidenciava. Ela foi palco de ricas experiências político-sociais expressas em embates e manifestações como aqueles associados à campanha ocorrida em 1984 por eleições diretas, à redução do mandato presidencial, à instalação do processo Constituinte etc. É também dessa época o surgimento das Centrais Sindicais (CONCLAT, CGT, CUT, USIS, FORÇA SINDICAL) e a criação de entidades organizativas do movimento popular (ANAMPOS, CONAM, PRÓ-CENTRAL). (GOHN, 1995).

Da mesma forma que os movimentos e entidades surgidas no âmbito da ruptura do regime ditatorial foram importantes para a redemocratização; agentes e ações análogas foram fundamentais para a refundação das bases conceituais e operacionais da assistência social no estado do Rio de Janeiro como poderá ser visto a seguir.

## **2 - A construção de uma nova base legal para a assistência social e a questão da participação**

A Constituição Federal de 1988, por meio dos artigos 194 e 204, introduziu mecanismos institucionais de participação popular tanto nas atividades legislativas

quanto nas atividades executivas, possibilitando que a sociedade civil influencie nos rumos das políticas governamentais. (BENEVIDES, 1991).

Esforços similares para se conseguir insculpir o direito à participação na Constituição Federal de 1988 foram necessários para que a Loas se tornasse uma realidade e assumisse um desenho que se propusesse a dar unidade ao campo da assistência social. Tal unidade foi conquistada, ao menos no plano legal, quando da criação do Suas.

Dentre os movimentos que participaram da luta para a aprovação da Loas e posterior criação do Suas devemos destacar o Fórum Nacional de Assistência Social (FNAS). Ele representou uma conjugação de esforços envolvendo militantes, trabalhadores e organizações não governamentais. Foi criado oficialmente em outubro de 1998, em Belém do Pará, quando o Conselho Nacional de Assistência Social realizava uma reunião ampliada e descentralizada naquele estado. Diversas entidades que participavam da reunião estabeleceram contatos e organizaram a “Comissão Pró-Fórum”.

Na sua composição original estavam as seguintes entidades: a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS); o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); o Fórum Mineiro de Articulação da Política de Assistência Social, representando os demais fóruns estaduais já constituídos no país; os Salesianos do Brasil; e a Federação Nacional de Psicólogos.

Definiu-se que o fórum a ser criado seria um dos representantes da sociedade civil na luta a favor de uma assistência social de qualidade e teria como objetivo resistir ao desmonte neoliberal das políticas públicas.

Assim que instalado em agosto de 1999, ele *“conclamou as entidades nacionais para a defesa da política pública de Assistência Social [e para] a afirmação da Seguridade Social Universal, com recursos e controle social”* (FÓRUM NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003:2).

O Fórum Nacional atuava por meio de coordenação colegiada de instituições da sociedade civil, dentre as quais se destacavam as de trabalhadores da área. Teve importante atuação na mobilização, dentre os quais os dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro e o da cidade de São Paulo. Sua contribuição se fez tanto no campo político, como no campo técnico-teórico, tendo atuado junto a parlamentares e

produzido documentos norteadores para o debate na área de assistência social.<sup>57</sup> Vale aqui a pena reproduzir a avaliação que Raichelis e Paz (2000) fizeram sobre ele:

A criação do fórum significa a possibilidade de ampliar o espaço público da assistência social para arenas coletivas de debate e de alianças em torno de uma agenda de prioridades a serem enfrentadas. Trata-se de uma instância ampliada de participação e representação política, não institucionalizada, e por isso mesmo mais permeável à participação de segmentos sociais com menor acesso aos espaços tradicionais de deliberação política (RAICHELIS e PAZ, 2000:115).

Após a homologação da CF/1988, cabia ao executivo enviar projeto de lei para regulamentar a seguridade social. Os prazos não foram respeitados e as decisões cabíveis foram tomadas aos poucos. O Presidente Fernando Collor vetou parcialmente a Lei da Saúde. Já o Projeto de Lei da Previdência e da Assistência Social foi integralmente vetado. Posteriormente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - vinculado ao Ministério de Planejamento – coordenou e elaborou um novo projeto para esta área. Para tanto articulou e recolheu contribuições de órgãos governamentais e entidades não governamentais. Destaque-se aqui a forte influência exercida pelo mundo acadêmico no projeto. Infelizmente, a proposta final elaborada pelo IPEA não foi encaminhada pelo governo ao Legislativo. (SPOSATI, 2004 e BOSCHETTI, 2008).

O vazio deixado pelo executivo facilitou o engajamento do parlamento na luta pela regulamentação da assistência social. (BOSCHETTI, 2008). Uma das iniciativas parlamentares neste sentido foi a organização de um simpósio em 1989<sup>58</sup> no qual ficaram evidentes os interesses divergentes em circulação naquela arena. Os funcionários da LBA se posicionavam contrários a algumas propostas, em particular a que propunha a fusão dos órgãos federais de assistência social para que fosse criado o Instituto Nacional de Assistência Social (INAS). Uma parte dos referidos funcionários propunha que a Legião ampliasse o seu papel de coordenação; outra parte defendia a retenção do papel operacional da LBA e a manutenção de uma representação daquele órgão em cada estado. Os defensores dessa segunda proposta afirmavam que ela implicava na preservação da capilaridade assistencial já existente da qual não se deveria abrir mão.

---

57 Chamamos a atenção para a variedade do perfil das entidades envolvidas no Fórum. Dele participavam as que tinham uma origem religiosa, as que se inseriram no debate assumindo uma posição mais de vanguarda e as que se alinhavam com trabalhadores e categoria profissional. Essa diversidade, em nossa opinião, deu uma maior capilaridade ao Fórum Nacional e facilitou a adesão às suas propostas.

58 Trata-se do I Simpósio Nacional sobre Assistência Social, cujo tema foi a Lei Orgânica de Assistência Social, realizado na Câmara dos Deputados, nos dias 30 e 31 de março e 1º de junho, por iniciativa da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social.

Assistimos naquele momento a uma grande mobilização nacional por parte dos servidores da Legião, representados pelas suas organizações estaduais (ASSELBA) e nacional (ANASSELBA).<sup>59</sup>

Diversos projetos de uma Lei Orgânica da Assistência Social começaram a tramitar no Congresso Nacional. As propostas apresentavam muitas vezes inúmeras similaridades mas também pontos de forte divergência, o que produzia calorosos debates. (SPOSATI, 2004). Isso não provoca qualquer grande surpresa, pois é sabido que a aprovação de leis sobre questões polêmicas não tem uma tramitação tranquila. Também contribui para as tensões nas discussões o oportunismo de parlamentares que apresentam propostas sobre a mesma matéria para ganhar visibilidade junto a dado segmento; a ação de setores da militância que sentiram alijados e buscam no Legislativo uma nova oportunidade para a veiculação das suas ideias; a influência de grupos de interesse econômico que se movimentam para impedir a votação de certos projetos ou ao menos inviabilizar a aprovação de artigos considerados onerosos. Com a Loas não foi diferente. Apesar de o cenário nacional ser favorável, muitos interesses estavam em jogo: dos parlamentares, dos trabalhadores da área, das instituições assistenciais e do próprio governo. Não por acaso, portanto, a primeira lei não foi sancionada por Collor.

O Presidente Itamar Franco, respondendo a pressões vindas de diferentes setores decidiu encaminhar uma nova proposta de Lei Orgânica da Assistência Social para o Congresso. Optou por, antes, escutar os diferentes segmentos diretamente envolvidos com a área e, eventualmente, acatar sugestões. Esse processo de escuta teve início em 1993, quando Jutahy Magalhães Filho estava à frente do Ministério de Bem Estar Social (MBES).

Este, por sua vez, na tentativa de evitar confronto direto entre o executivo e o legislativo, passou a responsabilidade de condução das discussões da proposta para o Conselho Nacional de Seguridade Social<sup>60</sup>. O Conselho era vinculado ao MBES, mas tinha caráter deliberativo e, portanto, legitimidade e autoridade para conduzir as discussões. Preocupado em garantir amplo debate, além de agregar atores diversos e evitar confronto direto, estratégias como a formação de uma comissão intersetorial e organização de seminários regionais foram usadas.

---

59 Essa mobilização no Rio de Janeiro alcançou grande proporção. Contribuiu para isso o fato de ser este o estado com maior concentração de servidores da LBA e sediar a sua Associação Nacional por muitos anos.

60 O CNSS posteriormente extinto pelo artigo 35 da Medida Provisória 2.216 - 037 de 31 de agosto de 2001.

Este processo teve seu ápice quando ocorreu em Brasília, ainda em 1993, o evento que ficou conhecido como Conferência Zero da Assistência Social. Ela contou com ampla representação de militantes, parlamentares, representantes governamentais, acadêmicos e trabalhadores da área. O seu principal efeito prático não foi irrelevante. Esta Conferência foi determinante para que a Loas fosse sancionada em 7 de dezembro daquele mesmo ano. O texto da Lei aprovado foi, como disseram muitos, “o texto possível”.<sup>61</sup>

O percurso até aqui descrito certamente não explicita todas as lutas presentes na história recente da assistência social no país. Apenas evidencia alguns aspectos da construção de um processo democrático de definição de parâmetros para acesso a certos direitos no Brasil. Sobre essa questão, vale a pena reproduzir o comentário de Sposati (2004):

A assistência social não nasce como política no mesmo dia do nascimento da LOAS. Ela é bem mais velha. É mais um caso de atraso de registro de nascimento. Ela tem bem mais que 10 anos de vida. Fazer o registro de nascimento em data atrasada pode ser vontade de fazer coincidir com o dia do padroeiro mas, em geral, é situação de mãe solteira, que fica esperando a coragem do pai, em pôr seu nome no registro da criança já nascida e crescida. É bom lembrar que o pai da LOAS é o Estado Brasileiro. (SPOSATI, 2004:08).<sup>62</sup>

Posteriormente à sanção da Loas não houve, até 1995, quando assumiu a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso, qualquer iniciativa objetiva da União para implementá-la. Assim, a LBA continuou sendo referência na assistência social, apesar de debilitada pelos escândalos ocorridos no Governo Collor e pela coexistência com outros órgãos e programas de governos que concorrencialmente conduziam trabalhos no campo social. Em 1995, dá-se início ao processo de implantação com a organização do CNAS e a realização da I Conferência Nacional, além de iniciativa da SEAS de enviar correspondência aos estados para o devido cumprimento do estabelecido no artigo 30 da Loas. Tal quadro, como já mencionado, vivia a contradição com a expansão do Comunidade Solidária.

---

61 A aprovação da Loas não arrefeceu a luta por avanços. O movimento em defesa da política de assistência social foi conseguindo que novas regulações correlatas fossem aprovadas, culminando na criação, em 2011, através da Lei 12.435, do Sistema Único de Assistência Social, anteriormente formatada na PNAS/2004 e na NOB/2005.

62 Este é também o caso da Lei 12.435/2011 que trata do Suas. Isto porque, na verdade, ele já estava incorporado às ações das três esferas de governo, pelo menos, desde 2004 quando a PNAS foi aprovada. Estas situações são emblemáticas do que Kingdon (2003), ao tratar do processo de formação da agenda de políticas públicas, denomina de “janela de oportunidades”.



Nos estados o cenário era mais promissor. Entre 1993 e 1995, eles intensificaram ações com o objetivo de regulamentar a Loas em seus respectivos campos de competência, o que envolvia a criação e instalação de conselhos e fundos de assistência social.

No ano de 1995 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) ao qual estava vinculada à Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS). Esta assumiu o papel da LBA e da CBIA que foram extintos naquele ano. Também neste ano o CNAS começou a funcionar e teve início um esforço orquestrado visando estimular os estados a cumprirem o artigo 30 da Loas<sup>63</sup> Do mesmo modo que a sociedade civil, o poder público também se organizava como poderá ser visto mais adiante. A seguir a organização dos conselhos merece destaque num processo que traz ao controle social a formalidade da participação.

### **3 - A Institucionalidade do controle social na assistência social**

O controle social, na sua relação intrínseca com o processo de participação, deve ser considerado parte do processo de institucionalização da assistência social.

Os diversos arranjos de controle social presentes na sociedade capitalista refletem uma determinada concepção de Estado. Reitera-se que a atenção aqui se volta para o controle social dentro de uma perspectiva democrática que ganha força no Brasil a partir da década de 1980, principalmente quando a Constituição Federal colocou o Estado a serviço do interesse público.

Falar de Controle Social, segundo Campos (2003), envolve ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada para fiscalizar, monitorar e avaliar as condições em que a política de assistência social está sendo desenvolvida. Assim, cabe fiscalizar e avaliar a qualidade das ações; a aplicação de recursos públicos e o resultado das ações na vida dos assistidos. Na perspectiva democrática também refere-se a influência que a sociedade civil deve exercer na formação da agenda governamental, na definição das prioridades para o município, possibilitando seu envolvimento nos

---

63 Em 1995 ainda não existia o Conselho Estadual de Assistência Social. Contudo, documentos compulsados por nós, indicam a existência de medidas em direção à sua criação. Um deles foi a aprovação da Resolução da Secretaria de Estado e Assistência Social nº. 150 de 21/11/1995 criando um grupo de trabalho para representar a Secretaria de Estado de Trabalho Ação Social junto a Secretaria de Assistência Social do MPAS. Tratava-se de ato concreto pela implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. No entanto, é importante esclarecer que essa não foi uma iniciativa do governo estadual mas um cumprimento à solicitação do governo federal. Nesta época, a referida Secretaria contava com Escritório Regional instalado na antiga sede da Diretoria Nacional da LBA no Rio de Janeiro que era responsável por orientar o estado nesse processo de organização político administrativa com base na LOAS.

assuntos do governo, evitando o isolamento assumido de forma autoritária por alguns governos que não reconhecem sua obrigação de prestar conta a sociedade das suas ações.

A democratização das ações envolve, mais do que vontade política, o cumprimento de bases legais que amparam o controle social como uma prerrogativa da sociedade civil. Neste sentido, destaca-se: a Constituição Federal, em seu art.204, inciso II que assegura a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”; o art.194, inciso VII – Seguridade Social que aponta a gestão quadripartite como mecanismo de participação; a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da gestão fiscal que estabelece em seu art. 48, parágrafo único: “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”, entre tantas outras.

Na assistência social o controle social é estabelecido com a organização do conselho para a relação com a sociedade civil e com as comissões intergestores e também para a relação entre as três esferas de governo. É nesse sentido que será neste momento considerado o controle social e a gestão democrática, isto é, a gestão democrática precisa estar voltada para o diálogo entre pares gestores, mas não pode deixar de garantir a efetiva participação da sociedade civil.

O controle social pode ser visto em três dimensões distintas e indissociáveis: a dimensão política (relacionada à mobilização para influir na agenda do governo, indicando suas prioridades), a dimensão técnica (relacionada ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão pública); e a dimensão ética (relacionada à construção de novos valores e referências fundados nos ideais de solidariedade, de soberania e da justiça social). (CAMPOS, 2006). O controle social se manifesta e se fortalece à medida que espaços coletivos são institucionalizados e decisões coletivas se formalizam. Os conselhos fazem parte desses espaços.

### **3.1 - Conselhos: controle social e democrático como permanente desafio**

Os conselhos têm por missão a defesa do interesse coletivo e, por isso, devem atuar nas negociações relacionadas a determinada política onde, em geral, estão presentes disputas e tensões diante de projetos societários diferentes. A existência de

disputas se coaduna com as reflexões em Gramsci (1999) para quem o processo de “socialização política” envolve novos atores políticos em espaços antes ocupados apenas pelo governo. (1999). Habermas (1997) também faz reflexões importantes enfocando a questão da correlação de forças potencialmente presentes no interior de espaços como os conselhos e a produção de consensos. Outro autor cujos aportes teóricos ajudam a entender essa dinâmica é Louis Althusser (1983) quando fala dos processos de cooptação da sociedade civil pelo Estado para que suas ações sejam legitimadas (1983).

Pensamos que é possível identificar em um mesmo conselho a coexistência de diferentes concepções. Isso dependerá dos tipos de projetos societários presentes; do perfil dos conselheiros tanto da sociedade civil como do poder público; e da capacidade e interesse desses em defender e construir políticas garantidoras de direitos.

Os conselhos adquiriram legalidade jurídico-formal a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 204, como já sinalizado, fala da “*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*”.

O campo da assistência social aderiu a esse princípio definindo na Lei 8.742/1993 que uma das diretrizes dessa política é “*a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*” (LEI 8.742/1993) Esta mesma lei determina a imprescindibilidade da existência de conselhos, com composição paritária entre o poder público e a sociedade civil, como forma de participação e decisão conjunta nos destinos da política. A Loas estabelece que os conselhos devem desempenhar as seguintes atribuições: normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social; e acompanhar e avaliar a gestão dos recursos.

De um lado, ainda que se reconheça que há muito que avançar para que os conselhos possam de fato cumprir com o papel para o qual foram criados; de outro lado há que se salientar os esforços feitos para que os conselhos contribuam para fortalecer o processo democrático e exerçam seu papel na implementação da política de assistência social

Conselhos são espaços instituídos no avanço do modelo democrático de gestão que, certamente, podem ser facilitadores da leitura intersetorial das propostas e

provocadores de sua prática. Assim, entender a intersectorialidade e as práticas que a mesma implica é aspecto a ser considerado no processo de institucionalização da assistência social. Também a descentralização, como destaca Senna (2007) é eixo a ser considerado no processo recente de reforma das políticas sociais brasileira e precisa ser coordenada entre os três níveis de governo e entre os diversos setores governamentais e não governamentais.

A visão intersectorial não pode e não deve ficar restrita à gestão. Ela deve estar presente também no exercício do controle social, uma vez que na composição dos conselhos de assistência social estão presentes diversas secretarias de políticas setoriais e representantes da sociedade civil oriundos de áreas e segmentos diversos. A visão intersectorial nos conselhos precisa também levar em consideração as competências postas legalmente para cada uma das políticas bem como o efeito potencializador que uma pode exercer sobre a outra.

