

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Curso de Mestrado em Administração Pública

**TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS:
DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL**

Marina Souki Porto

Belo Horizonte

2009

Marina Souki Porto

**TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS:
DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública/Gestão de Políticas Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

Orientadora: Prof.ra D.ra Carla Bronzo Ladeira Cameiro

Belo Horizonte – MG

2009

Marina Souki Porto

**Trajetória institucional da política de assistência social no município de Divinópolis:
desafios para construção da capacidade estatal**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração Pública – Gestão de Políticas Sociais,
como requisito parcial para obtenção do título de Mestre
em Administração Pública com ênfase em Gestão de
Políticas Sociais.

Prof.a D.ra Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Orientadora/Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Prof.a D.ra Consuelo Quiroga
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Belo Horizonte, 10 de junho de 2009.

*“Mas é preciso ter manha
é preciso ter graça
é preciso ter sonho sempre
quem traz na pele essa marca
possui a estranha mania
de ter fê na vida”.*

(MILTON NASCIMENTO E FERNANDO BRANT.)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Alexandre, companheiro de todas as horas, pela compreensão com os momentos de ausência e apoio nas horas difíceis. Obrigada pelo seu amor!

À minha prima Cristia, pela acolhida e amizade em todos os momentos desta caminhada; você é uma pessoa muito especial em minha vida.

Aos meus colegas da Controladoria, que na trajetória do mestrado me deram força e compartilharam comigo sonhos e desafios.

Ao meu amigo Kelsem, pelo incentivo constante e pela contribuição imprescindível em momentos decisivos deste trabalho.

A toda equipe da Pró-Humana”, em especial *Cida* Moreira, *Fatinha*, Rosali e Méria, pela boa vontade em colaborar e pelo desejo de que a instituição trilhe por caminhos mais profícuos.

À minha orientadora, Carla Bronzo, pela disponibilidade constante em todas as vezes que precisei, sempre com sabedoria e muita paciência, possibilitando a realização deste trabalho.

Agradeço de forma muito especial a Maria Cecília Guimarães, que me mostrou o “caminho das pedras” para encontrar todo o material histórico de pesquisa, na maior disponibilidade e com uma memória fantástica; o meu sincero agradecimento.

RESUMO

Esta dissertação analisa a capacidade estatal da Secretaria Municipal de Assistência Social de Divinópolis para efetivar as políticas descentralizadas pelo Governo federal a partir da Constituição federal de 1988. Neste trabalho de análise são identificadas as características de filantropia, caridade, bem como o estilo político clientelista que insistem em atuar como obstáculo para construção de uma política efetivamente pública. Demonstram-se ainda as relações do Executivo municipal com outros atores relevantes na busca de consolidação do novo modelo de assistência social surgido após aprovação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em 2005. A investigação realizada fundamenta-se nas reflexões sobre as teorias de descentralização e políticas sociais no Brasil.

Palavras-chaves: Assistência social; descentralização; município; capacidade estatal.

ABSTRACT

This dissertation analyses the state capacity of the Divinópolis Municipal Department of Social Security to effect the decentralized policies elaborated by the federal Government based on the federal Constitution from 1988. This study identifies the features of the philanthropy, charity, and the clientelistic political style that insists on acting as an obstacle to the construction of an effectively public policy. In addition it demonstrates the municipal Executive relations with other relevant aspects in the attempt to consolidate a new model of social assistance that was born after the approval of the Unified System of Social Security in 2005. The investigation is based on the reflection about the theories regarding the decentralization and social policies in Brazil.

Keywords: *Social security; decentralization; county; state capacity.*

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Comparativo: capacidade administrativa e capacidade política.....	58
QUADRO 2: Organograma de cargos em comissão a partir de 1994.....	80
QUADRO 3: Organograma de cargos em comissão a partir de 1997.....	83
QUADRO 4: Organograma de cargos em comissão a partir de 2001.....	85

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Pró-Humana – número de servidores com formação superior – 2008.....	99
GRÁFICO 2: Pró-Humana – comparativo de participação: cargos de provimento efetivo e provimento em comissão.....	101

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Participação da arrecadação por tipo de receita: Gestão 97 a 2000.....	67
TABELA 2: Participação da arrecadação por tipo de receita: Gestão 01 a 04.....	67
TABELA 3: Participação da arrecadação por tipo de receita: Gestão 05 a 08.....	67
TABELA 4: Comparação da arrecadação por tipo de receita: Gestão 1997 a 2008.....	67
TABELA 5: Pró-Humana – número de servidores, por natureza dos cargos ocupados no período de 2005–2008.....	95
TABELA 6: Pró-Humana – caracterização da força de trabalho em quantidade e percentual – 2005–2008.....	96
TABELA 7: Pró-Humana – recursos orçados para os programas de governo da assistência social – 2005–2008.....	103
TABELA 8: Pró-Humana – orçamento executado para os programas de governo da assistência social – 2005–2008.....	104
TABELA 9: Percentual de investimento na área da assistência social – Pró-Humana.....	104
TABELA 10: Resoluções emitidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social.....	109
TABELA 11: Conteúdo das atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Divinópolis – 2005–2008.....	109

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACVD – Associação da Criança e Velhice Desamparada.
ADAP – Aliança Divinopolitana de Assistência e Promoção.
BPC – Benefício de Prestação Continuada.
CIB – Comissão Intergestora Bipartite.
CIT – Comissão Intergestora Tripartite.
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.
CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente.
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social.
CRAS – Conselho Regional de Assistência Social.
CREAS – Conselho Regional Especializado de Assistência Social.
ECA – Estatuto da Criança e Adolescente.
FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor.
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social.
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social.
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social.
LBA – Legião Brasileira de Assistência.
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social.
MBES – Ministério do Bem-Estar Social.
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
MP – Ministério Público do Estado de Minas Gerais.
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.
OFM – Ordem dos Frades Menores.
ONGs – Organizações Não-Governamentais.
PCCS – Plano de Cargos, Carreira e Salário.

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PNAS – Plano Nacional de Assistência Social.

PRÓ-HUMANA – Fundação Municipal de Promoção Humana.

PRÓ-HUMANA – Secretaria Municipal de Promoção Humana.

PROMAM – Programa de Atendimento a Criança e Adolescente em Situação de Risco.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

SAAC – Serviços de Assistenciais de Ação Continuada.

SELT – Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Turismo.

SEMC – Secretaria Municipal de Cultura.

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação.

SEMFAZ – Secretaria Municipal de Fazenda.

SEMUSA – Secretaria Municipal de Saúde.

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio.

SENAI – Serviço Nacional da Indústria.

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento.

SESC – Serviço Social do Comércio.

SESI – Serviço Social da Indústria.

SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

SUDECOM – Superintendência de Desenvolvimento Comunitário.

SUDESOC – Superintendência de Desenvolvimento Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	19
1.1 A trajetória da assistência social até 1988	19
1.1.1 <i>Filantropia e caridade</i>	<i>19</i>
1.1.2 <i>Era Vargas e a emergência do Estado.....</i>	<i>20</i>
1.1.3 <i>Os direitos – ainda na fronteira</i>	<i>25</i>
1.2 O processo de constituição da política de assistência social calcada em direitos.....	32
1.2.1 <i>A Constituição de 88 e a emergência da seguridade social</i>	<i>32</i>
1.3 Lei Orgânica de Assistência Social (Loas).....	36
1.4 Sistema Único de Assistência Social (Suas).....	38
2 DESCENTRALIZAÇÃO E CAPACIDADE ESTATAL: CONEXÕES NECESSÁRIAS PARA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA.....	41
2.1 Descentralização	41
2.2 Capacidade estatal.....	45
2.2.1 <i>Capacidade administrativa.....</i>	<i>47</i>
2.2.2 <i>Capacidade política.....</i>	<i>49</i>
2.3 Atributos da capacidade estatal	52
2.4 O papel da capacidade estatal na construção da política de assistência social no município de Divinópolis.....	58
3 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DIVINÓPOLIS.....	61
3.1 Caracterização do município	62
3.2 A assistência social no município e sua trajetória	68
3.2.1 <i>Os primórdios: os vicentinos.....</i>	<i>68</i>
3.2.2 <i>O Lactário dos franciscanos.....</i>	<i>70</i>
3.2.3 <i>A criação do Departamento de Saúde e Assistência Social: passos na institucionalização da política e a LBA</i>	<i>73</i>
3.2.4 <i>O Consórcio de Entidades de Assistência e Promoção Social.....</i>	<i>74</i>
3.2.5 <i>Institucionalização da política de assistência social no município de Divinópolis</i>	<i>77</i>

4 ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DIVINÓPOLIS	89
4.1 Programas sociais desenvolvidos em Divinópolis – gestão compartilhada	89
<i>4.1.1 Programas da esfera da União.....</i>	<i>89</i>
<i>4.1.2 Programas da esfera do Estado.....</i>	<i>91</i>
<i>4.1.3 Programas da esfera do Município.....</i>	<i>91</i>
4.2 Secretaria Municipal de Assistência Social – dimensão administrativa – recursos humanos e financeiros	94
<i>4.2.1 Disponibilidade de recursos humanos.....</i>	<i>94</i>
<i>4.2.1.1 Recursos humanos: impressão dos gestores</i>	<i>98</i>
<i>4.2.2 Disponibilidade de recursos orçamentário-financeiros</i>	<i>102</i>
<i>4.2.2.1 Recursos financeiros: impressão dos gestores</i>	<i>106</i>
4.3 Dimensão política da capacidade estatal: o Poder Executivo e outros atores....	107
<i>4.3.1 O Conselho Municipal de Assistência Social: fragilidade do controle público..</i>	<i>107</i>
<i>4.3.2 O Ministério Público e sua atuação na construção da capacidade institucional</i>	<i>112</i>
<i>4.3.3 Governo federal e os desafios da descentralização</i>	<i>113</i>
CONCLUSÃO.....	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
ANEXO A: NOTÍCIA NO JORNAL SEMANA	124
ANEXO B: ATA DA REUNIÃO PARA O PLANEJAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	125
ANEXO C: LISTA DOS ENTREVISTADOS	127
ANEXO D: ROTEIRO DA PESQUISA DE CAMPO REALIZADA PARA CARGOS COMISSIONADOS DO EXERCÍCIO DE 2008	129

INTRODUÇÃO

Recuperar a história da política de assistência social no Brasil é trazer à tona características de filantropia, caridade e assistencialismo que marcaram essa trajetória. Essas características, como se demonstrará, originaram-se de ações religiosas, especialmente da Igreja Católica, que via no amparo aos pobres o cumprimento de uma missão divina.

Por outro lado, mesmo com o início da institucionalização de uma política de assistência social que se consolidava, a partir da década de 1930, com isenções e subvenções destinadas a entidades sociais, não houve adoção de um novo paradigma, livre do viés, assistencialista, já que o Governo Vargas, conforme aqui será demonstrado, adotou práticas notoriamente clientelistas. Os anos que se seguiram até a Constituição federal de 1988 foram marcados por avanços que não se revelaram suficientes para alterar o perfil até então vigente e estabelecer uma política de assistência social calcada em direitos.

A política de assistência social foi consolidada pela Constituição federal de 1988, refletindo uma concepção alicerçada em direitos e na ênfase em diretrizes de gestão, tais como participação e descentralização das políticas sociais. O entendimento geral era que, ao delegar maiores funções aos municípios para atuarem na área social, estes seriam mais realistas, econômicos e eficientes, tendo em vista a proximidade com os problemas da população local. Desta maneira, o processo de democratização ocorrido no Brasil reforçou a ideia de descentralização e, conseqüentemente, de responsabilidade compartilhada entre as esferas estatais.

O fato de a Constituição ter considerado a descentralização, aqui entendida como municipalização, como forma de aumentar e fortalecer os governos locais, não se encerra em uma questão meramente administrativa. A questão a ser enfatizada é que os governos locais passam a ser os principais provedores dos serviços sociais, dentre eles, os serviços da assistência social.

Essa nova ordem político-institucional, que começou a vigorar no Brasil com o implemento da Constituição de 1988, concedeu ao Município o *status* de ente federado, acarretando aos governos locais a responsabilidades pelas ações sociais públicas. Assim, o Governo federal normatiza, financia e induz a implementação dessas políticas, ficando a execução por conta dos governos municipais. (MONNERAT *et al.*, 2002).

Ocorre, todavia, que apenas decretar o processo de descentralização não é suficiente para deslocar a implementação de políticas sociais para as esferas locais e fazer com que as

elas tenham eficácia. Para que esse processo de descentralização aconteça com sucesso, é necessário que o município tenha capacidade de gestão para desempenhar com qualidade satisfatória os serviços propostos pelo Governo federal.

Uma concepção que contribui para delimitar o debate que se fará nesse campo é a de capacidade estatal, tal como formulado por Repetto. Segundo Repetto, a capacidade estatal pode ser entendida como

(...) as atitudes das instâncias de governo para alcançar, através de políticas públicas, os máximos níveis possíveis de valor social, dadas certas restrições contextuais e segundo certas definições coletivas acerca de quais são os problemas públicos fundamentais e qual o valor social específico que cada caso deve prover para resposta estatal destes problemas. (REPETTO, 2004, p. 11).

Nesse sentido, as capacidades administrativa e política do Município para desempenhar com sucesso a implementação das políticas sociais que foram descentralizadas pelo Governo federal têm sido discutidas por estudiosos e por executores municipais como condição para que realmente esse processo de descentralização aconteça com êxito.

Os processos, condicionantes e dimensões da capacidade estatal constituem-se, portanto, em questões centrais de estudo. A pesquisa aqui desenvolvida insere-se nesse âmbito, ao realizar uma análise político-institucional da Secretaria Municipal de Assistência Social de Divinópolis. O objetivo da pesquisa consiste em analisar a capacidade estatal desse órgão, recuperando sua trajetória e inflexões. A análise concentra-se, além de refazer um percurso histórico, em analisar a capacidade administrativa e política da Secretaria e suas relações com demais atores envolvidos na implementação da política. Serão estudados como indicadores da capacidade estatal os recursos disponíveis para implementação das ações programadas, destacando os recursos humanos e os recursos financeiros para análise da capacidade administrativa, e os recursos referentes ao apoio e legitimidade perante o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), para análise da capacidade política. Ainda se pretende analisar o papel do Ministério Público e do Governo federal como agentes indutores da construção da capacidade operacional do órgão gestor.