Outro aspecto a se considerar na relação entre controle social e intersectorialidade é que se trata de um espaço que vem tentando se firmar na perspectiva da

cogestão entre Estado e sociedade, trazendo formas inovadoras de gestão pública para o exercício da cidadania ativa, possibilitando à sociedade a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, com maior transparência das alocações de recursos e favorecimento da responsabilização dos políticos, dos gestores e técnicos. (CUNHA, 2003: 02).

Assim, a descentralização e a intersectorialidade, junto ao controle social, se constituem nos principais núcleos ordenadores do processo de implementação de políticas sociais, referenciadas numa proposta de ampla participação.

Um dos conselhos mais importantes para a área da assistência social é o CNAS. Ele foi instituído pela Loas no ano de 1993. Contudo, somente começou a funcionar dois anos depois. Foi necessário o mesmo intervalo de tempo para que fosse realizada a sua primeira conferência nacional cujo tema foi “Assistência Social direito do cidadão, dever de Estado”. Este tema representava a tentativa de difundir uma nova cultura política junto ao poder público e a sociedade. A nova cultura buscada envolvia a ampla participação. Não casualmente foi feito um grande investimento na mobilização de delegados para a conferência. O envolvimento nela de 1.069 participantes pode ser considerado muito bom se levarmos em conta que foi o primeiro evento desse gênero e

as grandes dimensões do país. A Conferência foi um marco para a política de assistência social e ratificou o CNAS como instância legítima de controle social da área.

O CNAS tem garantido a regularidade nas reuniões que têm caráter ampliado; organizado reuniões ampliadas e descentralizadas que ocorreram em diversos estados do país, facilitando aproximação com os conselhos estaduais e municipais das regiões; intensificado o uso tecnológico para se comunicar com a sociedade.

Os conselhos de assistência social nos três níveis de governo são espaços importantes, mas não os únicos para o cumprimento do propósito de democratização da gestão pública. Ao lado deles estão as “conferências”<sup>64</sup>.

### **3.2 - Conferências: espaço de debate ampliado**

As Conferências de Políticas Públicas são parte da história brasileira desde o governo Vargas quando foram criadas, por meio da Lei nº. 378, de 13 de Janeiro de 1937. Elas se propunham a orientar o governo federal no conhecimento e execução dos serviços locais de saúde. Cabia ao Presidente da República convocá-las. Era prevista a participação de representantes das três esferas de governo além de representantes dos grupos sociais relacionados à área e tema de cada conferência.

O fato de ser uma estratégia de debate existente há tantos anos no país não significa que as conferências ocorreram com a regularidade que passaram a ter quando assumiu o poder um governo popular democrático.

Entre 2003 e 2008 foram realizadas 45 conferências nacionais sobre os mais diversos temas. Muitas delas guardam relação direta com a assistência social: direitos humanos (2003, 2004 e 2006); criança e adolescente (2003,2004,2007); mulheres (2004, 2007); igualdade racial (2005); pessoa com deficiência (2006); pessoa idosa (2006); juventude (2008); gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (2008); segurança alimentar e nutricional (2004,2007). (SEASDH-RJ, RELATÓRIO DA SUPERINTENDÊNCIAS DE CONSELHOS VINCULADOS, 2011). Foram realizadas nesse período três conferências específicas de assistência social (2003,2005,2007). Dentre elas a mais relevante foi a IV que constituiu um marco para o Suas. Eis os temas de todas as conferências de assistência social realizadas entre 1995 e 2007: “A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado” (1995), “O Sistema

---

64 No artigo 18 da Lei 12.435 de 2011, nova redação foi dada a artigos que tratam das competências do CNAS; no inciso VI está definido que as conferências deverão ser convocadas ordinariamente a cada quatro anos. Decisão oriunda da Lei 9.20/91 no governo Fernando Henrique Cardoso. A partir da chegada ao governo do bloco popular democrático, as conferências passaram a ser convocadas extraordinariamente a cada dois anos.

Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos”(1997), “Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”(2001), “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos” (2003), “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”(2005), “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS”(2007).<sup>65</sup>

As escolhas temáticas foram sendo alteradas e amadurecidas. Inicia-se com a questão do dever de Estado, passa pela descentralização, até chegar no debate sobre os avanços possíveis e necessários. O acúmulo obtido com as discussões sobre diferentes temas foi importante para, quando da conferência de 2003, tornar possível uma reflexão mais consistente sobre o Suas. Já em 2005 reafirmou-se que a assistência social precisava ter planos e gradualidade na sua implementação. Em 2007 estava em questão a necessidade de se assegurar compromissos e responsabilidades para com uma conquista sem precedentes na assistência social e sem possibilidade de retrocessos.

Na IV Conferência que o SUAS foi rapidamente debatido e aprovado, indicando que havia disponibilidade e anseio dos atores sociais em efetivá-lo, revelando o processo de amadurecimento e provocando estados e municípios a avançarem, desencadeando um amplo debate nacional que levou a realização e reuniões ampliada e descentralizadas não só do CNAS, mas também da CIT.

#### **4 - A Participação dos atores governamentais**

A participação dos atores governamentais tem no cofinanciamento sua grande motivação.

Silva (1992) comenta que

“É uma ingenuidade pretender que o Governo do Estado libere verbas para determinado município, simplesmente porque os municípios resolveram que têm que municipalizar. Deter verbas, deter instrumentos, deter recursos, significa deter poderes e, fundamentalmente, a possibilidades de barganhar, face a tais poderes. Então os municípios vêm aos diferentes fóruns como por exemplo, a FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, que é suprapartidária, que é ampla, que é nacional, os municípios vêm através da ABRASF- Associação Brasileira de Secretários de Finanças, lutar pela municipalização dos recursos. Falei da ABRASF e da FRENTE

---

65 Estratégias foram criadas para que fosse cada vez maior o número de participantes. Quanto às deliberações, devido a mudanças metodológicas de uma conferência para outra, é difícil dimensionar o significado do número de propostas.

NACIONAL DE PREFEITOS para a área social. Um pouco tardia, mas, de qualquer maneira oportuna, de enorme importância política para colocar frente aos poderes públicos e, especialmente, frente aos Governos Federal, a urgência de uma POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL....” (SILVA, 1992:196).

Este pronunciamento de Silva no Seminário Nacional: “Assistência Social Brasileira na Década de 90” é revelador do processo de afirmação da relação federativa prevista na Constituição Federal de 1988. Processo que, gradualmente, foi se desenhando.

Apesar da relação competitiva entre estados e municípios, inicialmente, a representação das mesmas era organizada por meio da Frente Social de Estados e Municípios que nasceu em 1990 durante o I Seminário Nacional dos Estados e Municípios sobre políticas Sociais, realizado no Rio de Janeiro.

A NOB (1999) reafirma a participação como elemento fundamental para a tomada de decisões entre as três esferas de governo. Tal fato contribuiu para a legitimação da criação de estratégias e espaços mobilizadores de representação de interesses governamentais que, até então, atuavam em caráter informal. Disto resultou no caso dos estados, na criação do Fórum Nacional de Secretários da Assistência Social (FONSEAS) e, no âmbito dos municípios, na organização do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS), posteriormente denominado CONGEMAS.

#### **4.1 - A organização formal dos municípios no processo de participação**

O fórum dos municípios teve importante participação nas instâncias de pactuação e na relação com os demais entes da federação. Essa importância foi conquistada ao longo de vários anos de inserção de gestores municipais em debates sobre a política de assistência social, notadamente a partir da década de 1990. A sua criação envolveu diferentes tentativas e complexos processos de articulação que tiveram que se sincronizar com o calendário eleitoral<sup>66</sup>.

---

66 As eleições dos representantes da sociedade civil para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) são regulamentadas pelo Decreto nº 1.817 de 12 de fevereiro de 1996, publicado no Diário Oficial em 13 de fevereiro de 1996. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros, e respectivos suplentes. São 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios; e 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor de assistência social. As entidades da sociedade civil são eleitas para o Conselho, em pleito fiscalizado pelo Ministério Público Federal, e indicam os nomes das pessoas físicas que serão nomeadas pelo Ministro da Assistência e Promoção Social para representá-las no Colegiado

Um elemento impulsionador importante dessa dinâmica organizativa foi a reação dos municípios à pauta do CNAS relacionada a regulamentação do Benefício Eventual previsto na Loas. Tal reação deixou evidente a baixa capacidade dos seus representantes de articulação e de intervenção no debate e a consequente necessidade de seu fortalecimento. Importante esclarecer que os representantes municipais, em um primeiro momento, foram indicados pela Frente Nacional dos Prefeitos<sup>67</sup> situação alterada posteriormente.

Tania Garib esclareceu que na Conferência Nacional em 1995 foi tirado um grupo de trabalho para organizar o Fórum, embora se soubesse a dificuldade de fazê-lo uma vez que 1996 seria ano de eleições municipais e muitos dos gestores poderiam não ser mais os secretários. Faziam parte daquele primeiro grupo: Rosa Federicci de Valinhos (SP), Márcia Biondi, de Belo Horizonte (MG), Carlos Abenza, de Angra dos Reis (RJ) e a entrevistada. Um primeiro encontro do grupo foi realizado em Valinhos, no primeiro semestre de 1996, ocasião em que foi planejado um encontro de gestores municipais para agosto do mesmo ano em Belo Horizonte<sup>68</sup>.

O grupo instituído e reunido em agosto de 1996 tentou manter as atividades programadas, mas restaram como secretários para a gestão seguinte somente Rosa Federicci, Jane Nunes de Campos dos Goytacazes e a própria Tania Garib, o que dificultou que se desse prosseguimento àquilo que estava programado. No início de 1997 foi feita uma nova tentativa, mal sucedida, de reunir os gestores municipais. Contudo, em agosto de 1997, quando o CNAS organizou reunião ampliada, o grupo conseguiu se constituir. A pauta da reunião do Conselho era a responsabilidade dos municípios pelos benefícios eventuais. Sobre tal questão Tania Garib comenta:

“Conseguimos neste momento pela segunda vez unir os gestores municipais para que pudéssemos dizer não à proposta apresentada, pois era uma imposição que estariam fazendo aos municípios sem mesmo terem os ouvido e verificado disponibilidade de recursos municipais para isso”.

Continua a entrevistada afirmando que:

---

67 Frente Nacional de Prefeitos, foi criada em 1989.

68 Foram convidados para falar sobre gestão municipal o prefeito de Maceió, à época, Rosane Cunha que assessora a Frente de Prefeitos de Capitais e Marlova Jovchelvicth que representava os municípios no Cnas. Eles através de experiências que viviam na municipalização de outras políticas, especialmente da saúde deram depoimentos importantes e recomendaram a necessidade de preparo dos gestores e das secretarias para implantação da política de Assistência Social, conforme comenta Tania Garib.



Naquele momento sentimos que efetivamente precisávamos ter representação em âmbito nacional e que deveríamos inclusive lutar para ocupar espaço no Cnas. Foi então que, após este encontro histórico, que ocorreu em agosto de 1997, no auditório do Dataprev, após a reunião ampliada no Cnas para tratar de benefícios sociais, que nos fortalecemos e novamente criamos um grupo maior que o primeiro com o objetivo de formar o Fongemas, o que ocorreu na véspera da abertura da segunda conferência nacional de assistência social em dezembro de 1997. Foi nessa conferência que o Fongemas teve a sua primeira participação emitindo posicionamento das gestões municipais. Nosso maior compromisso era fazer a organização dos gestores em âmbito estadual.

Tania enfatiza que havia uma preocupação quanto à representatividade do grupo, pois o número de municípios participantes ainda era pequeno. Por esta razão, decidiram que cada um dos representantes deveria convencer colegas gestores municipais de outros estados da necessidade de organização.

Neste mesmo período estava sendo discutido no Ministério da Previdência e Assistência Social a primeira PNAS e a primeira NOB. Toda movimentação dos municípios reforçou a lógica do sistema descentralizado e participativo que, nas demais NOBs, modelou o desenho das Comissões Intergestores.

Em 2001, sob a presidência de Marcelo Garcia, do Rio de Janeiro, o CONGEMAS ganhou sede, regularizou documentos pendentes para sua institucionalidade e ampliou o diálogo com os municípios. Criou um sítio próprio e manteve-o atualizado com os conteúdos de cada reunião. No sítio encontra-se o seguinte texto:

O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social é uma Associação Civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de duração indeterminada, com sede e foro em Brasília - DF desde abril de 2001, regendo-se por estatuto e normas próprias, representando os municípios brasileiros junto ao Governo Federal, especialmente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional, tendo dentre suas finalidades:

- Defender a Assistência Social como Política de Seguridade, conforme os princípios constitucionais e as diretrizes da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social);
- Assegurar a perspectiva municipalista da Assistência Social, buscando o atendimento e a efetivação de uma rede de serviços adequada às características regionais e locais através de um processo que garanta recursos financeiros das três esferas de governo aos municípios;
- Participar da formulação da Política Nacional de Assistência Social,

- acompanhando a sua concretização nos Planos, Programas e Projetos;
- Coletar, produzir e divulgar informações relativas à área de Assistência Social;
  - Promover e incentivar a formação do gestor municipal a fim de que ele passe a contribuir decisivamente na consolidação da Assistência Social enquanto Política Pública.

Do mesmo modo que os municípios se organizavam e buscavam se fortalecer na condição de ente federado autônomo, os estados também estavam em movimento nessa direção.

#### **4.2 - A Organização formal dos estados no processo de participação**

O Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) foi criado em 01 de setembro de 1994, na cidade de Fortaleza, como uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, com função consultiva e de recomendação. Tinha por objetivo “*definir e firmar posições em torno dos problemas fundamentais da área de Assistência Social*” e fortalecer “*a participação dos estados federados na definição da política de Assistência Social.*” (FONSEAS, 1999-2001).

Os gestores estaduais organizavam periodicamente encontros e tiravam posições que eram registradas em “Cartas”. Cada carta era nominada de acordo com o município onde o encontro tivesse sido realizado<sup>69</sup>.

O FONSEAS foi um ator importante no debate sobre os caminhos da descentralização da assistência social. Em julho de 1995, em Campo Grande, sob a presidência do Deputado Federal Eliseu Padilha (então ocupando cargo de secretário estadual) foi realizado o 3º encontro do Fórum. Naquela ocasião os gestores estaduais externaram a sua oposição ao processo de municipalização da política nacional de assistência social que se iniciava pelo que tal processo implicava em perda da importância da esfera estadual na mediação das relações intergestores. Os secretários propuseram que nenhum programa social fosse implantado nos municípios com recursos federais sem a participação das secretarias estaduais.

Em 1996, também a partir de discussões do Fórum, essa demanda foi reapresentada nos seguintes termos: o repasse de recurso orçamentário federal às prefeituras, pela via convencional, se daria pela intermediação preliminar do Fundo

---

<sup>69</sup> É possível acompanhar parte da trajetória do FONSEAS por meio de suas cartas: 1995- Carta de Porto Alegre, Carta de Campo Grande, Carta de Salvador e Carta de Brasília; em 1996: Carta de Florianópolis, Carta de Belo Horizonte; em 1997: Carta de São Luís do Maranhão, Carta de Recife e Carta de Cuiabá, 1998: Carta de Canela e Carta de Brasília. A partir de 1999 quando a CIB é instituída a posição tomada no Colegiado passa a ter a formalidade de Ofícios e não mais cartas que tinham a intenção de firmar posição política do Colegiado.

Estadual da Assistência Social (FEAS). As discussões subsequentes ratificaram essa proposição.<sup>70</sup> Nesta época, o Fórum Nacional estava sob a presidência do Secretário Estadual de Minas Gerais, Eduardo Barbosa, cuja atuação no campo da assistência social já se fazia de longa data na condição de parlamentar (Gomes, 2008).

Observamos nestas propostas do FONSEAS uma reação negativa “ao novo”; ao processo de descentralização a partir do qual a municipalização se fortalecia. Essa reação da esfera estadual pode ser relacionada a fatores diversos. Um deles era o temor do “esvaziamento” do seu papel e a perda do reconhecimento até então obtido como ator importante. No entanto, a análise da competência da esfera estadual presente nas diferentes NOBs aponta que este temor não tinha fundamento, pois havia um expressivo número de atribuições para os estados. Isto nos leva a indagar se os temores do FONSEAS não estavam de fato, inversamente, relacionados à dúvida quanto à capacidade dos estados em se desincumbir dessas atribuições.

As ações e demandas do FONSEAS eram facilitadas por, pelo menos, dois fatores. Um deles é o fato de que alguns gestores estaduais que participavam do Fórum tinham sido secretários municipais de assistência social ou tinham trajetória política como parlamentar. Com grande capacidade de articulação política, ora impulsionavam o debate sobre a política em questão no Congresso, ora criavam obstáculos ou adiavam a aprovação de certos avanços. Outro fator era a sua estrutura e capacidade de comunicação com seus pares. Ainda que se leve em conta a complexidade das diferenças regionais e dentro das próprias regiões, o FONSEAS encaminhava discussões com no máximo 27 interlocutores (26 estados e Distrito Federal), enquanto o FONGEMAS/CONGEMAS tinha que organizar um diálogo com mais de cinco mil interlocutores.

No que pesem as pressões do FONSEAS, o governo federal encaminhou aquilo que estava na Loas, estimulando a criação de conselhos e fundos e tornando a existência destes condição *sine qua non* para que os municípios recebessem recursos federais.

Após esse resgate em que o contexto nacional ganhou destaque é necessário que o mesmo se faça em relação ao estado do Rio de Janeiro, buscando entender como a

---

70 O Fórum sugeriu também que o repasse orçamentário da esfera federal à municipal via fundo (FNAS-FMAS) se desse apenas em situações excepcionais, respeitando a discussão com os órgãos gestores e conselhos estaduais de assistência social.

participação ganhou configuração e contribuiu para a implementação da assistência social.