Nesse sentido é que se observa a importância da análise do desenvolvimento da assistência social no decorrer do tempo, bem como de seus atores e instituições, uma vez que a trajetória condiciona as opções atuais que se formaram para os atores na arena de mediação política. Dessa forma, a escassez de capacidade administrativa e política no passado influenciam as possibilidades do presente; este é o principal enfoque que será trabalhado neste estudo. Ademais, confrontando a trajetória da política de assistência social no município de

Divinópolis desde seus primórdios na década de 1930 até o momento atual, é que poderá ser analisado o grau de institucionalização dessa política e os desafios para que se construa a capacidade estatal necessária para assumir as políticas descentralizadas pelo Governo federal.

No que tange à sua estrutura, a dissertação está organizada em quatro capítulos. Os capítulos 1 e 2 constituem o referencial teórico deste trabalho. O primeiro capítulo apresenta uma síntese da estruturação da assistência social no Brasil, ressaltando os acontecimentos mais relevantes para o estudo. No segundo capítulo é desenvolvida a argumentação de que a capacidade estatal é pressuposto para efetivação do processo de descentralização, com base nos conceitos de descentralização e capacidade estatal, apresentando ainda o modelo para análise da capacidade da assistência social em Divinópolis.

Já no capítulo 3 será apresentada primeiramente uma caracterização sócio-econômica do município, para em seguida se discorrer sobre a estruturação local da assistência social, destacando a trajetória da institucionalização desta política, principalmente da atuação da Igreja Católica, da primeira-dama e da Fundação Municipal de Promoção Humana (Pró-Humana). No mesmo capítulo far-se-á um apontamento sobre a organização administrativa com a qual a assistência social contou em momentos diferentes para implementar suas propostas, resgatando a importância do legado dessa trajetória na concepção atual deste recorte de análise que constitui o ano de 2008.

O capítulo 4 dedica-se a uma análise da capacidade estatal, com base nos indicadores já apresentados, compreendendo a dimensão administrativa e política do órgão responsável pela política de assistência social no período de 2008, utilizando dados anteriores a este ano apenas com finalidade comparativa.

Quanto à metodologia de trabalho, primeiramente foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a trajetória da assistência social no Brasil, ressaltando a proposta de descentralização desta política com a Constituição de 88, bem como o papel da capacidade estatal neste processo.

Para análise empírica foi desenvolvida uma pesquisa de natureza qualitativa, que desenvolveu um trabalho de campo realizado com consulta a fontes primárias e secundárias. No intuito de resgatar o processo de institucionalização da política de assistência social em Divinópolis e buscar compreender os interesses, as motivações dos atores envolvidos, foram realizadas vinte e cinco entrevistas¹ com testemunhas estratégicas que de alguma maneira atuaram ou acompanharam este processo de desenvolvimento. Essas entrevistas foram

¹ Os entrevistados estão devidamente descritos no Anexo C.

realizadas em duas etapas, primeiramente o foco concentrou-se nas pessoas que vivenciaram a construção da trajetória da assistência social, o que compreendeu algumas primeiras damas, freis franciscanos, membros da irmandade dos vicentinos dentre outras pessoas envolvidas neste processo histórico. Em um segundo momento foram entrevistados os doze gestores do órgão responsável pela política de assistência social com intuito de constatar a percepção sobre a capacidade da Secretaria.

Para as fontes secundárias foi realizada pesquisa documental² na Câmara Municipal de Divinópolis, na Divisão de Documentação e Legislação da Procuradoria-Geral, no CMAS, bem como nas Secretarias Municipais de Fazenda e de Administração. Com relação aos dados institucionais da Secretaria Municipal de Assistência Social, estes foram reconstituídos por meio dos registros administrativos e contábeis do próprio órgão.

Por fim, é importante frisar que o interesse neste trabalho de investigação surgiu como fruto da experiência à frente da função de controle interno da Secretaria Municipal de Assistência Social, de maneira específica o período de 2005 a 2008. Nesse período foi possível avaliar e ter conhecimento do dia a dia do trabalho desenvolvido, das rotinas, processos e relações estabelecidas entre o poder público e as diversas entidades que prestam serviços por meio de convênios, reconhecendo a importância da trajetória da política social para explicar o que é realidade ainda hoje nesse campo.

A pesquisa não apenas recupera a trajetória dessa política no município de Divinópolis, em um trabalho de reconstituição histórica importante em si mesmo, mas busca ampliar o entendimento sobre os processos e dinâmicas envolvidos concomitantemente na descentralização da política de assistência e na construção da capacidade estatal local para implementá-la. Espera-se, com isso, contribuir para o avanço do conhecimento sobre os desafios ainda pendentes para a construção de um sistema de assistência social calcado em direitos e garantias universais, em contextos locais de grande fragilidade na capacidade estatal e com um legado considerável de uma visão assistencialista sobre esse tipo de intervenção social.

² Os documentos que integram a fonte secundária constam do arquivo público do Município.

1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A ideia de assistência social no Brasil sempre esteve ligada ao conceito de caridade ou assistencialismo, o que pode ser, por parte, explicado pela forte influência católica, e também pelo incremento do paternalismo, o que mais tarde, dentro de um processo de redemocratização, resultou na exigência do cumprimento de direitos sociais.

1.1 A trajetória da assistência social até 1988

Tendo em vista que não existe ruptura no processo histórico da assistência social, mas, sim, uma continuidade de seu desenvolvimento, é de suma importância a compreensão de como algumas práticas assistenciais se desenvolveram e se consolidaram no cenário brasileiro. É importante salientar que essas práticas caracterizam o legado assistencialista, influenciando o regime de assistência social e o alcance dos objetivos desta política.

1.1.1 Filantropia e caridade

A assistência ao próximo, vista como prática na sociedade era uma conduta cristã, ou seja, à medida que a Igreja Católica atuava, ajudando os mais carentes, ela caracterizava essa ajuda como caridade e benemerência. Assim, a trajetória da assistência social foi eminentemente marcada por valores religiosos, legado que pode ser visto sob o prisma de obstáculo, pois o direito à assistência foi historicamente construído como um apelo à bondade das almas caridosas e, não, como dever do Estado.

Essa associação entre caridade, filantropia e assistência social é demonstrada desde as primeiras formas de organizações sociais de que se tem registro. Segundo descreve o *Guia dos documentos históricos na cidade de São Paulo*, a primeira instituição de assistência de que se tem notícia é a Irmandade da Misericórdia, em 1560; inicialmente concedia apenas caixão para enterro dos pobres, fornecendo mais tarde serviços de enfermagem e alimentação. Com o mesmo propósito, iniciaram-se organizações como a Venerável Ordem de Nossa

Senhora do Carmo, em 1594; o Convento de São Bento, em 1598; a Ordem dos Frades Menores (OFM, franciscanos), em 1640; e o Recolhimento de Santa Teresa, em 1685.

Ainda no século XIX, as instituições religiosas formavam a base de toda forma de assistência até então existente, entretanto ampliaram os serviços prestados para além das práticas preventivas de higiene e saúde. Criaram creches, internatos, cursos para profissionalizar adolescentes, tudo na tentativa de suprir a demanda de ensino público.

No início do século XX, com a chegada dos imigrantes, expandiu-se o público das instituições de caridade, abrangendo também todas as obras sociais para crianças, velhos, inválidos, alienados, mendigos e doentes. Segundo Mestriner (2005), é a partir do serviço dessas instituições religiosas, que surgem novos conjuntos de organizações sociais, incentivadas pelo próprio Estado, mas, que não conseguem fugir do universo de filantropia acumulado por tantos anos.

1.1.2 Era Vargas e a emergência do Estado

Até 1930 não existiam ações públicas na área de assistência social, sendo que toda forma de ajuda partia de instituições religiosas. A partir deste período a questão da assistência social começou a ter concepção de política social. Getúlio Vargas, por meio da subvenção social³ – que é um auxílio financeiro concedido pelo Estado às entidades sociais – criou uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico⁴, o que de certa maneira isentava o Estado da execução direta de ações sociais, mas estimulava o clientelismo⁵ na prática dessas ações.

Nota-se que a ação pública do Estado na área social tem uma forte vinculação histórica com a filantropia e com a própria ação voluntária do governante em permitir auxílio financeiro a determinadas instituições, características que sempre dificultaram mudanças.

³ A Caixa de Subvenções foi criada em 31 de agosto de 1931 pelo Decreto-Lei n.º 20.351: ela era destinada a auxiliar estabelecimento de caridade, de ensino técnico e serviços de nacionalidade do ensino.

⁴ Conforme Mestriner (2005), filantropia corresponde a altruísmo, comisseração, laicização da concepção católica de caridade.

⁵ Conforme Nunes (1997) o clientelismo é definido como uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandaram um serviço de caráter público que, normalmente, não poderia ser obtido por meio do mercado e, de outro, por aqueles que administram ou têm acesso aos decisores sobre a concessão desse serviço. É no campo das políticas sociais que a seleção social do tipo clientelista assume seu formato mais primário, pois se pauta na organização de relações entre Estado e sociedade baseadas no personalismo, na reciprocidade de benefícios e nas lealdades individuais.

Uma dessas características é a confusão que se estabelece entre assistência e assistencialismo paternalista, pois a relação de escolha para as entidades privadas da sociedade em receber auxílios e subvenções cria uma relação de favoritismo na concessão de benesses pelo Estado. Marcando o governo de Getúlio Vargas na área social como clientelista.

Conforme Sposati (2004), a diferença entre assistência social e assistencialismo reside no fato de que a assistência, como política pública, se encarrega de prover as necessidades existentes para enfrentar as fragilidades de certos segmentos sociais, é uma política de atenção de defesa de direitos; ela assegura o direito à sobrevivência com padrões mínimos de ética e dignidade vigentes na sociedade. Já o assistencialismo se caracteriza pelo alcance de um bem por meio de uma doação, de um favor; assim sempre existe a figura de um doador bondoso e de recebedor dependente, apadrinhado.

O governo de Vargas foi também um período de forte expansão industrial, que acarretou o crescimento da classe operária e conseqüentemente uma demanda por condições mais dignas de trabalho e de sobrevivência. Somando a este fato, emerge uma parcela empobrecida da população, formada pelos escravos libertos, por imigrantes, pelo êxodo rural e pelo próprio proletariado. Assim, o Estado é obrigado a repensar seu papel para com a responsabilidade social, surgindo a “questão social” como um problema concreto a ser resolvido pelo Poder público.

A primeira medida de Getúlio Vargas com vistas ao amparo aos trabalhadores foi a criação do Ministério do Trabalho, garantindo direitos como o salário mínimo, a jornada de oito horas, as férias, o descanso remunerado e direito a aposentadoria. Já em 1933, com viés eminentemente previdenciário, impulsiona a expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs)⁶ e cria os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) por classe profissional. Conseqüentemente se evidenciam as desigualdades existentes, pois os benefícios são diferentes, o que estimula a fragmentação dos trabalhadores.

Ainda nesse propósito a Constituição federal de 1934 proibiu o trabalho de crianças, determinando também que o Estado assegurasse amparo aos desvalidos, bem como estabelecesse destinação de recursos financeiros para a maternidade e para a infância.

Nesse sentido, a pobreza era vista como um problema pessoal daquele indivíduo que não se compreendia no mercado de trabalho, marcando claramente a diferença entre direitos vinculados ao trabalho e direitos vinculados à assistência.

⁶ Em 1923 foi criada a primeira CAP do Brasil para os funcionários. Era provida pela contribuição compulsória dos empregados e dos empregadores, sem a presença do Estado. Tinha como benefício principalmente o direito a aposentadoria e a assistência médica.

De acordo com Telles:

Direitos que recriam desigualdades, pela sua vinculação profissional são também direitos que não se universalizam e sobrepõem às diferenças sociais uma outra clivagem que transforma em não-cidadãos os que escapam às regras do contrato. Esses são os não-iguais, os que não estão credenciados à existência cívica justamente porque privados de qualificação para o trabalho. Para eles, é reservado o espaço da assistência social, cujo objetivo não é elevar condições de vida, mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria. Esse é o lugar dos não-direitos e da não-cidadania. É o lugar no qual a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído. (TELLES, 1999, p. 93-94).

Dentro desta perspectiva, o Estado, na assistência social, agia indiretamente por meio da filantropia religiosa e privada das instituições, concedendo subvenções para que não só os desempregados e os sem possibilidade de exercer o trabalho, mas também aqueles trabalhadores excluídos de algumas medidas legais favoráveis sejam os alvos destas organizações.

Mas foi com a criação da Caixa de Subvenções, que era diretamente ligada ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, que a concessão de subvenções sai da esfera exclusiva de Getúlio Vargas, criando critérios mínimos de exigência para que as entidades pudessem receber verbas federais. Dentre esses requisitos era exigido atestado de funcionamento e de gratuidade dos serviços prestados. A Caixa de Subvenções foi extinta em 1935 e imediatamente foi criado um Conselho Consultivo subordinado ao presidente da República. Ainda nesse ano a legislação federal estabeleceu o título de utilidade pública mesmo para entidades que possuam apenas função honorífica, o que possibilita a concessão de subvenções para área de saúde e educação. (MESTRINER, 2005).

Mas o marco principal da era Vargas foi a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)⁷ em 1938, com a finalidade de ser um órgão de cooperação do Ministério da Saúde e da Educação. A criação do Conselho trouxe uma pequena autonomia para a concessão de subvenções. Essa autonomia pode ser traduzida em relativa quando analisada sob o ponto de vista de que, apesar de a análise ser submetida ao Conselho, a definição do valor era realizada pelo presidente da República.

O Conselho era formado por pessoas que representavam a sociedade civil, envolvidas com a filantropia e com a cultura, bem como membros do Governo. Ainda que, com enorme

⁷ Criado em 1.º de julho de 1938 pelo Decreto-Lei n.º 525, o Conselho Nacional instituiu e fixou as bases da organização do serviço social em todo país.

volume de pedidos, o Conselho trabalhava sempre com legalidade dos atos, concedendo auxílios ou subvenções apenas para entidades que cumprissem os requisitos formais.