## **5 - A Participação e seus espaços no estado do Rio de Janeiro – atores relevantes**

Do mesmo modo que em âmbito nacional, no âmbito estadual também vivia-se nas décadas de 1990 e 2000 um crescente processo de consolidação da assistência social. Tal processo se desenrolou envolvendo significativa participação da sociedade civil, mas contou também com atores de governos municipais, respectivamente por meio do Fórum Popular Permanente em Defesa da Assistência Social e da Frente Social dos Municípios Fluminense, posteriormente transformada no Colegiado Estadual dos Gestores Municipais (Coegemas), que serão a seguir destacados.

Por fim, ganhará destaque o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, onde se dá a conjugação do poder público com a sociedade civil.

### **5.1. Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no estado do Rio de Janeiro**

A presença dos fóruns na arena política atesta um relativo esgotamento das formas tradicionais do fazer político centrado na atuação de partidos, centrais sindicais, movimentos sociais e igrejas. (DIAS, 1998). É nessa arena, de certa forma caracterizada pela fragmentação das iniciativas, muitas vezes hierarquizadas e com forte rigidez do desenho institucional que os fóruns procuram constituir-se e romper com um crescente bloqueio da capilaridade interna e externa a espaços “tradicionais”.

Os Fóruns permitem perceber a natureza política da relação que o Estado mantém com as Políticas Sociais e desta forma possibilitam a criação das condições de enfrentamento com o mesmo amadurecimento que este processo poderá levar a formulação de estratégias mais eficazes, inclusive o rompimento com uma cultura política de subalternização” (MARTINELLI, MACIEL e OLIVEIRA, 1998:90).

No estado do Rio de Janeiro, durante a década de 1990, observou-se o surgimento de fóruns relacionados a temas como reforma urbana, orçamento e criança e adolescente. Embora apresentem diferentes identidades, estes fóruns constituíram espaços onde ocorria a discussão de valores éticos, eram estabelecidos compromissos com o coletivo e pensadas estratégias para se garantir direitos sociais e políticas

públicas elaboradas e fiscalizadas com a participação da população organizada. O Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro se inseria nesse contexto como bem o demonstra sua Carta de Princípios (1994), seu Regimento (1995) e sua prática. (MACIEL, 2001)

Ele se constituiu realmente em 1994<sup>71</sup>, sendo sua atuação anterior identificada como “pró-fórum”. A primeira gestão do Fórum (1994) teve caráter provisório e contou com cinco membros, a saber: CRESS, Centro de Atenção Comunitária (CEDAC), Conselho de Entidades de Bem-Estar Social (CEBES-Rio), Instituto Metodista de Ação Social (IMAS) e Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher (CEDIM). Estas entidades constituíam uma comissão executiva a quem coube encaminhar a eleição da primeira Diretoria. Tal eleição ocorreu em junho de 1996 quando já era composto por um expressivo número de instituições parceiras como poderá visto quando for analisada a participação da rede socioassistencial.

A aproximação de alguns municípios e o fato da diretoria do CRESS-RJ ter entre os seus membros atores estratégicos em gestões municipais facilitou a participação dos municípios por meio da Frente Social dos Municípios Fluminenses. Tal Frente também teve papel estratégico na implementação da Loas.

Além dos fóruns, os conselhos também foram um ator relevante que participou do processo de democratização da institucionalização da assistência social.

No estado do Rio de Janeiro, apesar de previsto em lei, não foi o poder público que tomou a iniciativa de dar vida ao Conselho de Assistência Social. A sua implementação foi de fato impulsionada pelas articulações da sociedade civil, ainda que se reconheça em âmbito nacional iniciativas do governo federal para organização dos conselhos.

Entre 1989 e 1991 o estado do Rio de Janeiro foi palco de mobilizações em defesa da Loas. Delas participavam, dentre outros, servidores da LBA e da CBIA e instituições da sociedade civil. Todos estavam interessados na questão em função da provável incidência direta que as mudanças legais poderiam trazer em suas vidas. Nesse período, o Conselho Regional de Serviço Social se tornou importante referência por

---

71 Castro(1997) em publicação parcial da pesquisa sobre a implementação da LOAS no Estado do Rio de Janeiro, organizada pela UERJ, fala do processo de organização do Fórum. Assim, destaca a autora a reunião que ocorreu na UERJ em 8 de julho de 1994 que contou com a participação de cerca de 60 entidades que atuavam na área de assistência social e também de trabalhadores da LBA que em sua maioria se afastaram do Fórum, à medida que seus interesses não se coadunavam. No entanto, tais atores foram decisivos na primeira fase de mobilização.

meio da Comissão de Assistência Social. Ela era composta primordialmente por assistentes sociais, mas também acolheu outros profissionais da área. Um dos resultados do seu trabalho foi a criação da Comissão Estadual em Defesa da LOAS, a exemplo do que ocorria em nível nacional, onde o Conselho Federal de Serviço Social exercia a função de agente multiplicador da discussão junto ao conjunto dos conselhos regionais.

Em 1992 foi grande a mobilização nacional. Foram realizados diversos eventos e um abaixo assinado pela aprovação da LOAS. O estado do Rio de Janeiro participou deste processo mantendo articulações e participando de encontros regionais de discussão sobre a assistência social tanto fora do estado como em municípios do interior.

Em 1993, foi realizado no auditório da Petrobrás no Rio de Janeiro o segundo debate estadual de assistência social. A Comissão em Defesa da LOAS no âmbito do estado, ampliou sua articulação, passando a contar com a participação da Frente Social dos Municípios Fluminenses e do Comitê de Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida.<sup>72</sup>

Quando a Lei 8.742 já havia sido sancionada em sete de dezembro de 1993, o Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro passou a empreender esforços para a sua implementação no estado. Para tanto manteve permanentes contatos com os municípios do interior e com o governo estadual, oferecendo subsídios relacionados a nova concepção da assistência social. O diálogo com as esferas de governo mantinham uma posição crítica em relação à morosidade nas definições do poder público para a implantação da Loas no estado. O Fórum dirigiu correspondências ao Secretário responsável pela pasta da Assistência Social, ao próprio Governador e ao Ministério Público cobrando a instalação do Conselho, a regulamentação do Fundo e a realização da primeira conferência, conforme previsto na legislação.

O atraso de respostas gerou a realização de manifestações públicas pelo cumprimento da lei, a organização de pré-conferências estaduais de assistência social e a participação de seus membros em conferências municipais como estratégia para capilarizar sua presença nas cidades. O Fórum Popular Permanente de Direito à

---

72 Com ações iniciadas em 1993, o movimento no estado do Rio de Janeiro vem atuando em sintonia com o movimento nacional, estimulando a participação cidadã, visando melhoria na qualidade de vida e políticas públicas consistentes. Suas ações são apoiadas por voluntários, organizados em Comitês com capilaridade pelo estado. Tem se destacado no combate à fome, no Natal sem fome, no incentivo a leitura, etc. Sua sede encontra-se no Bairro da Saúde na cidade do Rio de Janeiro.

Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro também participou da própria Conferência Estadual, compondo a sua comissão organizadora.

Em um primeiro momento o diálogo entre o Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro e o Governador não levou a resultados mais otimistas. Essa situação foi alterada quando Marco Maranhão<sup>73</sup> assumiu a pasta da assistência social no estado.

No período de 1996 a 1998 o Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro continuou mobilizado e atuando junto à sociedade e ao governo. Realizou jornadas nos auditórios da UERJ e da Secretaria Estadual de Saúde com as quais buscava se articular com acadêmicos e gestores de outras áreas da seguridade social. Solicitou audiências ao governador bem como a parlamentares para contribuir com alterações no projeto de lei que tramitava. O objetivo do movimento era a legalização do controle social (o que finalmente ocorreu com a sanção da Lei 2.554 de 14 de maio de 1996) e o respeito às deliberações da primeira Conferência Estadual de Assistência Social.

Ainda naquele ano aproximou-se da Frente Social dos Municípios Fluminenses que também estava interessada em influenciar no processo de municipalização da assistência social. A Frente, além disso, tinha interesses em que a proposta aprovada na Conferência de que dois assentos no Conselho Estadual fossem reservados para os Municípios se concretizasse.

Além da Frente Social dos Municípios Fluminenses, o Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro continuou a sua busca por articulações com outras entidades da sociedade civil e continuou a tentar que questões inerentes a assistência social fossem regulamentadas<sup>74</sup>.

Em 1997 foi realizada a Segunda Conferência Estadual de Assistência Social, para a qual o Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro organizou ampla mobilização e novamente participou da sua comissão organizadora.

---

73 Trata-se de político com militância à esquerda e com experiência de gestão, inclusive na assistência social, tendo participado da Frente Social.

74 A própria Lei 12.554/96 previa a participação do Fórum Estadual no processo de escolha dos membros da sociedade civil, revelando um equívoco ente fórum de militância e fórum próprio para eleição que era o proposto na orientação nacional.

Também fez parte da sua agenda a realização de encontros regionais que, em assembleias, elegiam representantes para o Fórum<sup>75</sup>. Esta iniciativa revela a preocupação com o caráter estadual do Fórum que deveria ter a participação ampla e contar com representantes municipais. Outra iniciativa foi a realização, em 15 de outubro, de uma reunião com outros fóruns com o objetivo de *“apontar estratégias para que a participação cidadã pudesse se revigorar, bem como discutir formas de implementar o fluxo de comunicação entre os mesmos”*. (FÓRUM POPULAR DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, CARTA CONVITE, 1998). O Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro também se empenhou na mobilização por meio de comunicação ampliada, conforme pode ser verificado em matérias produzidas no Informativo (INFORMATIVO DO FÓRUM POPULAR DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, ANOS 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005) que criou e em cartas enviadas às entidades e aos municípios. (FÓRUM POPULAR DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, CORRESPONDÊNCIAS DIVERSAS)

Outra preocupação detectada foi em relação aos usuários, o que o levou, em um primeiro momento, à articulação com a FAMERJ e, em 27 de fevereiro 1999, à realização do Encontro de Usuários da Assistência Social com o objetivo de mobilizar este segmento para a participação no Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro e no processo eleitoral do CEAS. Desse Encontro resultou: 1) uma moção que foi enviada a diversos setores da sociedade se posicionando contra os cortes de recursos no orçamento federal para a área de assistência social; e, 2) uma correspondência de similar teor endereçada a parlamentares, a qual também propunha emendas que estavam em consonância com o Movimento Nacional.

De 2000 a 2007 o Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro continuou ativo, principalmente nos momentos de realização das conferências e de eleição do CEAS. A partir de 2002 é possível perceber um movimento de retração do mesmo. Este fato pode estar relacionado a fatores diversos: 1) a apropriação pelos municípios e pelo estado do processo de implementação da LOAS; 2) a instalação dos conselhos; 3) a realização regular de conferências; e, 4) melhoria da comunicação com os estados e municípios que ficou mais horizontalizada; e, 5) fortalecimento dos colegiados de gestores.

---

75 Relatórios do Fórum, arquivados no CRESS-RJ registram encontros em: Miguel Pereira, Itaboraí, Parati, Nova Friburgo, Campos, Bom Jesus e Belford Roxo



Em 2003 ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social. Nela foram lançadas as bases para o SUAS.

Após o ano de 2004 identificam-se algumas iniciativas de mobilização da sociedade civil relacionadas à PNAS e ao SUAS. Identifica-se, igualmente, um esforço de mobilização de usuários e de entidades para participação nas eleições para o CEAS e para as conferências, mas foram ações de pequeno porte se comparadas com as anteriores.

Trata-se de período no qual a assistência social já ganhara mais visibilidade no cenário nacional e estadual. As representações de estados e municípios começavam a se consolidar e o governo federal, pressionado para que cumprisse o que determina o artigo 30 da LOAS, avançou. Igualmente, conselhos e fundos começavam a funcionar com regularidade, mesmo com recursos escassos e ainda que não por meio de repasses regulares e automáticos. Trata-se, também, de período em que chega ao poder governo popular democrático que atendeu a pleitos históricos da militância que resultaram na materialização do Suas.

Outro fator que certamente contribuíram para o esvaziamento do Fórum Estadual têm relação com a ocupação de cargos públicos por parte de profissionais que tinham protagonismo na militância, o que em âmbito nacional. No caso do Rio de Janeiro outro fator a considerar é que o CRESS-RJ contribuía com a maior parte das despesas para o funcionamento do Fórum. À medida que os objetivos da sua luta estavam, ao menos parcialmente, atendidos, tornou-se difícil continuar do Fórum o (re)surgimento de outros fóruns (Criança e Adolescente, Idoso, População em Situação de Rua) Eles retomaram suas pautas específicas sem, contudo, articulá-las ao campo da assistência social.

Gradativamente as reuniões se tornaram menos frequentes, mas o Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro continuou produzindo documentos e orientando ocasionalmente a municípios e ao próprio estado. “Em maio, uma Assembleia Extraordinária contando com a presença de 59 representantes de 12 municípios para tratar de alterações do Regimento Interno. As principais alterações dizem respeito ao número de faltas em assembleias”. (CASTRO, 1997:70), o que evidencia que a participação sempre foi uma preocupação do referido Fórum.

Talvez o maior produto da trajetória do Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro seja a criação do Conselho

Estadual. Este, certamente, existiria por força de lei, mesmo sem a atuação do Fórum, mas em se tratando de analisar a participação, como se propõe a presente pesquisa, a presença do referido Fórum Estadual fez a diferença levando o debate para além da região metropolitana, onde normalmente ocorre e se restringe.<sup>76</sup>

Pesquisa realizada pelo Núcleo Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social da Pontifícia Universidade de São Paulo (Nepsas), realizada em 1997, traz dados que ratificam o diagnóstico da importância do Fórum Estadual de Assistência Social naquele momento para a consolidação da Loas:

- Com Relação a elaboração e encaminhamento ao estado dos Planos Municipais, dos 91 municípios então existentes no Rio de Janeiro, 39 encaminharam ao estado, embora 89 municípios tivessem participado de debates de construção do Plano Estadual.

- Com relação a existência de Conselhos e Fundos de Assistência Social, 62 municípios possuíam conselho e 57 possuíam Fundo Municipal de Assistência Social<sup>77</sup>.

- Com relação ao Plano Estadual o mesmo foi apreciado e aprovado pelo Ceas, tendo o Fórum, participado do debate.

- Com relação a regulamentação do Fundo Estadual de Assistência Social cujo debate se concretizou em 22 de maio de 1998, por meio do Decreto 24.301.

### **5.1.1- Os Usuários e a Participação: A FAMERJ e a FAFERJ em destaque**

O Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro tinha muita preocupação em fazer com que os usuários da política de assistência social assumissem o protagonismo no processo de implementação da Loas. Isso explica o seu esforço em dialogar com sindicatos e movimentos oriundos dos grupos de reflexão da Igreja Católica.<sup>78</sup> Além desses, o Fórum buscou estabelecer uma interlocução privilegiada com associações de moradores e, principalmente, com os seus órgãos de representação.

A Federação das Associações de Moradores (FAFERJ), criada em 1963, teve sua base na Federação das Associações dos Moradores do Estado da Guanabara (Fafeg). Tinha como prioridades de luta as questões habitacionais, o que envolvia o saneamento básico e o enfrentamento ao processo de desfavelização. Buscava, em

---

76 Arquivos com lista de presença e relatórios encontram-se na biblioteca do CRESS-RJ.

77 A ação do Fórum influenciou na aprovação de Plano Estadual; influenciou também na regulamentação do Fundo Estadual de Assistência Social que se deu em 22 de maio de 1998, por meio do Decreto 24.301.

78 Destacando-se os do período entre 1975 a 1982 que teve por marca o enfrentamento ao regime militar.

outros termos, promover e controlar o solo urbano de maneira que beneficiasse a todos, independentemente da condição socioeconômica. (CBCISS, 1983).

Já a Federação das Favelas do Rio de Janeiro (Famerj), criada em 05 de janeiro de 1978, buscava a solução para os problemas sociais fundada em um projeto transformador de sociedade. Para tanto, buscava utilizar de estratégias que envolviam a classe trabalhadora. A Famerj se propunha a representar o interesse da população residente no estado do Rio de Janeiro e não estava vinculada a qualquer partido político.<sup>79</sup> Embora com muita tensão, o trabalho desenvolvido pela Famerj produzia importantes alterações nos modos de relacionamento entre a população demandante e os órgãos governamentais na medida que suprimiu, ao menos parcialmente, a intermediação de parlamentares. (MACHADO, PORTO, VERGARA, 1985).

Quando procuradas pelo Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro as Federações demonstraram interesse no tema da assistência social e os seus dirigentes passaram a ter representantes nas reuniões que ele promovia. Ao mesmo tempo, elas organizaram reuniões em algumas comunidades para que técnicos do Fórum Estadual pudessem falar da assistência social como direito e da luta em curso por uma base legal.

Uma conclusão sobre a atuação das Federações não pode esconder a sua importância. Mas, ao mesmo tempo, deve destacar que se tratou de uma importância limitada, pois não houve envolvimento da Federação diretamente no Conselho Estadual. Nos municípios as associações de moradores ocuparam espaços, mas não se tratava de uma situação orquestrada pelas Federações.

### **5.1.2 - Os trabalhadores da área: o Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro em destaque**

Durante a Constituinte (1987-1988), o CFESS participou ativamente nas subcomissões e Comissão da Ordem Social, sendo um ardoroso defensor da seguridade social como amplo sistema de proteção social que deveria incluir a assistência social, previdência social e saúde. Neste processo, se contrapôs às forças que defendiam que a seguridade social deveria limitar-se à previdência social.

---

<sup>79</sup> Em período mais recente da história da instituição, a FAMERJ vem se pautando na busca por congregar associações de moradores; representar e defender os interesses de suas associações; defender os mutuários na luta por sua moradia; preservar o patrimônio histórico artístico e paisagístico; estimular, promover e ajudar a criação de novas associações; e defender os interesses das coletividades do estado do Rio de Janeiro. Ao que parece estas atividades vem ocorrendo de forma mais burocrática, não mobilizando as massas como anteriormente.

O conjunto CFESS-CRESS foi, portanto, outro agente significativo e estratégico na institucionalização da assistência social como política pública.

A importância da sua atuação na elaboração, divulgação e implementação da Loas fez com que ele obtivesse assento nos Conselhos Nacional e Estadual de Assistência Social<sup>80</sup>.

O conjunto CFESS-CRESS se posicionou de forma a ampliar o grau de participação da categoria e facilitou a construção de um saber que a inseriu em espaços diversos (Fóruns e Conselhos, por exemplo) onde os profissionais revelaram sua capacidade de gestão e de negociação política e reafirmaram posicionamento hegemônico da categoria relativamente à questão da exclusão social.

No que se refere ao estado do Rio de Janeiro pelo menos dois destaques precisam ser feitos: o movimento que resultou no Fórum Popular Permanente em Defesa da Assistência Social tem sua origem na Comissão de Assistência Social do CRESS-RJ e que tal comissão contava com a participação de trabalhadores da LBA e da CBIA que muito contribuíam para o debate, em face do acúmulo de informações que tinham, uma vez que parte deles era também participante da Associação de Servidores de suas instituições e parte estava lotada em escritório Regional da LBA sediado no Rio de Janeiro, instalado quando a sede das instituições foi para a capital do país. No caso específico da LBA a quem cabia a responsabilidade direta com a assistência social, o referido escritório era o interlocutor com o governo do estado do processo de mudança que estava ocorrendo.

Identifica-se assim, um conjunto de fatores que facilitaram o protagonismo dos trabalhadores que envolvem o compromisso ético político o interesse corporativo e também o ideológico. Essa conjugação também tem relação com as entidades da redesociassistencial como poderá ser visto a seguir.

### **5.1.3 - A Participação da Rede Prestadora de Serviços**

Quando a Loas entrou em debate e sinalizava as mudanças no estado do Rio de Janeiro percebeu-se uma aproximação da rede socioassistencial com o Fórum Popular Permanente em Defesa da Assistência Social. Nesse sentido, mais de 100 prestadores de serviços, nove entidades dos movimentos sociais, quatro, ONGs, quatro

---

80 Os Conselhos Regionais tiveram papel de destaque nos Fóruns Estaduais e Municipais em estados como Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro como se pode observar pela leitura dos trabalhos publicados nos anais do IX Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais realizado em 1998 na cidade de Goiás.

representantes de usuários e dois representantes de trabalhadores. (MACIEL, 2001) passaram a fazer parte da luta pela Loas no estado.

A atuação da rede teve destaque inclusive na eleição para a composição da primeira diretoria do Fórum Popular Permanente, com mandato para o período 1996-1998, que assim ficou organizada: Cress-RJ, pela Federação das Apae's-RJ, Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi (Fenasp), Federação das Favelas do Rio de Janeiro (Fajerj), Instituto Brasileiro de Reabilitação Motora, Asilo Monsenhor Severino de Campos dos Goytacazes; Apae de Miracema; Associação de Proteção à Maternidade e a Infância- APMI de Volta Redonda; Creche Angra dos Reis; APAE de Miguel Pereira. (MACIEL, 2001). Importante observar o predomínio de instituições voltadas a pessoa com deficiência, além da presença de instituições voltadas ao idoso e a criança, mas também chama-se a atenção para a presença de instituições do interior do estado.

Sobre a rede socioassistencial é importante sinalizar Castro (1997) que faz um destaque para o Centro Estadual de Bem- Estar Social (CEBES), entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, filantrópica, presente no estado desde 1980, cujo engajamento na mobilização das entidades para participar do Fórum foi muito importante. Sua atuação posteriormente, caminhou mais na direção do município do Rio de Janeiro, tendo sido o pilar para a organização da I Conferência Municipal de Assistência Social, momento que facilitou a criação do Fórum Municipal. Por fim, destaca a autora:

As entidades não governamentais (CRESS e CEBES) se destacaram como protagonistas neste processo, articulando uma rede de intermediação de interesses e convocando os órgãos públicos para cumprir o seu papel. Através da formalização de fóruns específicos de mobilização, os atores ganham maior visibilidade e capacidade organizativa. (CASTRO, 1997: 60)

O debate sobre a rede socioassistencial envolve conceituá-la. Esta, segundo a NOB/SUAS, é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada, que operam benefícios, serviços, programas e projetos. Isto supõe a articulação entre todas as unidades de provisão de proteção social, hierarquizadas em básica e especial e por níveis de complexidade. (Média e alta)

A rede socioassistencial de proteção é composta diretamente por organizações governamentais, pelos órgãos gestores municipais e pelas organizações e entidades de assistência social, sem perder a perspectiva do dever de Estado, mas com o

reconhecimento da importância da relação compartilhada. Assim, na perspectiva da iniciativa Pública, o Estado deve garantir os serviços de direito dos cidadãos, dando-lhes o caráter racionalizador e universalizante. Já na perspectiva da iniciativa privada, deve ter o caráter da corresponsabilidade junto ao poder público, adequando-se às diretrizes da PNAS, compondo o chamado Vínculo SUAS (PNAS-2004, NOB-2005)

A rede socioassistencial privada viveu diferentes fases. Foi vista como protagonista e parceira. Hoje, em função do novo sistema, ela enfrenta o desafio de consolidar o vínculo Suas. Ou seja, na fase atual, deve reordenar seu trabalho e adequar-se às regulações para se afirmar como braço da política pública de assistência social.

A rede privada continua tendo uma presença muito grande na prestação de serviços socioassistenciais. Já no ano de 2007 o CEAS levantou 2.408 entidades inscritas no CMAS e constatou também que sua distribuição não é equânime entre as regiões do estado, o que parece não estar relacionado apenas a questão da demanda, uma vez que sérias expressões das questões sociais e de violação de direitos também estão presentes no interior do estado. A maior concentração se dá no cordão metropolitano, destacando o Rio de Janeiro com 832 e Niterói com 182 entidades inscritas no conselho<sup>81</sup>.

Ao analisarmos a composição do CEAS, constata-se que o número de instituições participantes é restrito se comparado ao número de entidades inscritas nos conselhos municipais, o que remete a mais uma vez, refletir sobre a cultura da participação das entidades.

## **5.2- A Participação dos municípios: a Frente Social dos Municípios Fluminenses**

A Frente Social dos Municípios Fluminenses foi formada em 1990 em evento realizado nos dias 26 e 27 de abril no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Na ocasião, estiveram presentes 35 prefeituras municipais debatendo sobre a necessidade de se desencadear ações coletivas com enfoque técnico e também político.

Desde seu início a Frente Social se definiu nos seguintes termos:

---

81 Levantamento realizado pelo CEAS-RJ, em 2007 aponta para o seguinte nº e distribuição de entidades: Bx. Litorânea (125), Costa Verde (42), Centro Sul (173), Serrana (133), Médio Paraíba (120), Norte Fluminense (159), Noroeste Fluminense (146), Metropolitana (1.510).

Para este levantamento o CEAS realizou pesquisa junto aos 92 municípios, sendo que 6 conselhos municipais não disponibilizaram as informações.

“A Frente Social dos Municípios Fluminenses foi formada em evento que ocorreu nos dias 26 e 27 de abril de 1990, no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Participaram deste evento representantes de 35 prefeituras que se debruçaram sobre diferentes expressões da questão social e refletiram sobre a necessidade do desencadeamento de ações coletivas nas esferas técnica e política”. (FRENTE SOCIAL, 1990).

O fortalecimento da Frente Social dos Municípios Fluminenses no Estado do Rio de Janeiro foi se dando pelos encontros, sediados por diferentes municípios, que ocorriam entre os gestores interessados na municipalização. Os produtos dos debates eram registrados como “Cartas” com nome do município que sediava o evento. São exemplos: a Carta do Rio de Janeiro, a Carta de Petrópolis e a Carta de Campos.

*A Frente esteve envolvida na realização do I Seminário Nacional dos Estados e Municípios que ocorreu, em 1990, no Rio de Janeiro por iniciativa da Secretaria do Desenvolvimento Social. Deste, participaram o Prefeito do Rio de Janeiro Marcelo Alencar e a Prefeita de São Paulo Luiza Erundina. O evento contou com a presença de 82 municípios de 22 estados e com o Distrito Federal, podendo ser considerado o marco do nascimento da Frente Social de Estados e Municípios. Ao seu final foi aprovada a Declaração do Rio de Janeiro, sob o título “Municipalizar é Preciso”. Este documento apontou o “quadro de miséria social no Brasil e preconizou a implantação do SUAS- Sistema Único de Ação Social, consubstanciado em Lei, com vistas a “descentralizar e agilizar a formulação e a implantação de políticas sociais.” (ASSESSORIA TÉCNICA SEBES/GABINETE, SETEMBRO DE (1991:208-211 VVAA)*

Além dos eventos circunscritos ao estado, ocorreram encontros em outras regiões e até de caráter nacional, organizados pela Frente Nacional que tiveram significativa importância, tanto para o processo de consolidação da LOAS, como da própria Frente Social. Dentre estes eventos merece destaque o Seminário Nacional cujo tema foi “A Assistência Social Brasileira na Década de 90” que ocorreu em São Paulo, organizado pela Secretaria do Bem-Estar Social de São Paulo com promoção da Frente Nacional de Estados e Municípios para a Área Social, ocorrido nos dias 3 e 4 de julho de 1991. Este seminário contou com a presença de cerca de 1.200 pessoas, inclusive Prefeitos, entre os quais Luiza Erundina que participou do Painel “Poder Público e Assistência Social” e também contou com a participação da Secretária Municipal de Bem-estar Social de São Paulo, Rosalina Santa Cruz e do Secretário Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro Pedro Porfílio. (ASSESSORIA TÉCNICA

SEBES/GABINETE, SETEMBRO DE 1991, VVAA) Este fez pronunciamento do qual parte é a seguir destacada:

“Nós, da Secretaria de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro, nós da Frente Social dos Municípios Fluminense, gostaríamos de dizer que contamos profundamente com o resultado desse encontro até mesmo para direcionar o nosso trabalho, porque nós, técnicos dirigentes da área social, estamos com bastante clareza de que a crise se aprofunda a cada momento, ela se manifesta com desemprego e a recessão, e nós temos bastante clareza de que não são as Prefeituras, não são as Secretarias Sociais que vão resolver os problemas estruturais, que vão resolver problemas que deverão ser atacados na sua raiz...”(PORFÍLIO, 1991)

Em agosto de 1992, a Frente Social dos Municípios Fluminense realizou reunião da Coordenação Executiva, onde reafirmou seu caráter municipalista e institucional, o que significa a não participação do Governo Estadual e das ONG's, enquanto parte orgânica do movimento, isto é, até então não ficava delimitado o perfil dos participante.

Inicialmente, a Frente Social dos Municípios Fluminense se reuniu com objetivo de discutir a situação econômico-financeira dos municípios que trabalham com o social visando à municipalização de verbas. Em 1993, a Frente Social dos Municípios Fluminense tornou-se uma Associação Fluminense de Secretários Municipais, já contando com 49 municípios participantes, dos 81 existentes à época, segundo a carta do Rio de Janeiro, e com a organização administrativa centrada em 8 Polos regionais e 8 Municípios âncora.

A Associação teve seu Estatuto aprovado em 30 de Julho de 1993, no encontro realizado em Petrópolis. O Estatuto estabelecia no seu artigo 4º, que uma das suas finalidades precípuas era “*lutar pela autonomia dos municípios.*”

Para o cumprimento desse artigo um rol de ações é proposta tais como: promoção de encontros e similares que possibilitem trocas dentro e fora do Estado, fortalecimento dos Municípios no Sistema Nacional de Assistência Social, a garantia de recursos financeiros para a municipalização, a participação na “*formulação das políticas de assistência ao nível nacional e estadual com representação e instâncias decisórias, e acompanhar sua concretização nos planos, programas e projetos respectivos*”. (ESTATUTO DA FRENTE SOCIAL). As propostas abaixo também foram elencadas:



“(...)levantar e transmitir aos municípios o máximo de informações que possibilitem a obtenção de recursos financeiros e técnicos, buscando a ampliação de recursos para o setor de Assistência Social garantindo espaço para promover troca de experiência acerca do controle social em serviços locais de Promoção Social.

(...)lutar pela participação de instâncias organizadas da população junto ao sistema de Assistência Social, garantindo espaço para promover troca de experiências acerca do controle social em serviços locais de Promoção social.(...) Defender e estimular a criação de Secretarias e Departamento Municipais de Desenvolvimento Social ou outros serviços municipais de Assistência Social que possibilitem a municipalização em todo o Estado do Rio de Janeiro...” (ESTATUTO, 1993)

O destaque dado a esses pontos se deve ao fato de se querer registrar a preocupação da Associação de Secretários com o processo de municipalização, com a garantia de recursos, com a informação, capacitação, democratização, bem como a abertura para a participação da sociedade civil.

Cabe, ainda, esclarecer que representantes do movimento pró-fórum estiveram presentes no encontro de Petrópolis, onde o estatuto foi aprovado, participando de mesas de debate sobre a assistência social, como veio se fazendo presente de diversos outros encontros organizados pela Frente Social dos Municípios Fluminense, Frente Social, nome pelo qual a organização ficou conhecida, do mesmo modo que veio participando de diversos eventos organizados pelo Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro.

O livro lançado, na década de 90, pela Associação da Frente Social dos Municípios Fluminenses – 11 Anos de Lutas pela cidadania Plena - resgata o histórico da frente e reitera a filosofia da LOAS “Para que não se dê por caridade o que se deve por direito”. (MACIEL, 2001:82)

No XVII Encontro da Frente Social dos Municípios Fluminense, realizado nos dias 9 e 10 de setembro de 1999, os Secretários Municipais e Técnicos de Assistência Social de todas as regiões do Estado do Rio de Janeiro, reafirmaram o compromisso de fortalecer a organização e articulação dos municípios para efetiva implantação da Loas. Naquela ocasião, decidiu-se pela fusão da Frente Social dos Municípios com a Associação de Secretários, dando origem a Associação da Frente Social, conforme carta do evento:

A Associação passa a ser composta pelo dirigentes e um técnico de carreira do município, como estratégia de preservar a história e a luta

pela Assistência Social no estado do Rio de Janeiro (CARTA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1999).

A partir de 2000 os municípios passaram a intensificar sua organização no campo da assistência social. Apesar do primeiro damismo, do clientelismo e do voto como troca de favor, a Frente Social que se tornou posteriormente Colegiado Estadual de Gestores Municipais - Coegemas, procurou imprimir outras dimensões em sua gestão num alinhamento mais próximo da política pública.

Importante lembrar que em 1997 o debate nacional apontava para a criação dos colegiados municipais e que em 1999 a NOB define a relação entre gestores organizada por meio de CIB - Comissões Intergestores nos estados. Portanto a organização dos municípios no estado do Rio de Janeiro se fazia urgente<sup>82</sup>.

Em 2007, com a ascensão de um novo titular, a pasta estadual de assistência social retomou o diálogo com o Coegemas e garantiu estrutura para o seu gestão para o seu funcionamento.

O conjunto de atores destacados que se reuniram e organizaram o Fórum Popular Permanente em Defesa da Assistência Social, ao qual se somou à Frente Social dos Municípios Fluminenses, tinha como agenda comum a organização do Conselho e seu respectivo Fundo, ainda que as motivações não fossem necessariamente sempre as mesmas. Tal aliança foi facilitadora da realização da primeira conferência em 1995. Segundo Castro (1997), a conferência servira para ampliar os horizontes de ação. O estreitamento das relações com as prefeituras municipais começa a ser planejado e organiza-se um seminário reunindo representantes das prefeituras para discutir o Conselho e o Fundo de Assistência. Assim, afirma a autora: a coordenação estadual da mobilização nos municípios é absolutamente estratégica neste momento em que novo passo será dado na direção da efetivação da Loas: a criação do Conselho Estadual e do Fundo Estadual de Assistência Social (Castro, 1997: 70), como será visto a seguir.

## **6 - A institucionalidade da Participação na assistência social: a Comissão Intergestores e o Conselho Estadual/RJ**

Parte-se do entendimento de que a gestão democrática precisa considerar os atores das diferentes bases de representação. Neste sentido atores do poder público e da

---

82 Cabe destacar que a formalização nacional de representação de municípios, como já mencionado, teve um percurso entre 1996 e 2001 em que viveu seu processo de fortalecimento, processo no qual o Rio de Janeiro teve participação, além dos municípios já citados.

sociedade civil devem estar organizados para manter permanente diálogo, tendo a representatividade como referência.

No âmbito estadual, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) é a instância colegiada de negociação e pactuação de gestores municipais e estaduais. Trata-se de desdobramento do desenho nacional que envolve as três esferas de governo, conforme estabelecido em Norma Operacional.

Dentre suas competências com base em modelo de regimento pactuado nacionalmente, destaca-se: a) pactuar a organização do Sistema Estadual de Assistência Social proposto pelo órgão gestor estadual, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta da proteção social básica e especial no âmbito do SUAS na sua esfera de governo; b) estabelecer acordos acerca de encaminhamentos de questões operacionais relativas à implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS; c) atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação complementar à legislação vigente, nos aspectos comuns à atuação das duas esferas de governo; d) pactuar medidas para aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUAS no âmbito regional; e) avaliar o cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão municipal, para fins de habilitação e desabilitação; f) habilitar e desabilitar, a qualquer tempo, os municípios para as condições de gestão estabelecidas na legislação em vigor; g) renovar a habilitação de acordo com a periodicidade estabelecida em regimento interno; h) pactuar a distribuição/partilha de recursos estaduais e federais destinados ao cofinanciamento das ações e serviços socioassistenciais, sendo os últimos com base nos critérios pactuados na CIT e aprovados no CNAS; i) pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o cofinanciamento das ações e serviços socioassistenciais para municípios; j) estabelecer interlocução permanente com a CIT e com as demais CIBs para aperfeiçoamento do processo de descentralização, implantação e implementação do SUAS; k) observar em suas pactuações as orientações emanadas da CIT; l) elaborar e publicar seu regimento interno; m) publicar as pactuações no Diário Oficial do Estado, enviar cópia à Secretaria Técnica da CIT e divulgá-las amplamente; n) submeter à aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social as matérias de sua competência; o) estabelecer acordos relacionados aos serviços, programas, projetos e benefícios a serem implantados pelo Estado e Municípios enquanto rede de proteção social integrante do SUAS no Estado; p) pactuar os

consórcios públicos e o fluxo de atendimento dos usuários; q) avaliar o cumprimento dos pactos de aprimoramento da gestão, de resultados e seus impactos.