O CNSS, apesar de criado com a finalidade ambiciosa de estudar, propor e instituir um novo aparato social, apenas executava o papel do Estado na doação de auxílio e subvenções para as entidades privadas. Entretanto, ainda que de maneira restrita, representa a primeira forma legítima de manifestação da assistência social na máquina estatal, mesmo exercendo a tarefa de subvencionar entidades privadas que respondem pelo amparo social.

Ainda no sentido de manter sua imagem populista, e tentando legitimar a ditadura do Estado Novo, Getúlio Vargas criou em 1942 a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)⁸. Criada com o interesse inicial de dar assistência para as famílias dos combatentes da Segunda Guerra Mundial, após a guerra passou a atuar em todas as áreas da assistência, priorizando os programas relativos à maternidade e infância.

A criação da LBA institucionalizou o “primeiro-damismo” no país; a ajuda do Estado aos pobres era feita pela esposa do governante. Darcy Vargas inaugurou e institucionalizou essa política, que no caso específico de Divinópolis teve traços marcantes, matéria a ser trabalhada quando do estudo da assistência social desse município. Conforme Couto (2006), a LBA representava o assistencialismo do governo, tendo em vista responsabilizar a primeira-dama pela coordenação da entidade, cujo traço clientelista estava estritamente ligado à benemerência, apresentando-se persistente por muitos anos na política de assistência social brasileira.

A criação da imagem da primeira-dama nasceu da ideia de construção da assistência social com uma natureza familiar, baseada na feminilidade, na bondade da mulher de servir e ajudar ao seu próximo, e fundamentada em motivações de caráter ético, religioso e político. Assim, a característica feminina de bondade e doação traz para o governante essa mesma identidade, consolidando um processo de uma política de amparo social aos pobres.

Entretanto, apesar da nobreza do trabalho prestado, no Brasil, o primeiro-damismo tem um viés de incentivo de uma política social de demagogia e populismo, ou seja, por meio das primeiras-damas tanto os governadores quanto o próprio presidente da República ajudam os mais necessitados, confirmando a perda de identidade entre a filantropia, a caridade das primeiras-damas, a bondade dos governantes e a construção de uma política de assistência social. Segundo Torres:

⁸ A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 4.830, de 15 de outubro de 1942.

(...) no imaginário das classes subalternas, as primeiras-damas representam papéis que evocam generosidade e caridade humana. São representações mentais marcadas por sentimentos isentos de criticidade, em uma experiência de dependência e de passividade. Na verdade, a relação de dominação, sob o véu do paternalismo que as primeiras-damas mantêm com os usuários dos serviços sociais, constitui uma face cruel da opressão que conduz à passividade, tratando esses usuários como seres dependentes desse tipo de serviço. (TORRES, 2002, p. 93).

A entidade na qual a primeira-dama presidia atuava por meio de suas instâncias e órgãos governamentais que estabeleciam convênios com as entidades filantrópicas. De qualquer maneira, inicialmente, predominava a ação do voluntariado feminino, formado pelas amigas da primeira-dama, transferindo a responsabilidade da questão social do Estado para a sociedade. “A atuação do Estado na área social passou, então, a acontecer de duas formas distintas: uma mediada pelas organizações filantrópicas, e a outra pela “bondade” da mulher do governante” (MESTRINER, 2005, p. 108).

A atuação da LBA, por intermédio de entidades sociais, ficou ainda mais forte a partir de 1943, quando o Estado passou a estabelecer uma política favorável para essas instituições por uma legislação⁹ que agasalhava a isenção de alguns tributos como exemplo, impostos previdenciários e o imposto de renda. O decreto-lei que previa a isenção do imposto de renda determinava que ficavam isentas de imposto de renda

(...) as sociedades e fundações de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, cultural, instrutivo, científico, artístico, literário, recreativo, esportivo e as associações e sindicatos que tenham por objetivo cuidar dos interesses de seus associados, desde que não remunerem suas diretorias, nem distribuam lucros sob qualquer forma. (BRASIL, 1943).

A Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), de 1964 até sua extinção em 1998, orientou-se pela prática de uma assistência social realizada a partir de convênios, tanto nos estados como nos municípios, reforçando a ideia de uma lógica de política social paternalista, clientelista. Essas características podem ser explicadas pelo fato de que o processo de intervenção social entre os pobres decorreu do financiamento estatal das entidades, confundindo a política do Estado como particular e reforçando a ideia de ajuda e favor.

⁹ Conforme Mestriner (2005), a legislação destinada de maneira favorável para o funcionamento das instituições compunha-se pelos seguintes decretos-leis:

- DL n.º 5.844, de 7 de julho de 1943, que instituiu a isenção do imposto de renda às instituições de caráter beneficente e filantrópico;
- DL n.º 7.961, de 18 de setembro de 1945, que dispunha sobre a isenção na aplicação dos pisos salariais mínimos aos funcionários em atividades médicas;
- DL n.º 9.573, de 12 de abril de 1946, que possibilitava a isenção total ou redução na aplicação dos pisos salariais, não restrita apenas aos quadros médicos das instituições caritativas.

1.1.3 Os direitos – ainda na fronteira

Mas, com o fim da política ditatorial de Vargas em 1945 e sob a perspectiva de um regime efetivamente democrático, no qual surgem novos atores sociais como a classe média, o proletariado e os trabalhadores rurais, o Estado começou a criar um ambiente propício para uma nova visão sobre a assistência social. Assim, o Governo admitiu que apenas as entidades sociais e as ações das primeiras-damas não seriam suficientes para alavancar a questão social; constatou-se que seria imprescindível unir os esforços já realizados pelo aparato estatal com a burguesia industrial, então emergente, para que ela contribua com essa política.

Nesse sentido, bem no início do seu governo, o presidente Eurico Gaspar Dutra criou, amparado pelo empresariado organizações sociais como Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (Sesi) e Serviço Nacional da Indústria (Senai). Dentro dessa concepção de difundir com outros atores as obrigações da política de assistência social, a política de Dutra influenciou e apoiou a criação de serviços sociais nos municípios e nos estados por meio da LBA (MESTRINER, 2005).

Ocorre que no governo de Dutra, as unidades criadas pela LBA nos municípios seguiam necessariamente a mesma lógica do Governo federal, ou seja, as ações sociais eram realizadas pelas instituições não-governamentais, trazendo para os municípios as mesmas características de assistência tradicional até então realizada, não identificando o que era público e o que era privado. Esses vícios de origem, como a realização de ações sociais de forma dispersa e emergencial, trouxeram consequências para a política de Divinópolis, sendo que as elas serão analisadas quando do estudo específico da cidade.

Em 1951, Vargas voltou ao poder com a ideologia totalmente voltada para os trabalhadores, consequentemente reforçou sua característica paternalista e construiu uma política social com enfoque fortemente previdenciário. Nesse período o Estado fez grande investimento financeiro nas Caixas de Aposentadorias, consolidando a imagem do presidente como a de porta-voz dos trabalhadores.

Em seu último governo, Getúlio Vargas ampliou os critérios para concessão de subvenções, estendendo essa possibilidade para entidades públicas, autarquias e semi-

estatais¹⁰. Nesse período, consolidou as funções do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), reafirmando seu papel de responsável pelos estudos direcionados para os problemas assistenciais de cada região do país, pelo registro geral das organizações sociais existentes e principalmente pela regulação da concessão de subvenções. Já em 1953, com o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde, o CNSS ficou ligado exclusivamente ao Ministério da Educação.

Ações sociais foram estimuladas no âmbito dos municípios e dos estados por meio de programas e serviços ligados a setores da LBA e do CNSS, entretanto representavam mera desconcentração das atividades, não respeitando a peculiaridade de cada região. Desta maneira as ações efetuadas no âmbito municipal não conseguiam romper com a lógica da gestão federal até então existente, continuando com a realização de ações sociais de maneira dispersa, fragmentada, emergencial e paliativa.

Após o suicídio de Vargas, Juscelino Kubitschek foi eleito em 1956, assumindo a Presidência do país com a crença de um vigoroso crescimento industrial e econômico, que seria capaz de resolver todos os problemas sociais do país. Assim, a preocupação com a pobreza da classe trabalhadora e com toda forma de assistência social ficou em segundo plano, tendo em vista a premissa do Governo de que o desenvolvimento econômico solucionaria todos os outros problemas. Mestriner enfatiza que:

A falta de preocupação com o social, no período Kubitschek, advém da premissa de que o alcance do desenvolvimento, com base no planejamento, será tão amplo, eficiente e ágil, que dará conta de todas as questões, até da melhoria de condições de vida das populações mais pobres. (MESTRINER, 2005, p. 130).

Desta maneira, sem inovações capazes de alterar a rota das políticas sociais até então realizadas, o CNSS e a LBA continuam com todas as ações coordenadas pelo Governo federal, enfatizando uma política social eminentemente realizada pelas entidades sociais. Entretanto o CNSS tem modificada sua estrutura, mudando da sociedade civil, que sempre fora expressiva no referido Conselho, para o governo a decisão sobre as subvenções. Assim, com o intuito de manipular politicamente o CNSS, a definição sobre a concessão de subvenções foi delegada para Câmara dos Deputados e para o Senado.

É importante assinalar que, no intuito de legitimar seu governo na área social, que se demonstrou pouco preocupado com essa política, Juscelino Kubitschek lançou mão de uma larga legislação que concedia amplas vantagens fiscais para as entidades sociais. Conforme

¹⁰ O Decreto-Lei n.º 29.425, de 2 de abril de 1951, dispõe sobre o processo das subvenções, estendendo esse direito às instituições autárquicas e públicas, regulamentando também o registro geral de instituições subvencionadas.

Draibe (1986), a legislação social de JK abrange: a Lei n.º 2.756/1956, que isentava de selo as contribuições sociais às instituições sociais inscritas no CNSS; a Lei n.º 3.193/1957, que vedava à União, Estados e Municípios lançar impostos sobre as instituições de assistência social; a Lei n.º 3.470/1958, que autorizava dedução no imposto de renda de doações às instituições filantrópicas; e a Lei n.º 3.577/1959, que isentava da taxa de contribuição à previdência, as entidades de fins filantrópicos, introduzindo o certificado de fins filantrópicos.

A constatação que emerge é que, embora partissem de uma estratégia possível, as ideias de JK não consideraram os séculos de desigualdade social que provocaram profundas distorções na sociedade brasileira. É inegável o progresso econômico alcançado no período de JK, entretanto tal progresso não foi necessariamente sinônimo de distribuição social, uma vez que a expansão da produção beneficiou principalmente a oligarquia da época.

Nesse contexto, Jânio Quadros elegeu-se em 1960 e, apesar de criticar a política de JK, não conseguiu trazer nenhuma alteração que resultasse em benefício para a assistência social, mesmo tendo sido eleito com um apelo altamente populista. O Governo critica a relação do Estado com as instituições sociais, mas não instaura nenhuma medida moralizadora capaz de alterar a relação existente com as entidades que recebem dinheiro público.

Com a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, João Goulart assumiu a Presidência do país num momento de turbulência institucional provocado pelo temor dos militares em que um governo liberal com tendências esquerdistas assumisse o poder. Em seu período como presidente da República, de 1961 a 1964, João Goulart partiu da premissa de que apenas uma democracia forte e bem consolidada é capaz de trazer a tão almejada justiça social.

O ponto forte da política social neste governo é o investimento em educação. Segundo Mestriner (2005), Jango priorizou a educação como base de sua política social, enfatizando a criação de ensinos técnicos e profissionalizantes e ainda investindo pesado contra o analfabetismo.

O processo de desenvolvimento da política social populista-democrata do período de 1946 a meados de 1964, trouxe à tona a constatação de que, apesar de todas as realizações obtidas na área social, nenhuma foi capaz de transformar essa política de modo que as desigualdades sociais fossem sanadas. Mas o estudo acima exposto é fundamental para o entendimento das características hoje vigentes na política pública social, pois elas formam o processo histórico político que vão construir o regime de assistência social brasileiro, conforme Sposati (2004).

Acumulando um passado de contradição política e conturbação social do governo anterior, João Goulart foi destituído da Presidência do país, instaurando em 31 de março de 1964 o regime da ditadura militar.

Assim, abordar a reconstrução da trajetória da assistência social nos anos que se seguiram após o período do golpe de 1964, em que se iniciou no Brasil o Estado autoritário, complementa o estudo desta trajetória no sentido de entender as características herdadas, que ainda hoje insistem em marcar a política pública de assistência social.

No período da ditadura militar, que se manteve no poder até 1985, o exercício deste poder ficou fundamentado no direito militar, sendo praticamente todo concentrado no Executivo federal.

As ações sociais deste período foram utilizadas para atribuir certa legitimidade ao regime militar, o que asseguraria sua governabilidade. Desta maneira, utilizou-se das ações sociais para diminuir as consequências do empobrecimento dos trabalhadores, decorrente da acentuada desigualdade social gerada pela crise econômica financeira que atravessava o país. Nesse sentido, Mestriner enfatiza que:

No entanto, com o investimento centrado no desenvolvimento – ou seja, no que vulgarmente se conheceu “como fazer o bolo crescer para depois dividi-lo” – impediu-se o chamado distributivismo precoce, explorando sobremaneira o trabalhador por meio do achatamento salarial. Elevam-se as desigualdades sociais a níveis intoleráveis, provocando séria pauperização da classe operária e agravando a questão social. Assim, a aliança com a elite, com vista à atenção à pobreza, se faz continuamente necessária, devendo ser incentivada para ampliar seu raio de ação em termos de programas, serviços e benefícios. (MESTRINER, 2005, p. 156–157).

Mais uma vez não se vislumbra preocupação na construção da assistência social como direito de cidadania, muito pelo contrário, os programas sociais continuam com o mesmo viés assistencialista, fomentando práticas de paternalismo e clientelismo.

As ações sociais para proteção ao trabalhador tiveram como marcos principais a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, aos autônomos e aos empregados domésticos. A constatação que emerge é que justamente nos governos autoritários se verificam grandes avanços na política social para os trabalhadores. O principal fator seria a necessidade de encontrar justificativa para a ditadura e para a dureza desse regime de exceção, ou seja, a ditadura existe para garantir serviços e bens para os trabalhadores, justificando toda ação interventora.