No estado do Rio de Janeiro, a CIB foi instituída em 30 de novembro de 1999, quando foi publicado seu Regimento, alterado em 20 de setembro de 2007, quando assumiu o governo nova gestão que promoveu sua adequação ao SUAS. O município do Rio de Janeiro, por ser a capital e metrópole, tem assento cativo na CIB, conforme regimento. As demais representações são definidas no Colegiado de Gestores com base nos portes dos municípios.

A CIB tem o objetivo de viabilizar a implementação da Política de Assistência Social/PNAS, quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, a fim de qualificá-la para que possa ofertar ou referenciar serviços de qualidade à população que deles necessitar.

Como pode ser observado nas atribuições discriminadas, há particularidades diferenciadas entre os espaços institucionalizados de participação. Isto é, CIB pactua e o conselho delibera. Ambos atuam como atores estratégicos, mas não substituem o papel do gestor estadual.

O processo de institucionalização do controle social por meio da ação colegiada entre poder público e sociedade civil para dar cumprimento ao artigo 30 da Loas prevê a criação de Conselhos, Planos e Fundo de Assistência Social. No Rio de Janeiro, como anteriormente sinalizado, isso se concretizou em 1996, ou seja, através da Lei nº 2.554\1996 que criou o Conselho Estadual de Assistência Social.

A referida lei, em seu artigo 3º, define que o Conselho Estadual de Assistência Social será composto de 20 (vinte) membros titulares e respectivos suplentes, distribuídos paritariamente entre os representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil, sendo as vagas preenchidas da forma abaixo descrita:

- I – Os membros representantes do Governo serão em número de 10(dez), sendo 8 (oito) indicados pelo Estado e 2(dois) representantes dos Municípios;
- II – Os membros representantes dos municípios, na área governamental, em número de 2(dois), serão eleitos em fórum próprio, a ser convocado pela Associação Fluminense dos Secretários Municipais de Ação Social;
- III – Os representantes da sociedade civil, em número de 10(dez), serão eleitos em fórum próprio, amplamente divulgado e com o acompanhamento do Fórum Estadual de Assistência Social;
- IV – A representação da sociedade civil deverá obedecer à seguinte composição: - 04(quatro) representantes dos usuários, sendo garantida a inclusão dentre estes de 01(um) representante de entidade de pessoas portadoras de deficiência física; -02(dois) representantes dos usuários nos Conselhos Municipais de Assistência Social; - 02(dois) representantes de entidades filantrópicas prestadoras de serviço social de âmbito estadual; - 01 (um) representante do Conselho Regional de Serviço

Social; - 01(um) representante de entidades de trabalhadores do setor de âmbito estadual. (LEI 2554/96)

Com relação a conselhos e sua paridade, Campos (2006:112) declara que “*a explicitação democrática dos interesses em conflito concorre para, por meio de diálogos, encontrar pontos de identidade necessários à construção de uma agenda comum*”. Isto é, devido a sua constituição paritária, os conselhos configuram-se como locais para a efetivação de relações democráticas entre a sociedade civil e o governo e seu funcionamento visa à cooperação e reflete o alcance de práticas que visam à cooperação para orientar para a erradicação de interesses privatistas e para a construção de consensos e práticas consensuais que não pode ocorrer via supressão dos conflitos, mas sim como resultado da capacidade de explicitação dos diversos interesses presentes e do estabelecimento de diálogos e negociações, tendo a cooperação como referência.

O texto da Lei deixa claro que a mesma buscou reservar espaços para os atores (sociedade civil e gestores) que tiveram importante lugar na luta pela assistência social.

O número de membros do CEAS (20) é maior do que o do CNAS (18) Ele também se diferencia do CNAS em relação à distribuição dos membros. Este, apresenta sua composição da sociedade civil de forma genérica, garantido a divisão entre usuários, trabalhadores e entidades e organizações de assistência social. Já o Ceas classifica a representação e dentre eles os trabalhadores da área no qual o Cress tem destaque. Ainda que se trate de um equívoco a nomeação de bases de representação numa lei dessa natureza, o fato de estar explicitado reforça que os atores contemplados tiveram significativa importância no processo de implementação da Loas no estado do Rio de Janeiro, como já afirmado. Este também é o caso do destaque dado a pessoa com deficiência que tinha e tem uma atuação destacada na luta pelos seus direitos, teve participação ativa no Fórum Popular Permanente do estado do Rio de Janeiro para elaboração da lei e tem na lei explicitada sua participação enquanto segmento, diferentemente dos demais. Tal análise não envolve juízo de valor ao fato de terem conquistado o espaço, mas de fazer relação com a participação, isto é, foi efetiva a participação e o resultado foi a conquista do espaço.

Chamamos também a atenção para o espaço garantido aos usuários no Ceas, o que é revelador da percepção do seu necessário protagonismo. Isto, todavia, vem sendo acompanhado de dificuldades associadas à pouca cultura de participação desse segmento. Em termos práticos, isso leva à não ocupação das vagas a eles destinadas nos processos

eleitorais do Conselho provocando, por vezes, o desdobramento do processo eleitoral em dois momentos. (CEAS, ATA DE ELEIÇÃO SUPLEMENTAR REALIZADA EM 14 DE MARÇO DE 1997). Outra dificuldade observada é a própria definição de quem é o “usuário”, uma vez que a lei fala de *“04(quatro) representantes dos usuários, sendo garantida a inclusão dentre estes de 01(um) representante de entidade de pessoas portadoras de deficiência física”*<sup>83</sup> e de *“02(dois) representantes dos usuários nos Conselhos Municipais”*, mas as condições para a participação e o processo de escolha definida em regulação própria não deixam clara a dinâmica, gerando então duas dificuldades: a conceitual e a processual.

O próprio CNAS tinha dificuldades com relação às representações e organizou debates em torno do tema que geraram resoluções<sup>84</sup> relacionadas, tanto aos trabalhadores, como aos demais atores.

Observamos disparidades entre a Lei que criou o Conselho e seu Regimento. Enquanto a Lei destaca o papel de “Participar da formulação da Política Estadual de Assistência Social, além de coordenar a fiscalização da observância”, o regimento diz ser de competência do conselho a formulação e aprovação da “Política Estadual de Assistência Social em consonância com a Política Nacional de Assistência Social e os demais Conselhos do Estado do Rio de Janeiro”. Este é apenas um exemplo entre muitos outros.

Outro aspecto importante a salientar diz respeito à dinâmica decisória do Conselho em face às ações do governo estadual. O Ceas recebe do Poder Executivo “planos” para sua apreciação. Uma análise das atas das suas reuniões, contudo, mostra que tais planos e documentos similares não são objeto de um amplo debate com os diferentes atores envolvidos com a política de assistência social.<sup>85</sup> Em geral, o intervalo de tempo entre a chegada de documentos a serem discutidos e prazo final para deliberação pelo Ceas é bastante exíguo. Isso tem constituído um fator de conflito com o governo estadual. Observa-

---

83 Inserir a pessoa com deficiência entre os usuários reflete a participação de instituições da área no processo. Trata-se de segmento com histórico de atuação no estado do Rio de Janeiro e com participação destacada também no Fórum Estadual.

84 Resolução Cnas nº 16 de 16 de fevereiro de 2006 define trabalhadores do SUAS para os conselhos, posteriormente a Resolução 17 de 20 de junho de 2011 dará novo tratamento ao assunto; Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007- Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. A Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006 - Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da A.S.

85 Constam do Regimento os incisos: XXIII- promover e desenvolver estudos. Debates e pesquisas relativos à assistência social e XXVI- estimular e articular a participação de universidades, empresas, entidades de classes patronal e trabalhadora, assim como das lideranças comunitárias e outros organismos formadores de opinião, na elaboração, acompanhamento e fiscalização dos programas do Plano de Assistência Social.

se que, em geral, o CEAS termina por aligeirar suas análises para não ser responsabilizado por eventuais perdas de recursos. A relação governo-sociedade nos conselhos em geral é tensa e, no caso do Ceas-RJ não é diferente. Identifica-se movimento do governo para ter suas propostas aprovadas permeados de cooptação, esvaziamento ou mais do que isso a manipulação na forma e nos prazos que apresentam, ou seja, a linguagem nem sempre acessível e o tempo curto para qualquer análise. A crítica é real mas deve ser levada em consideração que o desenho da gestão é burocrático e não caminha par e passo com a dinâmica do conselho. Portanto, a manipulação envolve não só o jogo político governamental, mas também o jogo burocrático. Além de uma revisão nas condições de participação dos conselheiros, cuja disponibilidade em geral está limitada a reunião ordinária. Assim, a participação em comissões, o comparecimento em mais de uma reunião no mês ao serem inviabilizados refletem na dinâmica de fiscalização e de deliberação e da própria qualificação dos conselheiros.

Debates abertos com certa amplitude foram identificados com relação a grandes temas nacionais como a proposta da PNAS ou da NOB, mas somente quando envolvia outros atores como o estado e o CNAS. Assim as iniciativas de estudos sobre as questões da assistência social, quando ocorriam ficavam mais restritas aos próprios conselheiros.

A falta de publicização é salientada por alguns conselheiro, estando em desacordo com a Lei que criou o Ceas:

XII - divulgar, no Diário Oficial do Estado, o resumo das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho até 10 (dez) dias consecutivos após sua aprovação em assembleia; XIII - promover ampla divulgação de todas as decisões do Conselho, bem como de informações sobre suas atribuições, visando a permanente conscientização de todos os segmentos da sociedade quanto à sua importância para a Política Estadual de Assistência Social e a cidadania.

Soma-se a isso a ausência de realização de estudos e pesquisa relativos à assistência social e a falta de articulação com universidades e empresas, exceto por algumas situações pontuais e de curta duração. Quando pesquisas são realizadas sobre o Conselho, este raramente é informado das conclusões alcançadas.

A análise das atas demonstra a regularidade das reuniões, identificam-se reuniões extraordinárias, ainda que poucas. As reuniões são abertas, mas a participação é pequena. Os próprios conselheiros são muito ausentes, sendo algumas reuniões não

realizadas por falta de quórum. Isto nos remete à questão da (baixa) representatividade que compromete o potencial de interferência política dos conselhos na gestão pública.

Os conselhos são instrumentos da democracia participativa que referenciam a população como um sujeito político. Trata-se de importante instrumento no processo de democratização, podendo tornar a gestão alcançável aos segmentos populacionais que, historicamente, não tiveram acesso aos assuntos públicos. Poderia, com isso, romper com a utilização dos recursos públicos com fins privados. Mas, para tanto, não pode delegar a tão poucos decisões que interessam a tantas pessoas.

Foi realizada uma análise comparativa, na presente pesquisa, sobre a situação do Ceas durante o governo de Rosinha Garotinho e governo Sérgio Cabral. Na gestão da governadora Rosinha Garotinho a SEFAS a qual o CEAS estava vinculado o local e a equipe do conselho eram mais precários e não exclusivos para o mesmo. Na gestão do governador Sérgio Cabral (2007-2009) a Secretaria de Assistência Social e Direito Humanos garantiu ao CEAS espaço mais adequados, exclusivos, como exclusiva também a equipe de assessoramento. Quanto à capacitação, nas duas gestões, se identifica iniciativas, inclusive com parceria de universidades; porém de forma pontual.

No que tange a publicização, cabe dizer que no governo de Rosinha Garotinho as atas não eram publicadas. Já durante o governo Sérgio Cabral, elas também não eram publicadas, mas passaram a ser mais divulgadas encaminhadas aos municípios e aos conselheiros, sendo publicadas em D.O – apenas quando o assunto apontava nessa direção, ou seja, as atas continuaram a não ser publicadas com regularidade, mas as resoluções das deliberações eram publicadas e amplamente divulgadas. Parte dessa iniciativa pode ter relação com perfil de quem estava à frente da gestão, mas parte pode ser atribuída ao novo modelo de pactuação do governo estadual com o governo federal que exige a informação da resolução, ata e diário oficial de questões que envolvem a relação entre as duas esferas.

O rebatimento desse novo momento é sentido, também, na organização da política, isto é, a assistência social estava organizada por programas criados sem um diagnóstico socioeconômico de suas necessidades, por vezes, sem a aprovação prévia pelo Conselho. A partir do governo Sérgio Cabral a SEASDH dá início a reformulação do modelo em questão, passando a garantir o fluxo entre as instâncias de deliberação e de pactuação. Isto é, debatida principalmente na CIB, mas também levada ao CEAS. Tais procedimentos não descartam o domínio da esfera estadual na condução das questões de seu interesse.



Há uma decisão técnico-política importante para a assistência social que é o repasse de recurso unificando o desenho estadual ao nacional. Assim, o recurso PAIF do estado passa a compor com o recurso federal o cofinanciamento da Proteção Social Básica (PSB) e dá-se também início a mudança de modelo de cofinanciamento, isto é, a base de cálculo é de cofinanciar trinta por cento de toda a rede cofinanciada pelo governo federal e pelo próprio município no que se refere a PSB e dá-se início também a processo que mudaria o modelo de repasse de convênio para Fundo a Fundo, o que representaria mais autonomia para a gestão municipal.

Este é um cenário que suscita muitas questões, algumas não respondidas na presente pesquisa, mas aqui destacadas em caráter provocativo para outras pesquisas. No que se refere à participação o fato de estruturar melhor o CEAS, de disponibilizar equipe e meios de comunicação, não alterou significativamente a pouca participação, talvez, a desconfiança em relação ao pouco valor que o poder público deposita no papel importante dos conselhos na implementação da política de assistência social, como política pública, ainda predomine. Também pode estar relacionado à cultura política e cívica da participação ainda não efetivamente internalizada, ainda, talvez, precise se discutir o modelo de participação em si, pois se trata de um conselho estadual que deve desenvolver mecanismos que facilitem a participação de representações de todo o estado em todo o seu processo e não apenas nas conferências.

Outro fator que não deve ser desconsiderado é o conteúdo e a forma como é apresentado pelo executivo sua proposta de gestão no conselho. Isto é, o tecnicismo, o curto espaço de tempo para se analisar as propostas, o limite da equipe para assessorar, pois ainda que o CEAS possa ter passado a contar com recursos humanos à sua disposição, nada garantia que o mesmo fosse efetivamente qualificado para assessorar tecnicamente os conselheiros. Não no que se refira a formação, pois a equipe conta com profissionais de nível superior, mas a referência tem relação com a formação técnico-política que parece descolada do campo em que estão atuando e não se identifica investimento regular em capacitação da equipe por parte do poder público.

É sabido que a tecnoburocratização dos assuntos tem sido um aspecto recorrente em vários conselhos, não somente no CEAS-RJ, o que ocasiona uma restrição quanto ao controle social. Ao que parece as iniciativas de capacitação para conselheiros não têm dado conta de alinhar conhecimento de forma suficiente para que todos os conselheiros atuem de forma propositiva e proativa. Não se trata de questão centrada

apenas na capacitação, como já mencionado, pois a cultura política também tem grande peso no processo, mas a capacitação certamente é contribuição significativa.

Ferraz (2006), entre outros autores, chama a atenção para o esvaziamento e a consequente anulação da presença dos conselhos no circuito decisório o que tem sido forte estratégia usada por representantes de blocos no poder e forças de caráter antidemocrático para resistir à partilha efetiva de poder e à promoção de alterações mais profundas na direção dada ao uso dos recursos públicos no sentido de efetivar políticas que garantam o acesso da maioria da população a bens e serviços capazes de assegurar a efetividade de seus direitos. Entender essa estratégia e revertê-la é desafio posto para os conselhos, para os que militam na área e para os gestores que defendem um modelo democrático de gestão.

Importante retomar no presente momento a composição do conselho para tratar de como vem se dando a ocupação do espaço pela sociedade civil. Assim, considerando o estabelecido na lei de criação do CEAS são 04(quatro) representantes dos usuários, sendo garantida a inclusão dentre estes de 01(um) representante de entidade de pessoas portadoras de deficiência física; 02(dois) representantes dos usuários nos Conselhos Municipais de Assistência Social; 02(dois) representantes de entidades filantrópicas prestadoras de serviço social do âmbito estadual; 01 (um) representante do Conselho Regional de Serviço Social; 01(um) representante de entidades de trabalhadores do setor de âmbito estadual. O quadro a seguir destaca a composição do CEAS no período 2002-2008, por ser o período do debate de organização do SUAS, envolvendo sua proposição, implantação e implementação.

### Quadro IV- Representações da Sociedade Civil no CEAS-RJ

CEAS-RJ			
REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL			
	2002 - 2004	2004 – 2006	2006 - 2008
<b>REPRESENTANTES DE USUÁRIOS E/OU ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIOS</b>	Fundação Ataulfo de Paiva  Centro Educacional do Menor para Assistência e Reintegração  Associação Niteroiense dos Deficientes Físicos  Sociedade Beneficente de Anchieta – SBA  União dos Cegos do Brasil  Federação Municipal das Associações de Moradores e Entidades Afins de Belford Roxo	Centro Social para trabalhos comunitários  Associação de Pais e Amigos dos Deficientes do Estado do RJ  Associação de Pais e Amigos de Pessoas Portadoras de Deficiência dos Funcionários do Banco do Brasil  Centro Social Casa De Davi  Casa da Cultura  Ação Social Paulo VI	Associação de Pais e Amigos de Pessoas Portadoras de Deficiência dos Funcionários do Banco do Brasil  Associação Beneficente Cristã  Federação Espírita Brasileira  Federação de Instituições Beneficentes do Estado do RJ  Federação Estadual das Instituições de Reabilitação do Estado do RJ  Instituto Vivendo de Desenvolvimento Integral da Terceira Idade
<b>REPRESENTANTES DE ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ATENDIMENTO, ACESSORAMENTO E DEFESA DE DIREITOS</b>	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi  Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais, de Integração Social e de Defesa da Cidadania	Federação de Órgãos para Assistente Social e Educacional  Sociedade Pestalozzi do Estado do RJ	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi  Instituto Espírita Bezerra de Menezes
<b>REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES DA ÁREA</b>	Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 7ª Região	Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 7ª Região  Sociedade Beneficente de Anchieta – SBA	Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 7ª Região  Centro Integração Empresa Escola – CIEE/RJ

Quadro elaborado pela autora, com base nas atas de eleição do CEAS

Na categoria dos trabalhadores da área a representação constante do CRESS-RJ, já mencionada, vem acompanhada de Sociedade Beneficente de Anchieta – SBA, que, desde 1988, atua no campo da pessoa com deficiência, tanto na área de prestação de

serviço como de apoio ao usuário, o que leva a crer que não seria nesta categoria a melhor posição de representação desta entidade. Ainda que se refira a período posterior a análise, cabe informar que, nos últimos anos o Sindicato Estadual dos Assistentes Sociais e o Conselho Regional de Psicologia, vem se fazendo presente em ocupação formal na vaga dos trabalhadores, quer como titulares, quer como suplentes. Este fato, provavelmente, pode ser atribuído a expansão do debate sobre trabalhador da área e a efetiva inclusão de psicólogos na prestação de serviços de proteção social. Como o referido debate aponta também para a qualificação, o interesse de outros atores levou a ocupação de cadeira no CEAS por parte de CIEE que tem na sua missão institucional a qualificação profissional.

Na categoria de entidades prestadoras de serviço, conforme está previsto na lei, a representação deve se efetivar por meio de 02(dois) representantes de entidades filantrópicas prestadoras de “serviço social”<sup>86</sup> do âmbito estadual, identifica-se a presença da Pestalozzi que historicamente vem se destacando com atuação no estado na área da pessoa com deficiência, do mesmo modo que a Febiex. Também o Instituto Espírita Bezerra de Menezes ocupou cadeira no CEAS.

As representações destacadas remetem a refletir sobre o protagonismo que a área da pessoa com deficiência tem no estado do Rio de Janeiro, do mesmo modo que as instituições religiosas. Estas, historicamente, tem vinculação com a assistência em período anterior a LOAS, destacando-se na categoria de entidades religiosas e filantrópicas que prestavam serviços à população, o que era incentivado pelo poder público.

Não está aqui em discussão nem o serviço prestado, nem a origem religiosa e a forma como esta é expressa no dia a dia da prestação dos serviços. Apenas se pretende reafirmar que as instituições religiosas foram e continuam se destaque na representação que ocupam na assistência social agora também nos conselhos.

Por fim, a representação de usuários precisa ser considerada. Primeiramente, reiterando a histórica dificuldade no entendimento do exposto na Loas no que se refere a esta representação e que gerou regulações por parte do CNAS que são posteriores ao período analisado. Assim, a histórica confusão entre ser usuário e sua base de representação contribuiu para que esta vaga fosse ocupada de maneira confusa no CEAS. Identifica-se a referida cadeira ocupada por : Associação de Pais e Amigos de Pessoas Portadoras de Deficiência dos Funcionários do Banco do Brasil, Associação

---

86 Como destacado na Lei 2.554/96, revelando o equívoco entre assistência social e serviço social.

Beneficente Cristã, Federação Espírita Brasileira, Federação de Instituições Beneficentes do Estado do RJ, Federação Estadual das Instituições de Reabilitação do Estado do RJ, Instituto Vivendo de Desenvolvimento Integral da Terceira Idade, o que revela a diversidade de representações, o que pode ser entendido como positivo, mas pode revelar, também, a falta de entendimento quanto a representação ou a histórica cultura de se “falar pelo”, no lugar de garantir seu potencial de vocalização. Assim, entidades que ora ocupam cadeira de prestador de serviço, em outros momentos estão ocupando cadeira de usuário.

Em entrevista realizada por email (2014) com Marco Castilho, que foi presidente do CEAS por mais de uma gestão e membro do Fórum Estadual de Assistência Social que tem sua base de militância na área da pessoa com deficiência, este comenta sobre a questão do usuário:

o protagonismo do usuário neste processo, em face da importante mudança ocorrida, que possibilitou a participação direta, pessoal, ou seja, da pessoa física nessa representação, antes da resolução do CNAS, somente era possível através de Instituições de Usuários e o CEAS, mesmo sem alterar sua lei de criação, assegurou essa participação inovadora.

O entrevistado está fazendo referência ao fato de no estado do Rio de Janeiro o usuário ter assento garantido na qualidade de pessoa com deficiência e as alterações que o CEAS fez no procedimento eleitoral com base em seu regimento inciso XI “**elaborar**, apreciar e aprovar seu Regimento Interno e seu regulamento eleitoral, modificando-os, quando necessário, com publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro”.

A dificuldade de ocupação da vaga, somada a crença dos que participavam que era importante facilitar meios para a participação do usuário, levou ao debate do artigo da lei que fala de representante de usuário, portanto, já abrindo na própria lei a possibilidade da representação de forma menos burocratizada. Mesmo assim, a ocupação da vaga não é um processo fácil, como mencionado anteriormente, o que tem relação com a cultura política, mas também pode estar relacionada com a internalização de uma identidade no campo da assistência social.

A primeira gestão do CEAS (1996) na representação governamental era feita pela Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social; Secretaria de Estado de Saúde; Secretaria de Estado de Educação; Gabinete Civil; Secretaria de Estado de

Cultura, Esporte e Lazer; Secretaria de Estado de Habitação e Assuntos Fundiários; Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos<sup>87</sup>; Defensoria Pública Geral do Estado, o que pode ser considerado um avanço, além de Representantes dos Municípios, definido pelo colegiado de gestores.

Em 1999, com a posse do novo Governador Anthony Garotinho, através do Decreto nº 25.496 (agosto) o CEAS sofre alterações na sua composição, passando a contar com a Secretaria de Estado de Ação Social, Esporte e Lazer, Vice-Governadoria, Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Trabalho, Secretaria de Educação e Defensoria Pública Geral do Estado. Chama-se a atenção para o quão é frágil a ocupação de assentos por parte do governo, tanto pelo poder limitado de quem o representa, quanto pelas mudanças que podem ocorrer no perfil do setor a ocupar a cadeira, o que revela o pouco entendimento sobre a assistência social e aponta para a necessidade de reformulação na lei para que as cadeiras não sejam de secretarias e sim de áreas afins.

Em 2000, são eleitos os membros da Sociedade Civil para compor o Conselho, ficando composto por: Sociedade Beneficente de Anchieta, Fundação Ataúlfo de Paiva, Centro Educacional do Menor para Assistência e Reintegração-Cemar, Associação Niteroiense de Deficientes Físicos–Andef. As suplências ficaram a cargo da Federação Espírita do Estado do Rio de Janeiro–Feerj, Aldeias Infantis SOS Brasil, Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos–Apada, Centro de Formação Artística e Cultura da Baixada Fluminense-Casa da Cultura, Federação das Apaes. Representando os usuários nos Conselhos ficaram a União de Cegos do Brasil –UCB e a Associação de Moradores e Entidade Afins de Belford Roxo – Femab.

A representação das organizações Filantrópicas ficou a cargo da Federação Nacional das Pestalozzi – Fenasp e a Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais, de Integração Social de Defesa da Cidadania Febiex (Ata de 21 de agosto de 2000).

Cabe fazer algumas observações sobre a composição do Ceas aqui destacada. A presença de tantas secretarias do poder público não foi capaz de gerar um diálogo de natureza intersetorial. A não compreensão as funções da assistência social

---

87 Aparentemente cadeiras afins com a assistência social, restando o desafio de ter a indicação de profissionais com representatividade para ocupar as vagas, o que nem sempre ocorre. Mas não é ideal que a lei traga nominada a pasta e sim a área de atuação, pois as secretarias às vezes mudam de nome a cada governo e às vezes são fundidas ou desmembradas, gerando dificuldades para a composição do conselho.

associada a uma tendência histórica de trabalho setorial contribuiu para isso. Reconhece-se como inovador presença na composição do Ceas da Defensoria Pública.

As possíveis críticas dirigidas ao Ceas não apagam a importância da sua atuação. Apesar das dificuldades este Conselho realizou conferências nos prazos estabelecidos das quais sempre participaram um grande número de municípios. Vale também lembrar que o Conselho manteve ao longo do tempo posições combativas em relação à questão dos recursos e do comando único. Eis algumas deliberações importantes do Ceas: Aprovação de Planos e de Financiamento, revisão do PPA Estadual por parte da Comissão Especial para conferir o atendimento às propostas aprovadas; aprovação da solicitação de reunião com a FIA e à Secretaria da Infância e Juventude com a seguinte pauta: Interface dos Programas da FIA com a Assistência Social, Pagamento dos serviços prestados em 2002 e Gestão de Convênios; solicitação à Comissão de Orçamento da apresentação do executado do Fundo Estadual em 2003, e o previsto do Fundo Estadual de 2004. Assim como os programas contidos e alterações em função do PPA aprovado; aprovação da Expansão do Peti; repasse oficial de informações aos Conselhos Municipais sobre a importância do controle social das bolsas de alimentos da Fundação Leão XIII distribuídas em seus respectivos municípios.

O Conselho Estadual de Assistência Social, como mencionado anteriormente, foi criado pela Lei 2554 de 14 de maio de 1996. Em 22 de maio de 1998, através do Decreto 24.301 foi regulamentado o Fundo Estadual de Assistência Social. No mesmo ano, foi apresentado ao CEAS o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS/98) para apreciação, o que é uma das suas principais atribuições. A lei que instituiu o Ceas é anterior ao Suas, portanto, este assunto, não está claramente contemplado, ainda que a lei aponte para a necessidade de um sistema descentralizado e participativo.

Constata-se que o CEAS deu andamento a ações previstas como de sua competência com relação ao cofinanciamento, pareceres, participação em agendas com interface como trabalho infantil, violência sexual, etc, participa de encontros nacionais e realiza as Conferências regularmente, garantindo orientação aos municípios, sempre em consonância com as orientações de âmbito nacional, mas percebe-se autonomia na condução dos trabalhos uma vez que os estados têm também agendas próprias.

Reitera-se que o fluxo CIB-CEAS é fundamental na consolidação da política pública, questão que ganhará evidência as seguir.

Conforme determinação constitucional, a participação popular é a diretriz a ser considerada nas ações de governo. A mesma Constituição traz para a assistência social o dever de Estado. Esta equação teve como fórmula a organização de espaço de diálogo (pactuação) entre gestores e de espaço de deliberação entre governo e sociedade civil. No estado do Rio de Janeiro o Ceas foi instituído em 1996 e a CIB em 1999<sup>88</sup>.

### Quadro V Resoluções SEASDH, CIB, CEAS

CIB/2004	CEAS/2004
Secretaria de Estado de Ação Social -Resolução CIB nº014 de 13 de dezembro de 2004. - Define os critérios de transferência de recursos para os Serviços Assistenciais de Ação Continuada/SAC destinados pelo governo federal ao estado do Rio de Janeiro, para o exercício de 2005.	Resolução CEAS nº 0077 de 09 de fevereiro de 2004. Define os critérios de partilha dos recursos – da Rede/ SAC Destinados pelo Governo Federal ao Estado do Rio de Janeiro, para o exercício de 2004. Resolução CEAS Nº0099 de 13 de Dezembro de 2004 -define os critérios de transferência de recursos para os Serviços Assistenciais de Ação Continuada/SAC destinados pelo governo federal ao estado do Rio de Janeiro, para 2005.
CIB/2007	CEAS/2007
Resolução CIB nº 01 de 17 de Julho de 2007 aprova proposta apresentada pela SEASDH para aprimoramento da gestão	Resolução CEAS/RJ Nº 005/07 de 30 de Maio de 2007 Aprova o Pacto de Aprimoramento da Gestão da Política de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro.
Pactua planilha de cofinanciamento estadual (não publicada)	Resolução CEAS/RJ Nº 008/07 de 12 de Setembro de 2007 -Aprova o Plano Plurianual de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro, período 2008 a 2011.
Resolução SEASDH nº 082 de 21 de fevereiro de 2008. Estabelece diretrizes e normas para a implementação da política de proteção social básica no Estado do Rio de Janeiro.	Resolução CEAS/RJ Nº 012/07 de 26 de Setembro de 2007-Aprova o Pacto que estabelece as Diretrizes Normas e Critérios para Financiamento e Regulação da Proteção Social Básica.
Resolução 079 de 21 de fevereiro de 2008. Estabelece diretrizes e normas para a implementação da Política de Proteção Social Especial no Estado do Rio de Janeiro.	Resolução CEAS/RJ Nº 013/07 de 26 de setembro de 2007-Aprova o Pacto que estabelece as Diretrizes Normas e Critérios para Financiamento e Regulação da Proteção Social Especial.
Resolução Seasdh nº. 081 de 21 de fevereiro de 2008 - Regula o funcionamento e o financiamento do programa erradicação do trabalho infantil no estado do Rio de Janeiro	Resolução CEAS/RJ Nº 014/07 de 26 de Setembro de 2007-Aprova as Diretrizes e Normas que regula a implementação e Financiamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI
Resolução Seasdh nº 080 de 21 de fevereiro de 2008. Regula a concessão do Benefício Eventual para retorno de famílias e indivíduos abrigados para seus estados de origem ou de referência.	Resolução CEAS/RJ Nº 015/07 de 26 de Setembro de 2007-Aprovação das Diretrizes e Normas que Regula a Concessão do Benefício Eventual para Retorno de Famílias e Indivíduos Abrigados para seus Estados de Origem ou de Referência.
Resolução Seasdh nº 078 de 21 de fevereiro de 2008. Estabelece diretrizes e normas para a adequação do “Programa Estadual de Atendimento Integral à Família-PAIF” às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social	Resolução CEAS/RJ Nº 016/07 de 26 de Setembro de 2007 -Aprova as Diretrizes e Normas que Estabelece a Adequação do Programa Estadual de Atendimento Integral à Família – PAIF às Diretrizes da Política Nacional de Assistência Social

Fonte: D.O. Estadual, arquivos da SEASDH- Quadro Elaborado pela autora.

<sup>88</sup> Importante esclarecer que a CIB sendo posterior ao Ceas e pelo fato de o estado do Rio de Janeiro contar com uma forte instância de articulação na qual o Fórum Popular Permanente de Defesa da Assistência Social era protagonista e pelo fato do Ceas ainda viver fragilidades em sua consolidação, a proposta da comissão intergestores não foi bem acolhida pelos atores locais, com exceção da Frente Social dos Municípios Fluminenses que viam o momento como oportuno para sua maior vocalização com o estado. O Fórum se pronunciou formalmente contrário num primeiro momento. Posteriormente, o reconhecimento do necessário espaço entre os gestores foi entendido e revisto.



O quadro cumpre a finalidade de destacar a instância colegiada de gestores e tem a finalidade de reafirmar posição em relação a importância de tal instância no processo de participação dos municípios nas questões que envolvem a gestão. Este não foi um entendimento da sociedade civil que temia o esvaziamento do conselho. Também se deseja ressaltar o fluxo entre os dois espaços (CIB e CEAS) institucionalizados para diálogo e decisão por meio da participação.

A escolha dos anos de 2004 e de 2007 se deve ao fato de serem os anos da aprovação da PNAS e de chegada de uma nova gestão no estado e na assistência social, respectivamente. Chama-se a atenção para o fato de as resoluções CIB terem sido publicadas em 2008, mas atas demonstram que as mesmas foram pactuadas na CIB e deliberadas no CEAS em 2007, fato que se deve a morosidades internas. Nesses e em outros documentos pesquisados, tanto da CIB, como do CEAS, identifica-se o fluxo entre as instâncias nas decisões que dão direção a política no estado.

A existência de fluxos entre as duas instâncias (pactuação e deliberação) não retiram do processo os momentos de muitas tensões no conselho. Atas revelam que prestação de contas era uma pauta de intenso debate e, por vezes não esgotada numa só reunião, questão tratada anteriormente.

Em se tratando de tese que trata da participação, é emblemático que se feche este capítulo com as conferências, entendidas como espaço maior de participação dos diferentes atores.

## **7 - Conferências no estado do Rio de Janeiro: participação ampliada**

As conferências constituem outro mecanismo importante de participação e articulação no campo da assistência social.

No estado do Rio de Janeiro as Conferências Estaduais de Assistência Social acompanharam as Conferências Nacionais e exploraram os mesmos temas. Considerando o marco que a IV Conferência representa para o país, a mesma será destacada. Ela ocorreu no Sírío & Libanês, clube no Rio de Janeiro, nos dias 18 e 19 de novembro de 2003. Seu regimento estabelecia que:

O tema central da IV Conferência Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro será: “Assistência Social como política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania -10 anos de LOAS”. Este tema será abordado a partir de quatro subtemas: Concepção da Política, Gestão e Organização, Financiamento e Controle Social.

Já o seu artigo 5º determinava o número de participantes e delegados distribuídos por municípios, apontando a necessidade de observância do critério de proporcionalidade. Também determinava um número de vagas (08) para os representantes do Fórum Estadual Popular Permanente de Direitos à Assistência Social e para os técnicos da Secretaria de Estado de Ação Social. Com isso garantia a paridade entre poder público e sociedade civil.

A metodologia de trabalho foi definida tendo como pano de fundo as deliberações vindas das conferências municipais; as 16 principais deliberações da III Conferência Nacional de Assistência Social e a Carta de Belo Horizonte<sup>89</sup>. Os delegados foram divididos em 4 grupos, sendo cada um deles relacionado aos subtemas da Conferência<sup>90</sup>.