Nesse contexto, o Estado responde a problemática da infância e adolescência em situação de rua com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), em

1.º de dezembro de 1964, vinculada ao Ministério da Justiça, à qual competia cuidar da política nacional de bem-estar dos menores. A proposta da Funabem era implementar essa política para menores por meio de convênios com as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem) e com os Municípios e entidades particulares. As unidades estaduais e municipais funcionavam sob a orientação e fiscalização de suas agências de nível central. Da mesma maneira que a LBA, na Funabem as ações realizadas ocorriam de forma paralela e sem articulação com as ações desenvolvidas pelas outras unidades (ARRETCHE, 2000).

O objetivo da criação da Funabem era mudar o paradigma até então vigente, ou seja, mudar o padrão policial/carcerário das políticas desenvolvidas para menores infratores, para um viés terapêutico/pedagógico, proposta que não conseguiu lograr êxito. As ações existentes na área da infância e juventude mantinham um perfil de responsabilização da família, da falta de religião e de padrões morais de comportamento pelo envolvimento dos menores com a criminalidade, nunca mencionando qualquer possibilidade de contextualizar o momento sócio-econômico da política brasileira. Assim, as ações sociais do governo militar demonstram

(...) um perfil limitado e autoritário na concepção dos direitos sociais, onde os mesmos tinham a finalidade de assegurar a sustentação política do regime. O período da ditadura militar foi muito nefasto do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos, reforçando novamente o critério do mérito, a política centralizadora e autoritária e expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular. (COUTO, 2006, p.116).

Já, em 1969, a LBA¹¹ vinculou-se ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, sendo alterada para Fundação Legião Brasileira de Assistência Social, recebendo pelo orçamento da União, Estados e Municípios recursos próprios por meio de subvenções. Entretanto, apesar de ampliar sua estrutura e seus programas, continuou com um perfil semelhante ao do CNSS, ou seja, celebrar convênios com entidades sociais para execução indireta de suas ações sociais.

Em 1974, começam os primeiros sinais da possibilidade de um processo de transição rumo à democracia, mesmo ano em que foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)¹², que passou a responsabilizar-se pela política de enfrentamento da pobreza, emanando a possibilidade de discussão específica dos problemas sociais pelo Governo. Tanto a LBA como o CNSS foram incorporados ao MPAS. Constata-se que, a partir deste período, se intensificaram práticas clientelistas dos programas previdenciários, assistenciais,

¹¹ Decreto-Lei n.º 593, de 27 de maio de 1969.

¹² O MPAS aconteceu do desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

educacionais e habitacionais, pois, apesar de ampliarem os estudos, cabia unicamente ao Ministério escolher as políticas beneficiadas.

Conforme Mestriner (2005), a política social desse período foi fortemente marcada pelo aumento expressivo de vários organismos de assistência social, aumentando o aparato burocrático do Estado nessa área, o que acarretou uma burocratização e complexidade do atendimento aos programas nos níveis federal, estadual e municipal, que continuaram a funcionar de maneira fragmentada e paralela. Mais uma vez foi utilizada estratégia populista de repassar recursos para a sociedade civil desempenhar programas de filantropia privada, demarcando expressivamente o modelo de “assistência social por convênios” como a ação social do Estado.

No fim da ditadura, ficava clara a conduta cartorial do CNSS de apenas registrar e certificar entidades, sendo que a definição das entidades a serem contempladas continuava como responsabilidade dos parlamentares. Segundo Mestriner (2005), após a definição da Câmara e do Senado, o CNSS encaminhava a autorização para o pagamento, concentrando então toda pressão política na busca da prioridade pelo pagamento da subvenção, que tinha seu valor defasado pelos altos índices inflacionários da época.

Em 1985 o regime militar chegou ao seu fim, com a posse do vice-presidente José Sarney, o primeiro governo civil após o governo militar, assumindo a Presidência em decorrência de o candidato eleito indiretamente, Tancredo Neves, ter falecido antes mesmo de assumir o poder.

Foi a partir desse período de redemocratização que teve início o processo de construção no campo da assistência social para uma política social (SPOSATI, 2004), e a assistência social foi incluída, pela primeira vez, como área específica de atuação governamental.

Durante os anos de 1985 a 1990, em que se construía a possibilidade de um Estado democrático, foi elaborado o “Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República”, propondo o crescimento econômico com base nos princípios de descentralização, de resgate da dívida social e de uma ampla participação política, trazendo para a assistência social a discussão sobre a universalização e democratização de direitos e o abandono de práticas clientelistas na municipalização desta política.

Desta forma, prevê grande reformulação para a área social, reorganizando a Secretaria de Assistência Social no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, cujos propósitos são colocados em outro patamar, voltados para o reconhecimento do usuário como sujeito de direito, privilegiando programas de caráter preventivo, superadores da visão assistencialista, integrando e articulando

programas e serviços com racionalização de recursos, descentralizando ações para os níveis de base e ampliando a participação dos usuários. (OLIVEIRA, 1992; *apud* MESTRINER, 2005, p. 187).

A Comissão de Apoio a Reestruturação da Assistência Social foi instalada em 1986, tornando-se fundamento do anteprojeto de diretrizes e bases para a seguridade social, que veio substituir o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, implantado em 1977. Traduzindo os anseios do movimento de redemocratização dos anos 80, a Comissão já destacava a descentralização, sob a ótica da municipalização, como a melhor forma de implementar a política de assistência social. Ocorre, que apesar de toda mobilização em torno do tema “assistência social”, essa política não conseguiu ser discutida de maneira articulada e integrada, ficando ausentes desta discussão o Conselho Nacional de Serviço Social e a Legião Brasileira de Assistência Social.

Historicamente, no Estado brasileiro, a trajetória da assistência social aconteceu por meio dos mecanismos de apoio financeiro as organizações sem fins lucrativos, perdendo a identidade entre o que era público e o que era privado, ou seja, as entidades filantrópicas realizavam as ações sociais do Estado. A existência dessas características constitui um obstáculo, entretanto, não intransponível pela construção de capacidade estatal do Município, haja vista o Estado não ter participado diretamente da construção das políticas sociais.

O aspecto centralizador e ao mesmo tempo fragmentado das políticas sociais brasileiras condicionou o êxito da gestão de programas sociais no âmbito dos municípios. Draibe ressalta que:

As estruturas administrativas municipais, principalmente dos pequenos municípios ainda que tenham demonstrado, ao longo do regime militar, forte capacidade de aprendizagem institucional, chegam à década de 80 com enorme carência em relação aos típicos recursos que qualificam a boa administração e a capacidade de *governance* no campo das políticas sociais. (DRAÍBE, 1998, p. 6).

O legado da história do Brasil na assistência social influencia toda a dinâmica estrutural da administração pública na gestão dessas políticas. Essa herança da ampla tradição de subsidiariedade, ajuda e filantropia, expressa-se nos atores relevantes dessas políticas, nas instituições formais e informais e na própria relação e interação das decisões em matéria social com os recursos estatais disponíveis.

O resultado deste percurso da assistência social no país, até 1988, caracterizado por um legado de centralização no Governo federal e de desarticulação com os atores envolvidos, colaborou para a precariedade da capacidade estatal a ser desenvolvida nos municípios. Esta trajetória até aqui estudada, com as peculiaridades próprias do país, representa a matriz básica

de política social no Brasil, sob a qual o novo paradigma se instituirá a partir de 1988, não conseguindo superar de imediato as características de filantropia e subsidiariedade.

1.2 O processo de constituição da política de assistência social calcada em direitos

A Constituição federal de 1988 veio consagrar uma nova ordem político-institucional, deflagrada pelo movimento de redemocratização de 1980, concedendo aos municípios o *status* de ente federado, o que colocou os governos locais como os responsáveis por ações sociais públicas. Imprescindível registrar que, no contexto do federalismo brasileiro, descentralização e municipalismo se encontram no mesmo propósito definido no processo de elaboração da Constituição de 1988. Sob esta nova ótica, o Governo federal formula, financia, normatiza e fiscaliza as políticas públicas, cabendo ao município, ente federativo sob o qual recai o objeto desta pesquisa, a execução.

1.2.1 A Constituição de 88 e a emergência da seguridade social

Sob a nova perspectiva constitucional, alguns avanços da política social foram registrados nos artigos 203 e 204 da Carta Magna, os principais são a extensão dos direitos sociais, bem como a universalização do acesso e a expansão da cobertura. Eles se traduzem da seguinte maneira:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às

esferas estadual e municipal, bem como as entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Surge então um novo momento para a assistência social no Brasil, que ganha o *status* de política de saúde e previdenciária, integrante do capítulo constitucional da seguridade social, tendo como principal missão o enfrentamento a pobreza e da exclusão social. Entretanto, com a peculiaridade de não possuir, como no caso da saúde, uma proposta nacionalmente já construída, com vários estudos sobre a política de gestão na área. Sposati (2004) destaca a dificuldade de afirmar a assistência social no campo de conquista de direitos, tendo em vista a existência do conservadorismo e clientelismo que demarcaram todo o processo de assistência social no Brasil.

Sob a égide da nova Constituição federal de 1988, foi realizada eleição direta em 1989, sendo eleito, como presidente da República, o ex-governador do estado de Alagoas, Fernando Affonso Collor de Mello. Com propostas arrojadas sobre eficiência e produtividade do setor público, ele instalou algumas reformas¹³ que refletiram na assistência social. Com um discurso de Estado mínimo¹⁴, a questão social retrocede, ficando em segundo plano, consequentemente, os avanços até então alcançados na assistência social acabam por desaguar novamente em ações paternalistas e clientelistas.

O I Simpósio de Assistência Social aconteceu na Câmara dos Deputados no ano de 1989, no qual foram discutidas várias propostas viáveis para essa política pública, tendo como resultado um projeto de lei orgânica da assistência social com um enfoque específico para esta questão. O projeto de lei apresentado sofreu alterações por parte dos legisladores, apresentando uma redação final que lançava as instituições sociais e os órgãos governamentais no mesmo patamar, o que retirava da tutela do Estado, algumas obrigações inerentes a este (MESTRINER, 2005). Entretanto, apesar de todo debate, o projeto de lei foi vetado, na íntegra, pelo presidente Collor, sob o fundamento de escassez de recursos para manutenção das demandas criadas, como os benefícios de prestação continuada, destinadas aos portadores de deficiência.

¹³ Segundo Mestriner. 2005. Collor levou o país ao caos político e econômico com as medidas que adotou, instalando um plano de estabilização econômica de inéditas proporções. Decretando a troca de moeda de cruzeiro novo para cruzeiro, e também confiscando contas correntes e poupanças, sob o respaldo de atacar o problema da instabilidade da moeda e da inflação.

¹⁴ O Estado mínimo representa o resgate do conceito keynesiano de Estado liberal, segundo o qual a perspectiva de liberdade deve imperar, inclusive na interface das ações e políticas de governo com a iniciativa privada, pregando assim uma intervenção nula ou mínima do Estado na economia, nas ações de produção, reservando-se às ações de regulamentação e controle.

Mas, em junho de 1991, no Seminário Nacional sobre Assistência Social, o projeto de lei orgânica da assistência social foi novamente discutido, tornando-se a partir de então o foco de debate para fóruns e encontros dos trabalhadores da área, mas, não contando com a contribuição do Ministério da Ação Social, criado por Collor para responder também por ações de habitação, saneamento básico e defesa civil.

A LBA e o CNSS foram transferidos para o Ministério da Ação Social, sofrendo as influências de nepotismo e corrupção, que caracterizaram esse órgão. A LBA, sob a presidência da primeira-dama, Rosane Collor, atravessou seu período mais nefasto de desmandos, atingindo o auge de sua desmoralização. Tornou-se público e notório, sendo noticiado por toda mídia, os atos de corrupção e nepotismo praticados pela ex-primeira dama, acarretando a LBA, conseqüentemente, uma destruição de toda sua ação programática até então desenvolvida.

Em 1992, após dois anos e sete meses de um governo marcado pela corrupção, Collor renunciou, deixando o país com fortes problemas econômicos e sociais. O vice-presidente, Itamar Franco, assumiu o poder sem ter uma proposta clara e objetiva para a política de assistência social. Inicialmente, transformou o Ministério da Ação Social em Ministério do Bem-Estar Social, trocando apenas a nomenclatura, pois o Ministério continuou com a mesma estrutura administrativa. O presidente Itamar Franco não conseguiu reverter a crise do Estado herdada de Collor; o governo foi marcado pela desmoralização do CNSS e da LBA, que foram alvos de esquemas clientelistas, caracterizando as políticas sociais como responsáveis pelo alto déficit público e por mau uso da máquina estatal, desaguando em redução do orçamento para as ações sociais. Paradoxalmente, após anos de luta, em 7 de dezembro de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)¹⁵, responsabilizando o Estado pela coordenação e financiamento das políticas públicas sociais.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco, assumiu a Presidência do País, extinguindo de plano a LBA e o Ministério do Bem-Estar Social, criando o Ministério da Previdência e Assistência Social, do qual integrava a Secretaria Nacional de Assistência Social. Todavia, mesmo com a extinção da LBA, o primeiro-damismo fazia-se presente na política social de FHC, por meio do Programa Comunidade Solidária, coordenado por sua esposa, Ruth Cardoso. Em novembro do mesmo ano foi realizada em Brasília a Conferência da Assistência Social sobre o enfoque “Assistência Social – Direito do Cidadão, Dever do Estado”, estabelecendo a prioridade do

¹⁵ A Lei n.º 8.742/1993, que criou a Lei Orgânica da Assistência Social, revogou o Decreto n.º 525/1938, que criou o CNSS e o Decreto n.º 5.697/1943, que dispunha sobre as bases do serviço social em todo país.

comando único definido pela Loas, o que acarretava o fim do paralelismo entre as esferas governamentais e a extinção do Programa Comunidade Solidária, de acordo com Mestriner (2005).

Após oito anos no poder, Fernando Henrique Cardoso perdeu as eleições de 2002 para o candidato Luís Inácio Lula da Silva, que tomou posse em 2003 com promessas de grandes mudanças na área social. Em seu primeiro ano de governo foi criado o Ministério da Assistência e Promoção Social, que em 2004 se transformou no atual Ministério do Desenvolvimento Social, do qual a Secretaria Nacional de Assistência Social fazia parte, bem como as Secretarias de Renda e Cidadania, Segurança Alimentar e Nutricional, Articulação Institucional e Parcerias e a de Avaliação e Gestão da Informação.

Mas foi apenas em 2005, após as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2004, na qual foi aprovado o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), que foi consagrada a Norma Operacional Básica III (NOB III), destacando a implantação do Suas. Pela implantação e pelo funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a política de assistência social conseguiu condições institucionais para um funcionamento efetivo.

A NOB/Suas “consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando à implementação e consolidação do SUAS no Brasil.” (BRASIL, MDS, 2005). A elaboração e aprovação do Suas tiveram inspiração no modelo adotado para saúde, o SUS, da mesma forma que este, o Suas busca efetuar a integração das políticas de assistência social baseada na racionalidade, equidade, descentralização, participação, e com financiamento partilhado entre os Governos federal, estadual e municipal.

No que tange ao Município, objeto desta pesquisa, o Suas prevê a responsabilidade sobre a gestão e implementação de serviços e ações assistenciais em conjunto com o governo local, redefinindo suas atribuições e atribuindo-lhe maior poder. Essa nova política referencia o território, reforçando a autonomia municipal. Entretanto, como já mencionado, a descentralização não ocorreu na mesma medida que a capacidade institucional desses municípios de executar as novas responsabilidades assumidas com a Constituição de 1988 e regulamentadas com o Sistema Único. Afinal, muitas vezes, as novas responsabilidades podem não estar no mesmo nível da capacidade econômica, fiscal e institucional dos governos locais.

1.3 A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)

A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), aprovada pela Lei n.º 8.742/1993, representa um marco para a política de assistência social no Brasil, definindo competências e regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição federal de 1998. A essência da Loas traduz-se em garantir a universalização dos direitos e a responsabilidade do Estado pela política de proteção social, garantindo aos usuários não apenas que eles são os principais alvos dessa política, mas também que suas demandas tenham reconhecimento legítimo.

A Loas prescreve os princípios democráticos que nortearão a política de assistência social: a prioridade dos atendimentos sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade e autonomia dos cidadãos, bem como o direito a ações sociais de excelente qualidade, a convivência familiar e comunitária; a igualdade de direitos no acesso por qualquer cidadão e a ampla divulgação de todas as ações da política social efetuadas pelo Poder Público. Define ainda as diretrizes básicas para a organização da assistência social como a descentralização política administrativa, a participação popular e a responsabilidade do Estado na condução da política em cada ente federativo. No que tange a definição de competências, a União responsabiliza-se pela elaboração e coordenação da política nacional, pela concessão do Benefício de Prestação Continuada, pelo apoio técnico e financeiro aos Municípios e aos Estados, pelo atendimento cooperativo para esses entes em caso de emergência e pela articulação com outras políticas setoriais. Aos Estados além da responsabilidade pelo apoio técnico e financeiro aos Municípios, competem-lhe também ações diretas nos casos em que o custo ou demanda municipal não justifique a prestação local. Já aos Municípios cabem a coordenação do sistema local e a execução direta das ações, que podem ser realizadas por entidades e o co-financiamento das ações.

A Loas estabeleceu o fim do CNSS, sendo suas atribuições agasalhadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), detentor de caráter normatizador e fiscalizador dos conselhos estaduais e municipais. Os Conselhos Municipais de Assistência Social são definidos pela lei como instâncias deliberativas, de caráter paritário e permanente, sendo suas principais atribuições, a apreciação da política, do orçamento e dos critérios de transferência de recursos dentro do município; a normatização, definição de diretrizes e regulação das ações de natureza pública e privada pertinentes à área social; o zelo pelo sistema descentralizado e participativo; a divulgação de suas decisões e da prestação de contas do fundo de assistência

social e ainda a convocação da respectiva conferência a cada dois anos, sendo este prazo já alterado para quatro anos. A lei exige, ainda, que para que os municípios tenham acesso às verbas da União algumas medidas de caráter jurídico e institucional sejam tomadas, como a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, do Fundo Municipal de Assistência Social e a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, que necessariamente deve ser incluído no orçamento do município. Todas essas medidas devem ser convertidas em lei, o que possibilita ao poder legislativo municipal tornar-se um ator eficaz no controle deste processo de implementação.

Constata-se que a Loas determinou profundas mudanças e reformulações para a organização e gestão da assistência social, coube ao Município, como ente federativo, aprofundar suas estruturas e reorganizar-se para desempenho das atribuições que lhe foram designadas.

No sentido de concretizar os princípios de democratização, descentralização e equidade prescritos pela Loas, bem como criar condições para sua efetiva implementação é que foi aprovada em 1997, como já mencionado no resgate histórico da assistência social, a Norma Operacional Básica I (NOB I).

A referida norma trata fundamentalmente da questão do financiamento das ações de caráter continuado, como as creches e asilos, que são realizadas por organizações assistenciais; ela impulsiona o processo de municipalização definido pela Loas, conceituando o sistema descentralizado e participativo ao definir níveis de gestão para os municípios. Os municípios que cumprissem os requisitos do artigo 30 da Loas, como a existência de conselho, fundo e política de assistência social, receberiam o dinheiro direto do Governo federal; contrariamente, aqueles que não se enquadrassem nos critérios teriam a gestão estadual, repassando o dinheiro para o Estado, que definiria o rumo da política municipal. Ocorre que não houve regularidade na adequação de metas nem no repasse de recursos, independente do nível de gestão, enfraquecendo o processo descentralizador previsto na norma (LIMA, 2004).

Nesse contexto, o CNAS aprovou em dezembro de 1998 a Norma Operacional Básica II (NOB II) e a Política Nacional de Assistência Social. A NOB II, no intuito de operacionalizar definitivamente a Loas, regulamentou as questões de financiamento das ações continuadas e não continuadas, definindo princípios, diretrizes e estratégias para concretização da Política Nacional de Assistência Social, evidenciando atenção à lógica familiar que complementaria o atendimento de parcelas específicas, como as crianças, idosos e deficientes.

A Loas, segundo Lima (2004), traz em seu bojo regras gerais sobre o processo de descentralização, organização, financiamento e gestão da política de assistência social, cabendo, então, pela regulamentação regras específicas que assegurassem a implementação dessa política. Entretanto, as normas operacionais que deveriam ter essa função primordial, a de regulamentar a questão da operacionalização da Loas, demonstraram ater-se mais a definir conceitos do que de fato operar regras que viabilizassem a efetividade do processo.

Nesse contexto de medidas e discussões sobre o melhor caminho para concretizar a Loas é que foi aprovada em setembro de 2004 a II Política Nacional de Assistência Social/Suas, conjuntamente com a Norma Operacional III/Suas (NOB III/Suas), em julho de 2005, normatização que será analisada no próximo item.

1.4 O Sistema Único de Assistência Social (Suas)

A proposta do Suas representa a concretização dos preceitos traçados na Loas, contemplando um sistema descentralizado, participativo e não contributivo, enfatizando a assistência social como direito do cidadão e não mero benefício. Integra uma política pactuada nacionalmente, prevendo a gestão compartilhada e cofinanciada por todas as esferas de governo, contando ainda com a presença da sociedade civil na implantação e implementação do sistema, visando a romper definitivamente uma cultura de benemerência e de ações fragmentadas. A NOB/Suas “consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil” (BRASIL, MDS, 2005).

A implantação do Suas visa essencialmente a romper com a fragmentação programática que existia entre os entes federativos, especificando a divisão de competências e de responsabilidades para cada esfera governamental, bem como o nível de gestão de cada uma delas. Assim, aponta para uma gestão compartilhada de serviços, tornando necessária a utilização de mecanismos de cooperação entre os entes que formam essa política federativa. No que tange de maneira específica aos municípios, que é o foco desta pesquisa, o Suas prevê três níveis de gestão, que podem ser caracterizados como inicial, básica (intermediária) e plena, determinando assim para cada nível o valor de proteção social, bem como o grau de

funções a serem desempenhadas, definindo requisitos, responsabilidades e incentivos para esses entes subnacionais.

Os eixos estruturantes do Suas são definidos na norma operacional da seguinte maneira: precedência da gestão pública da política; alcance dos direitos sócio-assistenciais; matricialidade sócio-familiar; territorialização, descentralização e financiamento partilhado entre os entes governamentais; fortalecimento da relação da democracia pela participação efetiva da sociedade civil, a valorização do controle social e da participação popular; política de recursos humanos específica para área, bem como a informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

O Suas apresenta para efetivação da proteção social duas modalidades de proteção, a básica e a especial. A proteção social básica tem por finalidade a prevenção de situações de risco, destinando-se de maneira específica para populações que apresentam uma situação de vulnerabilidade social¹⁶, oriunda da situação de pobreza ou qualquer forma de privação ou fragilização de vínculos afetivos. Ela se desenvolve por meio de mecanismos que fortalecem esses vínculos familiares e comunitários e por meio do desenvolvimento de potencialidades, sendo operacionalizada pelo Centro de Referência de Assistência Social (Cras), pelo Benefício da Prestação Continuada, pela rede de serviços sócio-educativos, pelos benefícios eventuais e pelos serviços e projetos de inserção produtiva. Já a proteção social especial, que se divide em especial de média e de alta complexidade, tem como finalidade dar provimento de acesso a serviços de apoio, de sobrevivência e de inclusão para famílias e indivíduos em situação de risco social por situações descritas na norma como ocorrência de abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua e trabalho infantil.

A grande missão institucional do Sistema Único de Assistência Social, além de consolidar a construção dessa política, é colocar o usuário do serviço como protagonista de toda ação estatal, alterando o assistencialismo que marcou a lógica da nossa trajetória assistencial até a promulgação e efetivação da Loas. Assim, a reorientação dessa política, fundamentada nos princípios emanados tanto na Loas como na NOB/Suas, representa um desafio altamente complexo para os municípios, tanto pela dimensão desta tarefa, quanto pela

¹⁶ Segundo Bronzo (2008), "A relação entre vulnerabilidade e pobreza não é direta. Vulnerabilidade não se restringe à pobreza e nem todos os pobres são vulneráveis da mesma forma. Entretanto, não se pode desconsiderar que tais fenômenos estão interligados, uma vez que a vulnerabilidade é maior nas famílias pobres que possuem menor quantidade e diversidade de elementos para enfrentar os diversos riscos, ou seja, a exposição aos riscos e a capacidade de prevenção e resposta variam de acordo com a situação de pobreza ou não pobreza das famílias. Isso significa que os pobres são mais vulneráveis porque estão mais expostos a riscos e possuem menos ativos para administrá-los".

grande resistência em romper com as características que insistem em acompanhar seu desenvolvimento.

Desta maneira, para alçar legitimidade no processo de descentralização das políticas sociais é imprescindível que os Municípios, responsáveis pela esfera de atuação determinada em lei, sejam capazes de gerir com sucesso os programas municipalizados, proposta viabilizada pelo desenvolvimento da capacidade estatal, tema a ser desenvolvido no próximo capítulo.

2 DESCENTRALIZAÇÃO E CAPACIDADE ESTATAL: CONEXÕES NECESSÁRIAS PARA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA

Inicialmente é importante pontuar que a maneira como se desenvolve a gestão das políticas e das organizações sociais no cenário brasileiro se caracteriza por uma forte predominância do modelo de Estado de Bem Estar, subsidiário e residual, desenvolve uma atenção focalizada e temporária, orientada pela segmentação e prestação direta ao usuário. Quanto ao financiamento, o mesmo ocorre com recursos públicos, sendo sua organização desenvolvida tanto por entidades públicas governamentais, quanto pelo próprio Estado, juntamente com as entidades e organizações privadas. Do ponto de vista político-institucional, o Brasil é um dos países mais descentralizados do mundo, destacando-se pela peculiaridade de que os governos locais detêm um grau de poder maior que dos governos estaduais, princípio emanado e garantido pela nova concepção constitucional de 1988.

Reforçar o princípio da descentralização requer simultaneamente aumentar, e muitas vezes, criar capacidade institucional dos municípios para que estes possam executar de maneira eficaz as responsabilidades assumidas pelo sistema único, atendendo também a requisitos como a articulação e coordenação entre os níveis de governo. A construção dessa capacidade é o que pode permitir, de fato, construir a política de assistência social como política pública, permitindo superar, de forma efetiva, o passado clientelista e assistencialista que marcou a trajetória de assistência social no Brasil, sendo esta a discussão do nosso capítulo.

2.1 Descentralização

O Estado brasileiro, como estrutura descentralizada de poder, foi concebido pela Constituição federal de 1988, inserindo o Município como ente federativo, com objetivo primordial de proximidade do cidadão com o Estado, tomando a participação indispensável para ação efetiva do poder público.

Deve-se compreender que o conceito de federalismo se expressa na forma de organização de um Estado, em que o poder não é contemplado apenas em um plano, sendo

exercido pela União soberana e também pelos entes autônomos. Abrucio traz à tona a discussão, enfatizando que

(...) o federalismo supõe, portanto, uma dupla soberania: a dos governos subnacionais, com poder de autogoverno e responsáveis pelo eleitorado local, e a do poder nacional (ou federal), representante de toda a população do país. Assim, diferentemente do Estado unitário, constituído por uma linha hierárquica clara e piramidal de poder e por uma soberania indivisível a estrutura federal tem múltiplos centros de poder. (ABRUCIO, 2001, p. 97).

Desta forma, o preceito constitucional de uma nova definição de competências estabelece-se sob as especificidades de um Estado federal que contempla a distribuição territorial do poder e a divisão de autonomia política e fiscal entre governo federal e as outras esferas governamentais. Nesse sentido, Souza (2005) parte da premissa de que a ideia de descentralização decorre da própria noção do federalismo em que o poder não é exercido apenas em um plano, ou seja, no Brasil, os municípios integram o sistema federal, têm prerrogativas e responsabilidades, bem como receitas para realização dos encargos.

Assim, a Constituição brasileira concretizou o ideal de descentralização que vinha sendo difundido desde os anos 80 como uma dimensão possível de alcançar-se a democratização. Conforme Tobar (1991), as principais funções da descentralização do poder podem ser sintetizadas em minimizar os efeitos negativos da burocracia, respeitar as peculiaridades locais, facilitar a participação popular nas decisões de governo, ampliar a legitimidade e a estabilidade institucional.

Em se tratando do Brasil, marcado por uma longa experiência autoritária de governo, o processo de descentralização representava a possibilidade de reverter o paradigma centralizado de organização do setor público, que já se mostrava completamente esgotado, pela falta de participação direta e pela necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle.