O resultado dos debates foram 24 propostas posteriormente encaminhadas à Conferência Nacional. (ANAIS DA CONFERÊNCIA ESTADUAL, 2003)

A **VI conferência Estadual de Assistência Social** foi realizada entre os dias 29 a 31 de outubro de 2007. Contou com a participação de 710 pessoas entre delegados (532) e convidados (178).

Os anais da conferência salientam que:

O processo para a organização das Conferências Municipais e Estadual de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro, neste ano de 2007, com o tema “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”, seguiu orientação do Conselho Nacional da Assistência Social / MDS com vistas à avaliação do primeiro biênio da implantação do Plano Decenal do SUAS.

A Conferência teve objetivos bem definidos. O primeiro era a

identificação dos avanços, das dificuldades e dos desafios para a concretização das metas deliberadas nas conferências realizadas em 2005 situadas nos eixos Gestão do SUAS, Financiamento, Recursos Humanos e Controle Social, a fim de que se possa avançar na discussão dos compromissos para os próximos oito anos.

O segundo objetivo dizia respeito à

---

89 Trata-se de documento produzido no Encontro dos Conselhos Estaduais da Região Sudeste, denominado Encontro da Região Sudeste LOAS+ 10, realizado em Belo Horizonte nos dias 22 e 23 de maio de 2003 com o objetivo de avaliar os avanços e desafios para a política de Assistência Social.

90 O Fórum Estadual realizou uma Pré-conferência e disponibilizou aos grupos o material produzido para contribuir nos debates.

discussão dos “10 Direitos Socioassistenciais” aprovados na V Conferência Nacional de Assistência Social e dos resultados da pesquisa sobre os direitos dos usuários dos serviços socioassistenciais (“Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS”) com vistas à garantia da Proteção Social na lógica das seguranças previstas na Política Nacional de Assistência Social.

A Conferência contou com a presença de representantes dos 92 municípios do estado. Destes apenas 85 eram delegados. Isto decorreu do fato de que algumas Conferências Municipais de Assistência ocorreram fora do prazo previamente estabelecido.

A Conferência Estadual adotou metodologia específica para encaminhamento das discussões. Estas tiveram início com as orientações para formatação das conferências municipais e culminaram com as deliberações da Conferência Estadual. Em meio a estas discussões foram realizadas atividades em grupos de trabalho, palestras e debates abertos sobre as temáticas propostas pelo CNAS e as votações previstas. O debate dos grupos teria que responder às seguintes questões: 1) Quais as três principais dificuldades encontradas para garantir os direitos socioassistenciais aos usuários da política de assistência social? 2) Quais duas ações prioritárias ainda não realizadas, mas necessárias para garantir os direitos socioassistenciais no âmbito dos Municípios, Estado e União? Também era competência dos grupos a avaliação sobre as Metas da V Conferência Estadual com base nos eixos “financiamento”, “gestão”, “recursos humanos” e “controle social”. Os grupos deveriam se pronunciar entre as seguintes opções: “realizado”, “não realizado” ou “em processo”. (REGIMENTO DA CONFERÊNCIA ESTADUAL, 2003)

Sem dúvida a Constituição de 1988 possibilitou a participação de novos atores sociais no jogo político democrático. A partir dela, o processo decisório ganhou novas dinâmicas e elementos dentre os quais o consenso. O Brasil, como tantos outros países, viveu a dura realidade da ditadura e teve que se reestruturar para avançar em direção a um modelo de democracia. A forma como isso se deu foi bem explicado por Frey (2000) nos seguintes termos:

Sociedades instáveis que se encontram em um processo de transformação, em geral são caracterizadas por tensões entre os padrões individuais de comportamento e aqueles que transcendem as ações individuais. Devido a mudanças em relação aos valores sociais, interesses e objetivos de ação, surgem novos atores, particularmente em tempos de rupturas sociais e políticas, que se empenham a favor de

modificações dos estilos de comportamento político... [na busca de] “institucionalizar” novos estilos de comportamento [...]e o surgimento de novos canais de participação. (FREY,2000: 236)

Os canais de participação mencionados acima, no caso da assistência social, foram, dentre outros, os fóruns, conselhos e colegiados de gestores. Eles deram passos significativos em favor da Loas e do SUAS. Para tanto, contaram com o apoio de agentes e atores importantes e souberam utilizar-se da crescente institucionalidade, ainda que precária, de novas formas de deliberação. Este é o processo em que a **Participação dá Conformação a Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro.**

## Conclusão

No decorrer desta tese buscamos abordar um conjunto de questões relacionadas ao papel da participação no processo de institucionalização da assistência social no estado do Rio de Janeiro.

Partimos do entendimento de que a política de assistência social é mais ou menos abrangente à medida que conta com maior ou menor envolvimento de diferentes atores, envolvimento este que não transcorre de forma homogênea, nem pacífica. Junto a essa hipótese está a premissa de que a institucionalidade da assistência social como política pública no estado do Rio de Janeiro se forma para além das decisões regulamentadas.

Este estudo foi elaborado tendo como guia uma série de indagações. No que diz respeito à institucionalidade, as perguntas referiam-se à forma como o estado do Rio de Janeiro se organizou para responder aos ditames da Loas e, posteriormente, aos do Suas. Em meio a isso estavam questões sobre as bases legais estabelecidas e o grau de participação dos atores.

Relativamente à sociedade civil, a nossa expectativa era a de detectar manifestações dos diferentes grupos e suas contribuições para o controle social. No que diz respeito aos governos, buscamos examinar a formação dos espaços de articulação (fóruns), de pactuação (colegiado de gestores e comissões intergestores) e de deliberações (conselhos), sempre levando em conta o contexto nos quais se formaram e se atuaram de forma complementar ou competitiva.

Constatamos no decorrer da pesquisa que a participação de diversos atores foi determinante para que espaços institucionais (conselhos, conferências, comissões de gestores) se consolidassem e fortalecessem o caráter de política pública da assistência social. Tais espaços, ao pactuarem e definirem formas de regulação, o cofinanciamento, o papel da rede socioassistencial e a organização de programas projetos e serviços ratificaram o status da assistência social como dever de Estado.

A pesquisa teve como foco a questão da participação, reconhecendo que ela exerce um papel fundamental em um Estado Democrático de Direito. Isso, no caso brasileiro, implica em acatar que existem alguns pressupostos e fatores impeditivos à sua materialização. Logo de saída há que se reconhecer que a participação em um país com o porte continental do Brasil é um desafio. Trata-se de um país cuja história envolve ampla diversidade étnica. Algo que fica mais complexo quando se sabe que

índios, negros e brancos não constituem um bloco unificado. Ao contrário, no interior deles encontramos diferenças significativas advindas, por exemplo, da forma como foram inseridos na sociedade brasileira e da adesão a valores ideológicos. A integração possível passa, certamente, pelo desejo de se fazer ouvir e garantir que sonhos se realizem, o que, por sua vez, traz para si o desafio de coletivizá-los. O movimento entre o individual e o coletivo e entre coletivos é permeado de tensões, de lutas por hegemonia e de alianças. É, em suma, permeado por um processo de convencimento que avança à medida que, mas não só, a participação se efetiva.

O Brasil é uma República Federativa instituída no modelo de Estado Democrático de Direito que pressupõe a existência de uma Constituição, a separação entre poderes, a eleição como forma de escolha dos representantes, a liberdade política de seus cidadãos, a organização político-administrativa claramente definida entre seus entes. Este modelo também pressupõe que a União confira unidade política e econômica aos centros de poder representados pelos entes federados, onde um conjunto de regras possibilita à sociedade civil o efetivo exercício de sua cidadania, o que envolve liberdade, igualdade e participação. Participação esta, na maior parte das vezes, exercida de forma representativa, o que não significa necessariamente menor envolvimento. Assim, a análise do processo pelo qual a assistência social vem formatando sua institucionalidade no Rio de Janeiro envolveu entender a organização político-administrativa desse estado e a forma como as necessidades da população eram apresentadas e respondidas.

O presente estudo teve início com um capítulo que mostra como a assistência social se constituiu dentro do Estado brasileiro. Reconhecemos a existência de uma institucionalidade dessa política; uma institucionalidade instável que ora a faz avançar, por vezes estagnar e, em muitas situações, regredir. Isso se dá em diferentes etapas da história brasileira e se expressa por meio de órgãos e leis que são confusamente criados e extintos/revogados. A criação de novos órgãos para substituir os extintos não consegue superar a perda da memória e da expertise técnica. Tal questão é agravada pela pouca cultura do registro que, por sua vez, dificulta transições e transferências.

O resgate histórico contido nos capítulos tentou responder a inúmeras questões. Fez organizando as análises em blocos temporais de modo a deixar claro quais eram as regulações em vigor e os órgãos considerados emblemáticos para o amadurecimento da assistência social, tanto em nível nacional como estadual. No

percurso realizado identificou-se diferentes governos, diferentes estratégias e muito protagonismo por parte de atores (profissionais/ trabalhadores, gerentes de instituições, usuários, gestores) ligados à área de assistência social.

Um elemento contextual importantíssimo nessa discussão é a promulgação da Constituição Federal de 1988 que se deu em meio às tensões geradas pelo encontro do projeto neoliberal com o projeto que reafirmava ser dever do Estado garantir direitos a todos os cidadãos. Essa tensão continuou durante a década de 1990. Assim, de um lado, o governo de Fernando Collor de Melo não sancionou a Loas; mas, por outro lado, ocorreram avanços na institucionalidade da assistência social durante o governo de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso.

1990 foi a década em que a maior parte dos conselhos foram criados na União, estados e municípios e conferências de assistência social foram realizadas. Evidenciando a tensão acima aludida, foi também a década na qual o governo Fernando Henrique alterou a periodicidade de realização das conferências e criou o Comunidade Solidária que ganhou espaço na contramão da Loas. O fez a despeito do posicionamento contrário dos trabalhadores que acreditavam em uma política de assistência social sólida.

Nas duas décadas até aqui mencionadas o modelo econômico adotado pelos diferentes governos não caminhava de forma alinhada com a garantia de direitos e de inclusão preconizada pela Lei Orgânica da Assistência Social. Isto, contudo, não impediu que o Benefício de Prestação Continuada, entre outros, se tornasse uma realidade. É imprescindível salientar o papel desempenhado por organizações de segmentos da sociedade civil (pessoa idosa e pessoa com deficiência, aliados a trabalhadores da área) para que o BPC começasse a ser implementado.

Foi também no período em questão que os programas de transferência de renda emergiram e se consolidaram como estratégia de certa eficácia no enfrentamento da ampla miséria que assola o país. Tal consolidação, lastimavelmente, se deu em claro confronto com o princípio consagrado na Loas referente à necessidade de se garantir um conjunto integral e integrado de ações sociais implementadas sob um comando único de gestão.

O milênio encerrou sem que fossem pagas as inúmeras dívidas para com a maior parcela da população. O século seguinte, contudo, teve início com um governo popular democrático que prezava a participação popular e que realizou muitas conferências. Também favoreceu a implantação do Suas, o que deu materialidade a uma

nova visão sobre a assistência social que vinha sendo amadurecida ao longo de muitos anos. O Suas tem uma arquitetura que envolve as três esferas de governo, dá identidade às ações específicas de assistência social de norte ao sul do país e aponta o cofinanciamento como mecanismo que efetiva a descentralização e garante a oferta de serviços.

Diferentes governos instituíram programas e projetos com diferentes nomes, mas o grande desafio em uma ordem republicana é que a política pública seja uma política de Estado que reconheça o protagonismo, a participação e a responsabilidade coletiva. Para a assistência social isso significa a organização dos conselhos, a realização das conferências e a prestação adequada de serviços conforme exposto nas diretrizes da Loas e na PNAS. Significa ainda a construção social de propostas o que, mais uma vez, coloca a participação no centro das discussões.

No estado do Rio de Janeiro, o que se verificou no decorrer da pesquisa, conforme visto no capítulo II, é que as dinâmicas e processos acima descritos não ocorrem naturalmente. Refletem e se materializam modelado pelas características (técnicas e políticas) dos atores envolvidos. Quando os atores mais influentes estão guiados pelo desejo de utilizar a política exclusivamente como uma forma de se manter no poder, a consecução dos objetivos da assistência social torna-se mais difícil. Difícil mas não impossível uma vez que as táticas antidemocráticas nesse campo têm enfrentado resistências coletivas que, por sua vez, serão mais ou menos efetivas a depender do grau de coesão e da capacidade de articulação. Foi o que se constatou quando movimentos se fizeram presentes para que a assistência social saísse do papel e os conselhos fossem criados.

O estado do Rio de Janeiro teve e ainda tem um longo caminho a trilhar em direção à consolidação da assistência social. Isso vem se dando sob a influência dos contextos internacionais e nacionais. Relativamente ao contexto nacional cabe lembrar os dilemas associados à descentralização do país tão bem analisados por Abrucio (1999) e Dolhnikoff (2005). Ambos reconhecem que na história brasileira, ao que hoje é denominado esfera estadual, vem sendo delegado um papel que para um país continental, com a história de organização político-administrativa que tem, certamente pode possibilitar que a municipalização se torne uma realidade. E mais, que isso ocorra sem que a competitividade sobrepuje a responsabilidade de que todos os entes estejam com seus serviços “onde o povo está”.



Assim, o segundo capítulo desta tese colocou em discussão a fusão entre os antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Discutiu também os diferentes governos e suas formas de organizarem-se política e administrativamente. As distintas formas de organização muitas vezes iam na contramão das medidas necessárias às políticas públicas, mas eram absolutamente coerentes com a nossa cultura clientelista, patrimonialista, populista. Exigiam, portanto, um grande esforço por parte dos atores que defendiam o direito de ter direitos. É esse o norte que instigou vários deles a se mobilizarem para a construção de outra história para a assistência social no país.

O Fórum Nacional de Assistência Social, os Fóruns Estaduais, o conjunto CFESS-CRESS e entidades prestadoras de serviços são alguns deles, que são estudados no capítulo III. Ainda que talvez tivessem uma agenda própria, todos efetivamente desejavam participar e estavam convencidas de que este era o meio para se alcançar ao seu fim. Esse é o cenário mais recente.

Ao retroagirmos algumas décadas o quadro era bastante diferente. Nelas, o vácuo da ação estatal fazia com que a sociedade em geral e as igrejas sempre se fizessem muito presentes. Essa presença era estimulada por um sistema de subvenções que reafirmava a cultura do favor e não imputava as devidas responsabilidades às entidades assistenciais. Assim, foi um grande desafio para o novo padrão de controle social, nas três esferas de governo, romper com o modelo de “falsa participação” vigente por tantas décadas. A definição de bases legais do Suas em muito ajudou nos esforços de superação desse quadro.<sup>91</sup>

Assim, consideramos que os conselhos, apesar das suas dificuldades, foram ao longo dos últimos 20 anos, aprendendo a se posicionarem e a serem reconhecidos como a arena na qual o conjunto dos diferentes interesses do poder público e da sociedade civil se manifesta não para o ganho de uma das partes, mas para que a sociedade como um todo ganhe e a justiça social prevaleça. Esse diagnóstico com tom generalizante obviamente não deve esconder as nuances existentes entre os diferentes atores. Essa questão remete a uma das indagações elaboradas no processo de formulação da pesquisa: as entidades da sociedade civil participaram efetivamente da construção da assistência social como política pública? Há por parte das mesmas o entendimento do processo de participação como referência para a consolidação de um

---

91 A existência de leis não impede a ocorrência de práticas populistas e clientelistas. Mas a apropriação das leis e conselhos podem minimizar a ocorrência e efeito de tais práticas. Ambos consolidam o seu papel de fiscalizador das políticas.

modelo democrático de gestão e de autonomia dos sujeitos? Parece-nos que em parte sim, mas o fato de a ocupação dos espaços nos conselhos ainda ser restrita a poucos atores indica que se faz necessário pensar formas de ampliá-la.

Os conselhos são espaços estratégicos e a participação é, sem dúvida, o caminho a perseguir. As representações colegiadas que compõe os conselhos precisam ser representativas; os fóruns precisam ser espaços privilegiados de expressão da sociedade civil, da organização de seus trabalhadores, dos usuários e da rede socioassistencial. Pactos e deliberações de conferências não podem ser protocolares. Precisam ser operativos e apropriados por todos os atores, pois “informação é poder”. Logo, os conselheiros precisam se empoderar para melhor exercerem seus papéis, bem como o poder público precisa democratizar o acesso a informações.

O estado do Rio de Janeiro tem em sua trajetória atores que se destacaram e experiências que se tornaram referência no país. Mas, ainda assim, se vê vulnerável na implementação da política de assistência social diante das descontinuidades; da cultura do favor que ainda convive com o reconhecimento dos direitos; dos reordenamentos institucionais que exigem que se reveja a relação entre órgãos ainda estruturados num modelo anterior a Loas e que atuam na contramão das novas orientações comprometendo o princípio do comando único em cada esfera de governo; do cofinanciamento que vem crescendo, mas que precisa ser ampliado. Nesse contexto se faz necessário o aprimoramento da capacidade de gestão e de controle social para que a aplicação dos recursos obedeça a lógica de atendimento das necessidades da população.

No âmbito desta discussão também vale comentar as dinâmicas envolvendo a Comissão Intergestores Bipartite. Nossa indagação principal relacionada a ela diz respeito a como a organização da política de assistência social na relação estado-municípios vem sendo pautada. Visualizamos a ocorrência de avanços uma vez que se identificou que a interação entre estes entes se dava de forma respeitosa no curso de reuniões de caráter ampliado e com ampla participação dos municípios<sup>92</sup>.

Por outro lado, as relações da CIB com o Conselho, mostraram-se preocupantes. Ainda que fossem cumpridas as formalidades relativas ao encaminhamento das questões pactuadas e que tenham sido melhoradas as condições de funcionamento do Conselho, as relações eram pontuais e tensas. Uma maior aproximação se dava apenas nos momentos de realização das conferências.