O conceito de descentralização tem-se confundindo muitas vezes em outras dimensões administrativas, tais como desconcentração ou delegação. A descentralização ocorre quando o nível de governo central repassa para os governos subnacionais poder e recursos, fortalecendo o poder local. Diferentemente, a desconcentração não pressupõe transferência de poder, pois a responsabilidade dos recursos continua com o Governo federal, que por meio de suas unidades, atuam regionalmente no nível local. Já na delegação, o governo central transfere a responsabilidade dos serviços para agências não vinculadas a ele, mas continua no controle dos recursos (PIMENTA, 1998).

Já sob a dimensão política, a descentralização pressupõe a redistribuição de poder, transferindo para os governos subnacionais a escolha na tomada das decisões (TOBAR, 2005).

Para Arretche (1996) a descentralização pode ser vista como um instrumento de concretização da vida cívica, que por vários anos foi impedida como direito da sociedade civil, por um Estado ditatorial e centralizador. Contudo, será adotada na presente pesquisa a definição que apresenta apenas os aspectos fundamentais do termo:

Para tornar mais claro o debate, defino descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que: a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (ABRUCIO, 2006, p. 78).

Além dos municípios ampliarem sua autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, o processo de descentralização ampliou também as responsabilidades. No entanto essa nova institucionalidade não foi criada simultaneamente com a capacidade institucional dos municípios de executarem com eficiência a gestão das políticas sociais nos territórios.

Neste contexto, a análise de Filgueiras resume bem a questão:

Não restam dúvidas que ocorreu nas últimas décadas forte expansão da agenda social dos municípios, com as potencialidades e riscos que tal expansão pode representar. Em estudo sobre diversos países da América Latina, Rosenfeld (s/d) afirma muitos programas de descentralização não tiveram êxito devido à ausência de capacidade gerencial e técnica no âmbito local para absorver as funções. Franco (2003) também chama a atenção para grande debilidade das estruturas institucionais de base local, advertindo que os eventuais responsáveis pelas políticas sociais descentralizadas nem sempre contam com adequados recursos humanos, infraestrutura e recursos financeiros para cumprir as responsabilidades descentralizadas e para promover os objetivos das políticas sociais. Neste contexto, a descentralização inadequadamente conduzida pode comprometer seriamente a equidade e aumentar as desigualdades tanto regionais como entre segmentos da população. (FILGUEIRAS, 2005, p. 1).

Ademais, o êxito do processo de descentralização depende de que, além dos municípios, a União também seja fortalecida para coordenar e financiar as políticas públicas, desencadeando um processo de indução favorável para que os municípios assumam suas políticas sociais, ou seja, a adesão e qualidade das ações municipais dependem diretamente do sistema de incentivos e controles a que são expostos pelo Governo federal.

Cabendo à União coordenar, financiar e articular os programas nacionais, a descentralização necessita de um governo federal forte financeira, administrativa e institucionalmente, sendo imprescindível que ele acompanhe com os outros entes, as políticas

implementadas descentralizadamente. Assim, ao mesmo tempo em que a descentralização concede autonomia para os governos locais, ela exige um governo central com fortes habilidades técnicas e políticas, formando um “jogo” de interdependência, cooperação e competição entre as partes. Segundo Abrucio (2006), tratando-se de políticas públicas, a coordenação depende do desempenho do Governo federal, ou seja, se as ações coordenadoras não forem bem articuladas, o processo de descentralização poderá ter piores resultados quando da prestação final dos serviços.

O estudo dos efeitos perversos da descentralização, desenvolvido por Melo (1996), destaca que apenas com mudanças profundas na institucionalidade social dos municípios, a descentralização poderá acarretar de fato melhora na qualidade da governança local. Os principais efeitos perversos citados pelo autor quando do processo de descentralização efetuado sem o desenvolvimento de capacidades institucionais dos entes envolvidos são: as burocracias municipais de baixa qualificação, que não possuem capacidade institucional para prover adequadamente bens e serviços sociais; as transferências de receitas públicas constituir-se-iam em desincentivo ao esforço fiscal autônomo, reforçando a resistência dos governos locais em arcarem como o ônus político da geração de receita fiscal própria; a indefinição e ambiguidade quanto à definição de competências entre as esferas do governo produziriam certa inércia institucional; haveria perda da capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central em face do desmonte de suas estruturas setoriais centralizadas e insuladas; a maior porosidade do governo local em relação a elites municipais acarretaria maior corrupção e clientelismo; e, por último, acentuar-se-ia a fragmentação institucional, desencadeada pela ampliação da estrutura administrativa.

A relação entre descentralização e capacidades administrativas e financeiras dos governos locais evidencia que o bom desempenho dos programas antes centralizados no governo central só alcançará bons resultados se os municípios estiverem bem estruturados para o desempenho da gestão pactuada.

Nesse sentido, Abrucio enuncia que:

Obviamente, uma grande concentração de tarefas no governo central é prejudicial à eficiência, porém a manutenção de padrões arcaicos de governança no plano local, além de reduzir a efetividade da ação estatal, desmoraliza a descentralização, podendo até incentivar propostas demagógicas de (re)centralização e paternalismo. Logo, a modernização administrativa dos governos subnacionais é condição *sine qua non* para um ciclo virtuoso descentralizador. (ABRUCIO, 2006, p. 85).

Ainda com todo processo de descentralização previsto para assistência social no Constituição federal de 1988 e todas as mobilizações nesse sentido, essa política não

conseguiu emplacar de fato suas diretrizes antes da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, que conferiu um novo *status* para a assistência social no Brasil.

Assim, a construção da capacidade estatal constitui fator de sucesso no processo de descentralização, tanto sob a dimensão administrativa como política. Espera-se, assim, que entender o conceito de capacidade estatal, suas dimensões e seus atributos, seja o primeiro passo para se delimitar os desafios necessários para institucionalização da assistência social nos municípios.

2.2 Capacidade estatal

Haja vista terem sido expostos os contextos histórico, teórico e institucional da política de assistência social no Brasil, cabe agora concentrar a análise do presente trabalho na definição de capacidade estatal, que é pressuposto básico a ser trabalhado nesta pesquisa como caminho para concretização da descentralização das políticas sociais no âmbito municipal.

O processo de formação e execução de uma política pública, em especial a assistência social, requer que a instituição¹⁷ gestora, no caso Município, desenvolva capacidade institucional, sendo esta analisada neste estudo, sob a forma da capacidade estatal, tal como formulado por Repetto (2004).

Contudo, para melhor aproveitamento deste conceito, é importante sua análise sob a ótica de outros autores. Alguns, como Hilderbrand y Grindle, *apud* Ospina (2002), conceituam a capacidade de uma instituição como a habilidade desta instituição de desempenhar seus objetivos, suas funções e sua missão da maneira mais eficiente, eficaz e sustentável possível. Outros, sob enfoque diferente, Nelissen, *apud* Ospina (2002), definem capacidade institucional como formas eficientes de governo para resolver os problemas para os quais foram criadas. Na perspectiva de Rodrigues-Gustá:

Talvez seja Max Weber quem pensou pela primeira vez de forma relativamente sistemática sobre as capacidades estatais. ao considerar que a burocracia pública contava com elementos que permitiam avançar sobre a vida social e torná-la mais ordenada, confiável e disciplinada. (RODRIGUES-GUSTÁ, 2004, p. 1).

¹⁷ Segundo North (*apud* REPETTO, 2004, p. 13), o conceito de instituições refere-se às regras do jogo, formais e informais que regulam as relações dos indivíduos, organizações e governos, demarcando as possibilidades de aproximação e de intercâmbio nos diferentes setores.

Assim, conclui que, apesar da expressão “capacidade estatal” já ter sido vislumbrada sob outros aspectos, ainda enseja estudos em face da sua importância para o êxito de políticas públicas bem-sucedidas. Complementando ainda seu raciocínio, constata que, apesar de múltiplos enfoques, o conceito de capacidade estatal tem em comum a habilidade para atingir algum propósito. A autora cita ainda o significado do termo “habilidade” para Mizrahi (2004) e Hall (2002); para o primeiro o termo “habilidade” é utilizado para alcançar determinados objetivos de política, já para o segundo o termo “habilidade” aponta para identificar necessidades e conseguir os recursos necessários, bem como desenvolver incentivos e criar oportunidades para melhor uso dos recursos disponíveis.

Nesse sentido, Repetto (2004) define capacidade estatal como uma atitude positiva dos órgãos e agentes públicos em atingir-se como objetivo, por meio da implementação de políticas públicas, a obtenção do máximo nível de valor social (benefício) para a sociedade, que é o alvo principal de uma política social. Entretanto, deve-se levar em consideração a natureza dos problemas sociais, bem como seu entorno, seus agentes e beneficiados, para então decidir os melhores recursos de atuação. Desta maneira, a capacidade estatal consolida-se na definição do problema e na melhor forma de resolvê-lo. Assim, Repetto conceitua “capacidade estatal”:

(...) como a atitude das instâncias de governo para alcançar, através de políticas públicas, os máximos níveis possíveis de valor social¹⁸, dadas certas restrições contextuais e segundo certas definições coletivas acerca de quais são os problemas públicos fundamentais e qual o valor social específico que em cada caso deve prover a resposta estatal a ditos problemas. (REPETTO, 2004, p. 11).

A manifestação da capacidade estatal na política de assistência social pode apresentar-se tanto em um nível geral, que estabelece as regras do jogo que irão delimitar as ações entre todos os grupos de poderes, bem como em um plano específico, como o político-institucional, que irá determinar os fluxos de procedimentos, rotinas e regras que regularão a instância analisada e o caráter político que se estabelecerá com os envolvidos.

Assim, a institucionalidade nada mais é do que o conjunto de procedimentos formais, como a legislação pertinente à área, e informais, como práticas e costumes tradicionais da atividade pública que não contradizem com as regras estipuladas. Repetto (2004) desenvolve a temática de institucionalidade sob o enfoque da construção da capacidade estatal para enfrentamento dos obstáculos que dificultam o Estado na sua tarefa de suprir as demandas da

¹⁸ Conforme Carneiro (2004), o valor social traduz-se na mudança almejada com a intervenção social, sendo os benefícios que se pretende prover a sociedade por meio de projetos, programas e ações sociais, isto é, com a política pública em geral, por meio dos recursos físicos, financeiros e humanos disponíveis.

sociedade, ressaltando o caráter notável das instituições para a formação da capacidade estatal. Elas são responsáveis por criar oportunidades e definir limites, sendo que a vontade dos atores envolvidos se sujeita as regras já criadas. Ou seja, o mais importante é conseguir fazer que os atores envolvidos na instituição e que de alguma forma se beneficiam com a situação existente sejam capazes de acreditar e mobilizar-se para que a capacidade estatal seja efetivada.

Contudo, a capacidade estatal não se condiciona apenas ao caráter institucional, sendo vital para o entendimento do processo entender o aspecto político que se manifesta na relação entre as negociações do Estado e da Sociedade. Conforme a visão de Grindle (1996), citado por Repetto (2004), a capacidade estatal pode expressar-se em capacidade administrativa, técnica, política e institucional. Para Grindle a capacidade administrativa é a habilidade da máquina pública de prestar bem seus serviços; a capacidade técnica seria a habilidade técnicos para escolher as melhores políticas econômicas; por capacidade política este mesmo autor entende como a habilidade dos estados para responder as demandas da sociedade pelo entendimento claro sobre suas reais necessidades, o que poderá ser realizado pela da participação social; por fim, capacidade institucional como a habilidade dos estados para impor e fortalecer as normas que governam a política e economia.

Entretanto, Repetto (2004) analisa a capacidade estatal apenas com seus componentes fundamentais, que sob sua ótica se constituem pela capacidade administrativa e capacidade política. Apesar de se constatar coerência e semelhança em todos os conceitos apresentados, como será adotada a capacidade estatal agasalhada por Repetto (2004), serão usadas apenas essas duas espécies de sub-capacidades. Desta maneira, para realizar o estudo da capacidade estatal na Secretaria Municipal de Assistência Social de Divinópolis, será necessário compreender o nível de sua capacidade administrativa para implementar tal política pública. Contudo, é importante também dimensionar como a capacidade política opera na execução, sendo imprescindível entender em que consiste cada componente da capacidade estatal aqui utilizada.

2.2.1 Capacidade administrativa

Sob a dimensão administrativa, o que Repetto (2004) denomina “capacidade administrativa” são as condições de que dispõe a máquina pública para conseguir alcançar

seus objetivos com eficiência. Conforme a metodologia do Banco Mundial, a capacidade administrativa é formada por quatro elementos fundamentais: capacidade de organização interna e designação de funções no âmbito da equipe encarregada de implementar o projeto; posse de recursos físicos e financeiros para a realização das tarefas; política de recursos humanos, que englobe desde a seleção de pessoal por mérito quanto à estruturação de sistema de promoções, gratificações e sanções; e por último o nível de capacitação dos atores envolvidos, que compreende tanto qualificações formais quanto informais.

Sendo a construção da capacidade administrativa o pilar de sustentação de uma política social, explica-se a importância dos vários autores citados por Repetto (2004), como Tobelen (1992), Sikkink (1993), Geddes (1994), Evans (1996) e Grindle (1997), ao enfatizarem a necessidade de as instituições, como o Estado, operarem com organizações com alto nível de qualidade, destacando a criação de rotinas, fluxos, procedimentos claros, recursos humanos especializados, bem como aporte financeiro.

Esses autores citados por Repetto, em especial Geddes e Grindle, destacam como elemento fundamental da capacidade administrativa os recursos humanos, ou seja, o quadro técnico-burocrático da Administração pública, que deve ter como premissa um sistema de *meritocracia*, o que viabilizaria dentro do Estado um quadro de servidores imparciais e de boa qualidade técnica. Nesse sentido, pode-se observar Evans (1996), citado por Repetto (2004), apresentando idêntica constatação:

En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama “coherencia interna” y hace énfasis en que para lograr la eficacia burocrática es decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento con base en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo. (EVANS, *apud* REPETTO, 2004, p. 17)¹⁹

Contudo, apesar da relevante e notável importância que o capital humano constitui para a capacidade administrativa, tendo em vista que é ele quem planeja, implementa, coordena, executa e avalia as políticas públicas, esta capacidade não é formada apenas por ele, sendo decisivos fatores como recursos físicos, uma vez que, sem os insumos básicos ou mínima situação de conforto ambiental, nem os melhores técnicos conseguem produzir, nem em termos de inteligência nem em termos operacionais. Do mesmo modo, esse capital humano demanda, necessariamente, capacidade financeira como elemento capaz de

¹⁹ Nesta mesma linha argumentativa, Evans (1996) define o que chama de “coerência interna” e mostra que a importância de como alcançar a eficácia burocrática é decisiva para concentração dos mais preparados pelo recrutamento com base no mérito e nas oportunidades oferecidas para obter promoções e possibilidades de ascensão em uma carreira a longo prazo. (Tradução da autora.)

concretizar tanto a manutenção básica desse elemento humano quanto realizar a prática decorrente das ações por ele planejadas.

No que tange aos âmbitos de sua construção ou reconstrução, Barzelay *et al.* (2002) *apud* Repetto (2004), enfatiza que são cinco as áreas relevantes em que a capacidade técnico-administrativa se manifesta, tais como: processo de planificação do gasto e gestão financeira, função pública e relações de trabalho, organização e métodos, gestão de compras e auditoria e avaliação.

Segundo Rodriguez-Gustá (2004), são poucos os autores que reduzem o conceito de capacidade estatal à capacidade administrativa. Entretanto, todos os autores evidenciam que capacidade administrativa constitui requisito mínimo para se governar, ou seja, assemelha-se às funções mínimas do Estado. Assim, a autora conceitua capacidade administrativa como a limitação do conceito de capacidade estatal ao aparato organizacional que se entende como as regras, os processos, e os recursos físicos, financeiros e humanos de que o Estado dispõe para alcançar seus objetivos de acordo com as demandas da sociedade.

Entretanto, apenas o desenvolvimento da capacidade administrativa não é suficiente para definir a implementação de sucesso de uma política de assistência social no ente federativo municipal, tendo em vista, como será visto, a seguir, a existência e a dependência do contexto político e social nos quais essas ações se desenvolvem. Ou seja, a capacidade estatal não se reduz à administrativa, para seu sucesso é imprescindível o êxito da negociação política entre os atores envolvidos.

2.2.2 Capacidade política

Sob a dimensão política, Repetto desenvolve o conceito de “capacidade política” com enfoque nas dimensões da governabilidade, da permeabilidade do Estado pela sociedade, e da possibilidade de os atores exercerem influência nas políticas públicas. O autor enfatiza que

(...) capacidade política é a capacidade dos governantes para problematizar as demandas dos grupos majoritários da população, tomando decisões que representem e expressem os interesses e as ideologias dos mesmos, e ainda alcançarem recursos para atingir estas ações na esfera pública. (REPETTO. 2004. p. 19).

Desta maneira, a capacidade política traduz-se na habilidade dos governantes em conseguirem executar as políticas públicas de acordo com o interesse da maioria da sociedade, ou seja, esta capacidade está associada ao espaço central de mediação e de gestão de conflitos sociais, o que envolve um jogo de poder entre atores e grupos de interesse. Para a implementação de uma política pública é necessária a formação de todo um processo político, no qual se evidencia o papel dos atores envolvidos e a capacidade do administrador em conseguir fazer prevalecer a agenda política por ele determinada. Assim, a institucionalidade, conceito já aqui trabalhado desempenha um papel crucial sobre o nível da capacidade política, tendo em vista que ela constitui o conjunto de regras e normas que disciplinam as possibilidades de relação entre todos os atores da arena política de determinada esfera pública, atuando como um sistema de regulação na relação com o Estado.

No que tange à governabilidade, elemento crucial para o estudo da capacidade política, ela se baseia na capacidade de operacionalizarem-se acordos entre as elites políticas que traçam diretrizes para as políticas públicas. Conforme Fábio Wanderley Reis (1994), para que haja uma articulação da máquina do Estado com a sociedade é fundamental reconhecer que uma administração pública eficiente não pode dissociar-se do problema político, ou seja, garantir uma gestão participativa que consiga alcançar juntamente os pilares da eficiência e da democracia. Desta maneira, o autor sustenta que:

Ora, a democracia envolve antes, por definição, a problematização do processo de fixação dos fins da ação do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar fins múltiplos, se possível compatibiliza-los por meio de negociações, definir prioridades com recurso a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos etc. (REIS, 1994, p. 163).

Nessa visão, a governabilidade advém da capacidade do próprio Estado conseguir fazer coexistirem ideologias e interesses múltiplos, levando em consideração a dimensão dos conflitos potenciais com interesses privados em jogo, e consequentemente escolhendo os melhores processos de negociação e acordos estabelecidos que de fato sejam resultantes da diversidade dos confrontos e projetos existentes. A governabilidade determina a capacidade do Estado em conseguir o apoio necessário para implementar suas políticas públicas, ela legitima o poder do Governo pela confirmação da vontade da maioria.

Já a permeabilidade do Estado diz respeito à sua capacidade de absorver as demandas populares, convertendo-as em políticas públicas, ou seja, a capacidade de traduzir em uma política ou em uma ação as necessidades e expectativas da população.

Quanto ao nível de influência dos diversos atores envolvidos nas políticas públicas, destaca-se que existem certos atores políticos que se propõem a “emprestar a voz” para determinadas camadas sociais que não conseguem, via de regra, ter mecanismos semelhantes na participação do processo político formal. Considera-se assim a função relevante do setor o qual Repetto (2004, p. 22) denomina de “reformista progressista” que atuam “(...) a favor de grupos e setores que, por si mesmos, não estão em condições de fazê-lo, robustecendo, através desse processo incluyente, a capacidade política que ajuda a melhorar e fortalecer a capacidade estatal”. Isso acontece, porque, além de se inserir na arena política de negociação, é preciso também que esses atores consigam mobilizar recursos necessários para fazer prevalecer suas ideologias e seus interesses, existindo então atores com diferentes graus de poderes²⁰. O caráter progressista não se situa apenas na questão de ajudar ao próximo, ele não tem apenas um critério altruísta, ele parte da premissa de que existirá um reconhecimento coletivo, sendo esse o resultado desta ação.

A análise da relação do Executivo municipal com as principais instituições encarregadas da execução e formulação da política de assistência social em Divinópolis no decorrer da sua trajetória permitirá a identificação do seu nível de preparo para efetuar as novas diretrizes federais que se colocaram a partir da Constituição da República de 1988. A capacidade política de um governo está diretamente ligada nas relações que ele estabelece como os principais atores envolvidos no processo decisório, como o Governo federal, o Conselho de Assistência e as entidades não-governamentais. Contudo, o foco principal deste estudo será a análise da relação do Executivo com o Conselho Municipal de Assistência, que expressa o grau de habilidade do governo e do gestor da área para estabelecer pactos, debater e argumentar, isto é, o nível de liderança e legitimidade para obter apoio para gestão da assistência social no município.

Ademais, é de fundamental importância entender como as relações com o Governo federal e o Ministério Público podem atuar no sentido de catalisar a construção de uma estrutura municipal apta para a gestão de uma política de assistência social descentralizada.

²⁰ Segundo Repetto (2004), os atores podem constituir-se dentro do processo de negociação em atores fundamentais e atores políticos. Os atores fundamentais seriam aqueles que não possuem recursos para fazer valer seus interesses e recorrem aos atores políticos para tal. Assim, os atores políticos por meio da ideologia dos atores fundamentais inserem-se na negociação, porque possuem recursos suficientes para que os objetivos sejam alcançados, sendo então os reformistas progressistas.

É importante ainda frisar que o estudo da capacidade administrativa e política constitui um recurso didático que certamente usa de conteúdos interdependentes; essa distinção pode ser entendida como uma tipologia que auxilia na compreensão de uma realidade que é muito mais mesclada. O político e o administrativo estão interligados. A questão dos recursos financeiros, por exemplo, pode fazer parte da capacidade administrativa, mas também constitui um ponto de indicação da capacidade política quando de sua obtenção e destinação de recursos.

Neste sentido, a trajetória da assistência social no município de Divinópolis será foco de análise, pois os elementos da trajetória passada condicionam as escolhas presentes, a partir da qual se poderão identificar os elementos necessários para construção da capacidade estatal. Espera-se que, focalizando um caso específico, seja possível identificar os desafios para construção, no âmbito local, da capacidade estatal na área de assistência social. Nessa perspectiva, a questão da descentralização encontra-se articulada com a questão da capacidade estatal, sendo esta um atributo necessário para a boa consecução dos objetivos da descentralização.

2.3 Atributos da capacidade estatal

Partindo do pressuposto de que a capacidade estatal representa o conjunto de habilidades, rotinas, práticas e procedimentos que permitem ao Estado por meio de suas políticas públicas resolver as demandas da sociedade, é muito importante entender quais os métodos, ou melhor, os atributos capazes de medi-la.

Existem na doutrina entendimentos diversos sobre quais são os instrumentos capazes de medir a capacidade estatal e qual é o nível de precisão e desempenho desses instrumentos. Assim, no texto de Rodriguez-Gustá (2004), alguns autores, como no caso Polidano (1999), apresenta como imprescindível o desenvolvimento de medidas genéricas, estipulando a criação de um índice geral para possibilitar a comparação das capacidades nos governos centrais. Já Mizhari (2004) acredita que os indicadores de capacidade devem ter uma medida específica para cada política pública, levando em consideração os atores que as dirigem.

Para Repetto (2004), o qual representa o marco teórico deste estudo, a capacidade estatal pode ser medida em “como” ela se expressa e em “para que” ela se expressa, sendo isto o que ele designa com a denominação de “atributos da capacidade estatal”. Assim, os

atributos que representam a forma de “como” se expressam as capacidades estatais são: coordenação, flexibilidade, inovação, qualidade, sustentabilidade, avaliação, eficiência, eficácia e *accountability*. Referente aos atributos que representam o motivo ou a finalidade das capacidades, ou seja, o “para que” das capacidades estatais, eles são expressos pela legitimidade e a equidade permanente.

Nota-se que são esses atributos²¹ que permitem a verificação do nível das capacidades administrativas e políticas de determinada organização, no caso em tela, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Divinópolis. Desta maneira será realizada de maneira sucinta a descrição de cada atributo que representa “como” se manifesta a capacidade estatal.

O atributo da **coordenação** se expressa na maneira de como se relacionam os atores envolvidos, possibilitando utilizar da melhor forma os recursos de poder de que cada ator dispõe. Tão relevante quanto a constatação da existência de coordenação são os efeitos de sua ausência, esses até mais perceptíveis do que aqueles, ou seja, a ausência traz as consequências de não efetivar um pleno desenvolvimento das políticas pactuadas. A coordenação é elemento ligado diretamente à atividade de gestão e direção de determinada política pública, sem a qual se cria uma barreira na produção de sinergia entre o objetivo a ser alcançado e os meios disponíveis para tal. No entanto, para que haja coordenação, a atividade do gestor não pode ser encarada como uma característica natural daquele que a desempenha, isto é, não constitui um dom nato; o coordenador deve ser habilitado e preparado para tal função, devendo haver instrumentos na máquina pública que permitam uma gestão operativa das funções a ser desempenhadas.

Quanto à **flexibilidade**, esta se compreende como a capacidade de resposta à burocracia e de adaptação às exigências e realidades constantemente modificáveis. Para que haja flexibilidade, é necessária a existência de uma margem de espaço significativo de liberdade para aquele que toma as decisões conforme sua realidade, permitindo que ele aja de forma adaptativa, propiciando assim soluções rápidas e correções de rumo sem as quais determinada política estaria direcionada ao insucesso. Na prática, a dificuldade na implementação do atributo da flexibilidade na atual estrutura de administração pública tem conduzido para a busca de parceria com organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público, como forma de buscar a adaptabilidade dificilmente encontrada no aparato estatal brasileiro. Apesar da crítica de Repetto (2004) acerca da ausência do atributo da flexibilidade na América Latina, devem registrar-se os esforços de

²¹ Serão descritos todos os atributos citados por Repetto (2004), entretanto, no caso da Secretaria Municipal de Assistência Social de Divinópolis, apenas alguns serão analisados em capítulo próprio.

alguns entes públicos, como no caso de Minas Gerais, cuja Constituição estadual²² prevê como princípio norteador da Administração Pública a razoabilidade, grande gênero no qual está inserida a flexibilidade.

Para a realização de seus objetivos, as políticas públicas são executadas por meio de ações que demandam, constantemente, esforço para o surgimento de novos modos de atuar, o que se chama inovação. Assim, a inovação tem sido alcançada pelo intercâmbio de inteligência e de experiências do cotidiano administrativo com instituições pioneiras na implementação das boas práticas em administração pública. Com a possibilidade da inovação, os atores envolvidos no processo decisório passam a dispor de uma amplitude maior nas opções passíveis dentro da esfera de decisão.

A **qualidade** é um atributo que não deve ser analisado isoladamente, pois todos os outros necessitam ser permeados pela qualidade, assim, não se fala em coordenação, flexibilidade e inovação em admitir-se que tais padrões somente poderão ser de fato alcançados se realizados de maneira padronizada e desde que essa padronização atenda a especificações de resultado ótimo. Deve ser ressaltado que a definição de qualidade parte, de Repetto, de uma conceituação negativa, ou seja, o autor identifica as situações que impedem o surgimento de qualidade como atributo da capacidade estatal, como a falta de transparência nas políticas públicas e inexistência de referencial que sirva de parâmetro ou instrumento para aferição da qualidade. Além disso, o autor argumenta que a qualidade se expressa no reconhecimento da coletividade que os padrões utilizados para os procedimentos de determinada política pública são apropriados. Segundo Cortázar Velarde (2007), pode-se reconhecer que determinado serviço social é de qualidade, quando: ele cumpre a finalidade para que foi criado quando de sua deliberação política; ele responde aos anseios dos cidadãos; e ele consegue suprir as demandas dos usuários.

Quanto à **sustentabilidade**, pode-se afirmar que este atributo advém da possibilidade de determinado programa manter-se como política pública já implementada independente de intervenção política. Entretanto, isso não significa que as políticas não possam ser adaptadas para novas conjunturas, elas podem e devem ser adequadas, desde que não alterem a essência e a lógica inicialmente iniciada. Assim, Repetto (2004) argumenta que uma política só se torna de fato sustentável quando devidamente institucionalizada, possibilitando a durabilidade das intervenções sociais a médio e longo prazo.