---

92 Em 2007, pelo menos um terço dos municípios comparecia às reuniões.

Reconhecendo o potencial que conselhos têm para garantir a intersetorialidade, o efetivo controle social e as conferências como espaços de ampla participação, fica claro que as gestões dos conselhos devem aglutinar no campo de sua competência os diferentes segmentos e áreas de forma a potencializar suas ações junto a todos que da assistência social necessitam.

Ainda que em alguns momentos se avance em relação a períodos anteriores está evidenciado que o modelo republicano de gestão em que a assistência social deve estar amparada tem um longo caminho a percorrer no estado do Rio de Janeiro. Isto não se deve à falta de regulações ou de mecanismos previstos para sua institucionalização, mas por decisões que envolvem a cultura política presente no estado.

A institucionalidade é resultante da evolução da política e da legislação social, mas isto não deve ser tributado a uma questão dada e sim remeter a uma reflexão sobre a trajetória das lutas sociais levadas por um conjunto de atores organizados nos mais variados espaços e sintonizados com o direito de participar.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência FHC e os desafios do governo Lula. In: Revista Sociologia e Política, nº. 24. Paraná. Universidade Federal do Paraná, 2005.

\_\_\_\_\_. Fernando Luiz. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. nº. 12. São Paulo. Centro de Estudos Konrad-Adenauer Stiftung. 1999. 187p.

ALCHORNE, Sindely. Das Políticas Nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades no Rio de Janeiro e de São Paulo. 2012. Tese de Doutorado.

ALVES, Gustavo Biasoli. Discurso, Reforma do Estado e Ideologia Neoliberal no Governo Collor. Tese de Doutorado. <http://www.ufrgs.br/analisedodiscurso/anaisdosead/2SEAD/SIMPOSIOS/GustavoBiasoliAlves.pdf>

ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo. Revan/FAFESP, 2000. 304 p.

AVRITZER, Leonadro. *Teoria Democrática e Deliberação Pública*. Lua Nova - Revista de Cultura e Política nº. 50 – 2000.

\_\_\_\_\_, Leonardo. O Conflito entre Sociedade Civil e a Sociedade Política no Brasil pós-autoritário: uma análise do Impeachment de Fernando Collor. Rio de Janeiro, Ed. FGV. 2000.

BARBOSA, Mariana. À margem da mídia: a Comunicação Popular no Brasil durante o processo constituinte de 1988. UFOP. Ouro Preto. MG. 2013.

BEHRING, Elaine R. Brasil em contra-reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo. Cortez, 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria – A cidadania ativa. São Paulo. Ática. 1991.

BOSCHETTI, Ivanete. (coordenação) Pesquisa LOAS + 10. Brasília- MAS- CNAS, GESST/SER/UNB, dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_, Ivanete. A Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho – GESST – Departamento Serviço Social – SER – Universidade de Brasília (UnB), 2003.

\_\_\_\_\_. Ivanete. Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília-DF: Letras Livres/ Editora UNB, 2008.

BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli, SANTOS, Fabiano. Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BOBBIO, Norberto, Dicionário de política I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª. ed., 1998. V.1: 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v.

BRANDÃO, André Augusto Pereira. Os novos contornos da pobreza urbana: espaços sociais periféricos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Tese de Doutorado. 2002.

CAMINHA, Mônica Cruz. A Serviço de Deus, dos pobres e da pátria: o Abrigo Cristo Redentor (1936-45). Disponível em: [www.sbh.org.br/arquivo/download?ID\\_ARQUIVO=14](http://www.sbh.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=14)

CAMPOS, Edval B. e Maciel, Carlos Alberto B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In Serviço Social e Sociedade nº. 55. São Paulo: Cortez, novembro de 1997. pp.143-155.

CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. Campinas, SP: Papyrus, 1986.

CASTRO, Alba Tereza B. de Castro. A LOAS no Rio de Janeiro. In: SPOSATI, Aldaíza. Política de assistência social e reordenamento institucional. São Paulo, Núcleo de Pesquisa de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, Nº 6, 1997. pp.53-82.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social anotada. São Paulo, Veras Editora, série núcleos de pesquisa, vol. 04, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político. RJ, Campus, 1989.

\_\_\_\_\_, Carlos Nelson. Contra a Corrente- ensaios sobre democracia e socialismo. 2ª ed. Ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2000.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro. Movimentos Sociais e Instituições. Disponível em [www.encontroanposcs](http://www.encontroanposcs), 2010.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Conselhos e Conferências de Saúde: papel institucional e mudanças nas relações entre Estado e Sociedade. In Participação,

Democracia e Saúde. Org. Sonia Fleury e Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato. Rio de Janeiro: CEEBS, 2010.

COSTA, Fernando. Centrais Sindicais no Brasil dos anos 90. EdUFF, 2002

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In. COUTO et al. (org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010, cap. 2, p. 32-65.

CUNHA, Sheila Santos. O CONTROLE SOCIAL E SEUS INSTRUMENTOS. Núcleo de Pesquisas sobre Poder e Organizações Locais, Salvador, 2003. Disponível em: <http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>

DAGNINO, Eveline. Os anos 90: política e sociedade no Brasil, São Paulo, Editora Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_, Eveline “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004

DOLHNIKOFF, Miriam. O Pacto Imperial: Origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo. Globo. 2005. 330 p.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a Voz do Popular: Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. 1992. [https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04\\_01.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_01.pdf)

\_\_\_\_\_, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção. Tempo Social, v.15, n.02, São Paulo, nov 2003.

\_\_\_\_\_, Sônia. Organização & Sociedade. Ed. 17-18. E AUFBA. 1992.

EVANGELISTA, Hélio de Araújo.. A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do estado assistencial brasileiro. In: FALCÃO, M; FLEURY, S; SPOSATI, A. Os Direitos dos (Des)assistidos sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Questão da reforma da previdência social no Brasil. Ser Social, Brasília: UNB, Nº 07, p. 97-116, 2000.

FERREIRA, Gildete. Nada sobre Nós, sem Nós: um estudo sobre o protagonismo das pessoas com deficiência nas políticas sociais. Dissertação de Mestrado, UFF, 2013.

FERREIRA, Luiz da. O Novo Estado do Rio de Janeiro – Um Enfoque de Política Social. Dissertação. UFF. Departamento de Serviço Social.

GOMES, Ana Lígia. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 61, São Paulo: Cortez, 1999.

GOMES, Angela Maria de Castro. Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937. Campus.1988. 318 p.

GOMES, Maria do Rosário Correa de Salles. Nacionalização da política de assistência social e governos estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4ª.ed. São Paulo. Cortez, 1997. (Coleção questões da nossa época).

GOHN, M. G. História dos Movimentos Sociais: uma construção da cidadania dos brasileiros. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1995.

GÓIS, João Bôscio Hora. Política Social e Sociedade Brasileira- Instabilidades e Inconclusões: à Guisa de Introdução.in Questão Social e Proteção Social. Rio de Janeiro: Imo's Gráfica e Editora, 2013.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova. 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01264452003000100010&lng=en&etnrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01264452003000100010&lng=en&etnrm=iso)>.

FIGUEIRA, Emílio. Caminhando em Silêncio- uma introdução à Trajetória da Pessoa com Deficiência na história do Brasil, GIZ Editorial, 2008, São Paulo.

FLEURY, Sonia e LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costas, (organizadoras) Participação, democracia e saúde. Rio de Janeiro, CEBES, 2010- reimpressão.

\_\_\_\_\_, Sonia. Políticas Sociais e Desenvolvimento do Poder Local.2004. [http://www.uenf.br/Uenf/Downloads/P\\_SOCIAIS\\_7634\\_1268748577.pdf](http://www.uenf.br/Uenf/Downloads/P_SOCIAIS_7634_1268748577.pdf)

\_\_\_\_\_. Sonia. A seguridade Social e os Dilemas da Inclusão. ROP. Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6776/5358](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6776/5358)

\_\_\_\_\_, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo LULA . Disponível em:  
file:///C:/Users/Heloisa/Downloads/conselho%20de%20desenvolvimento%20gov%20L  
ula.pdf

FLEURY, Silvia. Seguridade Social. INESC, pp. 110-119, 2004.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. Rev. Katálysis vol.10 no.2 Florianópolis July/Dec. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000200013>.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Disponível em:  
<<http://pt.scribd.com/doc/60351673/Políticas-publicas-um-debate-conceitual-e-reflexoes-referentes-a-pratica-da-analise-de-politicas-ublicas-no-Brasil-Klaus-Frey>.

\_\_\_\_Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas 2006; (21): 211-259.

GOMES, Leila Maria Alonso. Proteção Social no Estado do Rio de Janeiro 1945/1964. EDUF. 1995.

KINGDON, J. Agendas, alternatives, and public policies. 2ª Ed, Longman, New York, U.S.A, 2003.

LANDIM, Leilah. Ações em Sociedade Militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro, Iser, NAU, 1998.

LEITE, Celso Barroso Leite. A Proteção Social no Brasil. Edições LTr, 1978

LOBATO, Lenaura Vasconcelos Costa. Avaliação de Políticas Sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. Trabalho, Educação e Saúde. 2004.

LUCHMANN, L. H. H. “O desenho institucional dos conselhos gestores”. In: LYRA, R. P. (org.). Participação e segurança pública no Brasil: Teoria e prática. João Pessoa: Ed. UFPB, 2005.

MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. A relação fórum/conselho de assistência social na implementação da LOAS no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, PUC/RJ, 2001.

\_\_\_\_\_; TEPEDINO, M.L.R. e CAMPELO, S.M.L. LBA. Trajetória de uma Instituição no Contexto das Políticas Públicas. Debates Sociais – Araxá 30 anos, número especial, nº 59, ano XXXVI, BSSJS, 2001.pp.105-171



MAFRA, Francisco. Administração pública burocrática e gerencial, 2005. Acessível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=503](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503)

MACHADO, Ari, PORTO, Silvia, VERGARA, Sylvia Constant. FAMERJ versus BNH: um estudo de caso sobre movimentos sociais urbanos. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10207>

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220 p.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e seguridade social. São Paulo, Cortez, 1995.

MOTTA, Marly Silva da. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. p.19-56.

NAVARRO, Vicenç. Neoliberalismo Y Estado del Bienestar. Ed. Ariel 1993.

NERY, Vanderlei Elias. Diretas Já: a busca pela democracia e seus limites. Disponível em: [www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais\\_ivsimp/.../12\\_vanderleinery.pdf](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/.../12_vanderleinery.pdf)

OLIVEIRA, Francisco de. Os sentidos da democracia. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Heloisa M. J. de. Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003. 224 p.

OLIVEIRA, Hilda C. de. A democratização do estado brasileiro e a expectativa do protagonismo dos usuários da política de assistência social nos conselhos. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2001.

PEIXOTO, Didima de Castro. História Fluminense. Niterói, 1966. (Datilo)

PINHEIRO, M. B. O CNAS: Entre o interesse público e o privado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Programa de Estudos Pós – Graduação em Serviço Social, São Paulo, 2008. Tese de Doutorado.

RAICHELIS, Raquel; PAZ, Rosângela. Fórum Nacional de Assistência Social: novo marco. A interlocução entre a sociedade civil e governo federal. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, N° 61, 1999.

RIBAS, João. Preconceito contra as pessoas com deficiência: as relações que travamos com o mundo. São Paulo: Cortez, 2007.

RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves. Controle social: sob condicionantes específicos ao Brasil ou impasse estrutural? Fundação Getúlio Vargas. 2012. 98 f. (Dissertação de Mestrado) Disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9847/AGATHA%20DISSERTA%C3%87%C3%83O.pdf?sequence=1>

SALVADOR, Evilásio. Implicações da reforma da previdência sobre o mercado de trabalho. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 16, n. 81, p. 7-39, mar. 2005.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, Emir. Direitos e Esfera Pública. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n° 77, mar., 2007.

SANTOS, Wandelely Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SADER, Emir. *A transição no Brasil: da ditadura à democracia?* História Viva, SP, Atual Editora, 5ª Edição, 1994.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLUN Jr. Basílio e CASARÕES, Guilherme Stolb Paixão. *Lua Nova*, São Paulo, 82:163-200, 2011.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira. *Rev. Katalysis*, jun 2007, vol. 10, n°. 1, p. 86-94. ISSN 1414-4980. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000100010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100010&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jul. 2012.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000100010>.

SILVA, Mari Ozanira da Silva e . O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Crítica e Saúde Coletiva*, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a04.pdf>

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n° 77: Cortez, março de 2004. pp.30-53.

\_\_\_\_\_. *Assistência Social: de ação individual a direito social*. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 10 – jul./dez. 2007 - [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf).

\_\_\_\_\_. Política de Assistência Social e reordenamento institucional. Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1997

\_\_\_\_\_. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. São Paulo, Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 77: Cortez, março de 2004.

\_\_\_\_\_, Aldáza (et all). Os direitos (dos desassistidos) sociais. 3 ed. - São Paulo, Cortez, 1997.126 p.

\_\_\_\_\_. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. - São Paulo, Cortez, 1990.

SOUZA, Celina, DANTAS NETO, Paulo Fábio (org.) Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Revan, 2006. 310 p.

SOUZA, FILHO, Rodrigo de. Gestão pública e democracia: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 262 p.

VALLA. Victor Vicent. Educação e Favela. Rio de Janeiro: Vozes,(1986),

VERAS, Renato. Abrigo Cristo Redentor <http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/06.pdf> consulta realizada em fevereiro de 2014.

VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 1998. 272 p.

WEFFORT, F. C. Qual democracia? São Paulo: Cia das Letras. 1992.

## **Documentos**

BRASIL. Capacita SUAS: Desafios da gestão nos municípios e estados. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Instituto de estudos especiais da Universidade Católica de São Paulo – 1ª. Ed. V.02. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, MBES. Política Nacional de Assistência Social – Redação Preliminar. Brasília, fevereiro de 1994, publicada em 05 de janeiro de 1994.

BRASIL, MDS. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, publicada em 15 de outubro de 2004.

BRASIL, MDS. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2005. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 15 de julho de 2005, por meio da Resolução 130.

BRASIL, MDS. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/RH. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 26 de dezembro de 2006

BRASIL, MDS. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS (Minuta de alteração). Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 20 de outubro de 2010.

BRASIL, MPAS. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1997. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 5 de março de 1997.

BRASIL, MPAS. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999 – resolução nº 207. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 16 de dezembro de 1998.

BRASIL, MPAS. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999 – resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998.

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social, nº. 8.742. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL, Presidência da República. Lei 12. 435 de 7 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742/93. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 7 de julho de 2011.

BRASIL, CNAS. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução CNAS Nº 109, de 11/11/2009.

Relatório LBA. Reforma Administrativa. Gestão Marcos Vilaça. 1985-1988.

Caderno Conselho Estadual de Assistência Social-CEAS/RJ. CEAS no Exercício do Controle Social. 2007.

I Simpósio Nacional sobre Assistência Social. Tema: Lei Orgânica da Assistência Social. Câmara dos Deputados. 1989.

INESC. Relatório. Uma análise dos avanços e retrocessos das políticas nos oito anos do governo FHC e o diagnóstico da herança deixada para o governo Lula. Brasília, 2004. <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/a-era-fhc-e-o-governo-lula>

Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos Planos Plurianuais - RJ Coordenadoria de Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – COPRUA .  
EQUIPE DO PROJETO Maria Alice Machado de Carvalho (Coordenador) Angela Alcofra –CEEP Luiz Antonio Nunes de Sant’Anna – CEEP Pedro e Sá – CEEP Zelia Mariano - CEEP Gisele Jacón de Araujo Moreira - pesquisadora  
Maria Alice Miranda – bolsista IPEA. RIO DE JANEIRO

PINTO, Luiz Fernando da Silva. *Luiz Fernando Pinto II (depoimento, 2001)*. Rio de Janeiro, CPDOC/Ministério da Previdência e Assistência Social – Secretaria de Estado de Assistência Social, 2002. FGV. CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC)

Arquivos da repressão e da resistência: comunicações do I Seminário Internacional Documentar a Ditadura [livro eletrônico] / Inez Terezinha Stampa e Rodrigo de Sá Netto (orgs.). - Rio de Janeiro: Arquivo Nacional – Centro de Referência Memórias Reveladas, 2013. 323 p.: il.  
Modo de acesso: <http://www.an.gov.br/documentaraditadura>

## Sítios

<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista568.pdf>.

[http://www.ence.ibge.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=75351b51-47e9-4f6d-bb7f-0db7dbec4692&groupId=37690208](http://www.ence.ibge.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=75351b51-47e9-4f6d-bb7f-0db7dbec4692&groupId=37690208)

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000500003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000500003&script=sci_arttext)

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp20.htm)

[www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/legislacao/atct\\_topic\\_viw?b\\_start:int=120&C](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/legislacao/atct_topic_viw?b_start:int=120&C)

<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/a-era-fhc-e-o-governo-lula>

<http://www.mds.gov.br/cnas>

[http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1275675657\\_ARQUIVO\\_ales\\_sandranpuh.pdf](http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1275675657_ARQUIVO_ales_sandranpuh.pdf)

[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510670\\_07\\_cap\\_03.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510670_07_cap_03.pdf)

## **Revistas**

CBCISS. Coleção TEMAS SOCIAIS. CBCISS. Movimentos Sociais e Desenvolvimento de Comunidade. 1º Ciclo de Estudos e Reflexões. Nº 172 ano XV-1993.

Revista de Cultura. “A Assistência Social Brasileira Década de 90”. Seminário Nacional. São Paulo. Ed. Vozes. Ano 86- Volume 86, nº 02, 1992.

Roteiro do Poder do Estado do Rio de Janeiro anos 2001, 2003, 2005, 2007, 2009 e 2011. ed. WD. ISBN 85-8179-04. Rio de Janeiro.

VOZES. Revista de Cultura. “Assistência Social Brasileira na Década de 90”. Seminário Nacional. Vozes, 1991.