²² Art. 13 da Constituição do Estado de Minas Gerais: "A atividade de administração pública dos Poderes de Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e **razoabilidade**." (*Negrito da autora.*)

A **avaliação** é um atributo imprescindível como ferramenta para garantir um bom nível de capacidade estatal. Nenhuma política pública consegue alcançar resultados efetivos e duradouros se a Administração não dispuser de elementos para medir os resultados alcançados, sendo este exatamente o principal objetivo da avaliação. Ademais, a avaliação possibilita aos atores envolvidos retroalimentarem-se e aprenderem por meio da informação gerada. De posse de dados, informações e resultados, a avaliação permite redirecionamentos, quer em nível macro, médio ou mínimo, e ainda ações interdependentes entre esses níveis²³. Não obstante, quanto a relevâncias de instrumento de avaliação na Administração, Repetto (2004) afirma que, como ocorre com a maioria dos atributos, a avaliação tem sido negligenciada, principalmente porque existe a falsa percepção de que avaliação esteja ligada à análise de números e dados econômicos, quando na verdade todas as etapas de consolidação das políticas públicas, em tese, são mensuráveis, exaurindo-se assim toda a potencialidade desse atributo.

Já a **eficiência** pode ser compreendida, inicialmente, como o atributo responsável pelo atingimento do melhor resultado e rendimento com o dispêndio de tempo, recursos e meios apenas necessários para tanto, uma vez que o emprego de meios aquém do mínimo ou além de um máximo ideal poderão até alcançar o resultado visado, mas, de forma desordenada e quase sempre restrita. No entanto, deve ser ressaltado que o conceito²⁴ de eficiência em muito extrapola o viés econômico-financeiro, e só consegue alcançar seu resultado quando institucionalizada como paradigma de condução amplo das políticas públicas, atendendo aos aspectos de ajuste fiscal, sem perder de foco, porém, a ordenação de todo o sistema. No Brasil, com a reforma do Estado implementada a partir de 1998 o tema eficiência ganhou foro constitucional, sendo este atributo elevado ao patamar de princípio constitucional vinculante da Administração Pública Brasileira²⁵. Nesse contexto, Repetto (2004) afirma que a falta de eficiência nas políticas públicas da América Latina se deve ao fato de sua implementação ocorrer de forma desordenada e sem regras e procedimentos claros para sua efetivação.

²³ Ospina 2002 exemplifica que a avaliação de desempenho de um funcionário constitui o nível micro. Já a avaliação da maneira como as ações desse funcionário possibilitam o cumprimento da missão organizacional constitui o nível médio; e a avaliação da organização englobadamente possibilita avaliar as ações do Governo na implementação de políticas públicas, sendo este o nível macro.

²⁴ Segundo Juarez Freitas (1999), a eficiência para fins jurídicos não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados; para o jurista diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final, pois o administrador público é obrigado a agir, tendo como parâmetro o melhor resultado, consultando-se o princípio da proporcionalidade.

²⁵ Constituição federal, Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (redação dada pela Emenda Constitucional 19/98.) (*Négrito da autora.*)

No que tange à **eficácia**, este atributo está diretamente ligado com o alcance de resultados gerados, ou seja, a eficácia ocorre quando os resultados almejados na implementação de determinada política pública são constatados independentemente do aporte de recursos necessários para isto. Assim, a eficácia decorre da concretização das metas inicialmente traçadas.

O último atributo referenciado por Repetto (2004) é a *accountability*, que para o autor expressa o valor e os mecanismos que precisam pautar a ação do governo na prestação de suas contas para a sociedade e no equilíbrio dos governantes em termos de *check and balances*²⁶. Entretanto, apesar de a definição de Repetto (2004) se basear com forte tendência no conceito de *accountability* horizontal, o termo tem seu debate explorado sobre a forma vertical e societária. A *accountability* vertical é definida como o controle exercido pelos cidadãos pelo voto; já a horizontal parte do pressuposto de que, se apenas o voto é insuficiente para garantir o controle do poder, e consequentemente a boa gestão da máquina pública, é necessária a distribuição de poder entre outras esferas com a finalidade de responsabilização pela violação de regras e leis. Nesse sentido, a ideia de *accountability* horizontal aponta para a existência de

(...) agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, *apud* BRONZO, 2000, p. 4).

Já a societária constitui um mecanismo de controle por parte de associações e movimentos de cidadãos que expõem para toda a coletividade as ações e opções das atividades governamentais, como forma de complemento do direito do voto.

No que diz respeito aos atributos que expressam a finalidade, ou seja, o “para que” da capacidade estatal, eles se manifestam em legitimidade e equidade.

A legitimidade advém da necessidade de credibilidade social na gestão das políticas públicas, ou seja, do reconhecimento por parte não só dos atores envolvidos, mas, de toda a coletividade, de que o modo escolhido de enfrentar determinado problema é o mais adequado. Desta maneira, na visão de Repetto (2004), este atributo está associado à democracia, no

²⁶ A expressão “check and balance” concretiza-se no Art. 2.º da CF/88, que traduz o sistema de freios e contrapesos, transformando a independência que o texto constitucional afirma existir entre os três poderes numa interdependência, criando um mecanismo de controle recíproco, de modo a evitar-se a hipertrofia de um poder em detrimento da atrofia dos demais poderes. Por força do *check and balance* os juizes da suprema corte são indicados e nomeados pelo presidente da República, depois de terem seus nomes aprovados pelo Congresso Nacional, sendo atribuído a eles, depois, o papel de julgar e cassar o mandato das próprias autoridades que os conduziram, sendo eles próprios (juizes da suprema corte) julgados pelo Parlamento que os aprovava, caracterizando o ciclo de controle do sistema de freios e contrapesos.

sentido de participação de todos os envolvidos nas tomadas de decisões, pois as políticas públicas, por envolver vários atores, devem ser planejadas de modo a contemplar o interesse da maioria deles. Assim, a legitimidade contextualiza-se na esfera política da capacidade estatal, tendo em vista que a escolha de determinada política pública faz parte do jogo de interesses, entretanto não se consubstancia apenas neste fator. Deve-se levar em conta, quando da implementação de uma política social, critérios como existência de recursos, necessidade do público-alvo, capacidade da máquina administrativa, dentre vários outros analisados em uma escolha que se origina de um processo legítimo de tomada de decisão. A legitimidade origina-se da sinergia entre a vontade do povo e a possibilidade de execução por parte da Administração, ou seja, do consenso sobre o modo de enfrentar os problemas sociais.

A equidade permanente que também expressa o “para que” da capacidade estatal traduz-se na igualdade de oportunidades de acesso de serviços sociais a todos os cidadãos que delas necessitam. Entretanto, como bem assegura Molina (2003), a equidade não se confunde com o igualitarismo, muito pelo contrário, devem existir tratamentos diferentes que permitam compensar as deficiências no acesso e nas possibilidades de políticas sociais, de modo que se alcance resultados e proteções iguais. A equidade visa justamente a romper o sistema paternalista e clientelista, em que poucos atores são contemplados, o que faz do público-alvo apenas mero objeto de negociação e, não, sujeitos ativos de direitos. Ademais, as políticas públicas para alcançar a equidade permanente devem ater-se não apenas em atuar nas consequências dos problemas, mas, também, nas causas que geram a exclusão dos direitos de cidadania.

Desta maneira, os atributos apresentados por Repetto (2004) é a base de análise para constatação da capacidade estatal na esfera de cada instituição, sendo os indicadores necessários para apuração do grau desta capacidade. Apesar de não ser tarefa simples, por consubstanciarem-se no próprio diagnóstico da instituição, os atributos analisados serão ferramentas importantes para traçar os desafios para implementação das políticas sociais descentralizadas pelo Governo federal.

Entretanto, deve ser feita uma ressalva: o enfoque analítico usado por Repetto (2004) fornecerá para este trabalho apenas a diretriz essencial da interpretação que se fará da consolidação da política de assistência social no município de Divinópolis, pois o autor não traz à tona critérios detalhados para realização da análise como índices ou padrões que viabilizassem a mensuração dos atributos por ele descritos. Dessa maneira, o quadro 1, abaixo, definirá quais serão os referenciais que indicarão o potencial de capacidade, partindo

de elementos como coordenação, qualidade e sustentabilidade, que serão analisados em relação ao município de Divinópolis, partindo do referencial de resgate da trajetória.

Capacidade Política	– Relação do Poder Executivo com o Conselho Municipal de Assistência Social, demonstrando habilidade, liderança e legitimidade do Governo para obter consenso sobre a gestão; interferência que o Governo federal e o Ministério Público exercem sobre o Governo municipal, catalisando o processo de produção das políticas públicas voltadas para a área.
Capacidade Administrativa	– Análise da coordenação, qualidade e sustentabilidade por meio dos elementos que envolvem os recursos humanos e financeiros e estrutura administrativa.

Quadro 1: Comparativo: capacidade administrativa e capacidade política.

Dessa forma a capacidade estatal é um caminho possível para que o município alcance condições necessárias para gestão das políticas sociais descentralizadas, de modo que supere uma trajetória marcada por um caráter fragmentado, repressivo e clientelista que insiste em caracterizar a assistência social do município, afirmativa justificada no próximo item.

2.4 O papel da capacidade estatal na construção da política de assistência social no município

As mudanças ocorridas no sistema brasileiro após a Constituição de 1988 foram decisivas para aumentar a demanda de maior organização do aparato institucional dos entes municipais, viabilizando concretizar o ideal de descentralização proposto pela carta constitucional. Entretanto, somente a previsão legal e uma nova corrente teórica descentralizadora, com perspectivas positivas, não são suficientes para que a descentralização gere um resultado automático de implementação de políticas sociais nos municípios.

Assim, a capacidade estatal é condição de viabilidade do processo de descentralização, podendo inclusive ser fator decisivo na efetividade da autonomia política concedida ao município, ou seja, os preceitos sobre assistência social apenas se consolidarão com capacitação institucional, desenvolvimento local e promoção dos canais políticos de diálogo entre governo e sociedade local.

A hipótese aqui delineada é que os problemas e desafios da gestão das políticas de assistência social para os municípios poderão ser enfrentados pelo fortalecimento das capacidades estatais, administrando esta política pública por meio dos atributos enumerados por Repetto (2004), como coordenação, flexibilidade, inovação, qualidade, sustentabilidade, avaliabilidade, eficiência, eficácia e *accountability*.

Filgueiras (2005) evidencia que as dificuldades dos municípios brasileiros podem ser constatadas pela fragilidade da capacidade administrativa dos governos municipais, interpretada por indicadores como a precária informatização dos procedimentos administrativos, um reduzido número de profissionais e a sua falta de capacitação, procedimentos orçamentários desvinculados da atividade de planejamento e não submetidos a controle social, enfim, uma administração escassamente provida de instrumentos de planejamento de médio e longo prazo.

Associada a todos esses indicadores, evidencia-se a falta de capacidade política, demonstrada na realidade municipal pelos conchavos político-partidários, que colocam em cargos de coordenação da área de assistência social elementos sem preparação e formação adequadas para o desempenho dessas funções, o que provoca uma lesão imediata na construção e execução das políticas públicas e, conseqüentemente, a descontinuidade da trajetória institucional local. Ou seja, a dinâmica do processo de descentralização é fortemente afetada pelo projeto político de cada gestão municipal. Sob este enfoque, destaca-se a importância da participação da sociedade civil na elaboração e construção de um sistema descentralizado e participativo, fator que se consolida pela efetiva estruturação dos conselhos municipais.

Ainda no âmbito da capacidade política, é fundamental ressaltar o papel do Ministério Público, responsável pela proteção do patrimônio público e social, como órgão catalisador de capacidade estatal do município, tendo em vista o controle legal exercido pela instituição sobre o governo para que este atenda a todas as disposições legais e cumpra suas determinações constitucionais.

Com a concepção de capacidade política, tem-se enfatizada a necessidade crescente de que o poder público municipal se torne disposto a relacionar-se com os atores sociais, que assumem, crescentemente, papéis na formulação, gestão e financiamento das políticas sociais.

Nesse sentido, é fundamental a análise do papel do Governo federal como ente responsável pela coordenação e indução de políticas sociais. Sua atuação influencia diretamente a construção da capacidade estatal no município, sendo esta decisiva para tornar efetivos os programas federais de assistência social.

Diante do exposto nesta seção, tem-se que apenas determinações constitucionais e normas expressas não constituem fatores determinantes para que os governos locais assumam a função de gestores dos serviços sociais. Apesar de estes fatores serem de suma importância para deslocar a implementação da assistência social para a esfera local, certamente eles não são suficientes.

A construção da “capacidade estatal” dentro da esfera municipal constitui uma das variáveis mais importantes para a real transferência de responsabilidades, o que não é tarefa fácil para os municípios brasileiros. Espera-se, assim, que, desenvolvendo atributos da capacidade estatal, que foram induzidos pelo Governo federal, o município de Divinópolis seja capaz de superar uma trajetória de assistência social marcada pelo clientelismo e filantropia e construir um modelo sustentável, trajetória analisada no próximo capítulo.

3 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DIVINÓPOLIS

A trajetória institucional da assistência social no município de Divinópolis, formada por seu histórico, seus atores, seus instrumentos e suas ações, constitui fator relevante a ser estudado neste capítulo. Ou seja, é a partir da análise dessa trajetória até a configuração atual existente no município, tendo como marco relevante a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, que se poderá avaliar o que esta história contribuiu e afetou a atual institucionalidade, condicionando a capacidade estatal hoje existente. O objetivo, para além de uma perspectiva de análise, também avaliará a dimensão prática que consiste em apontar os desafios existentes para uma efetiva consolidação de assistência social no município.

A escolha de um município como o de Divinópolis para a análise das mudanças ocorridas na área social, principalmente a partir do processo descentralizador, apresenta várias vantagens, que, somadas às questões pessoais já expostas na introdução, fundamentam sua escolha para o trabalho desenvolvido. Primeiramente, é importante mencionar que não se trata de uma cidade em que a carência de recursos financeiros possa ser fator de dificuldade para implantação da política de assistência social como alguns municípios do norte do estado, ou do vale do Jequitinhonha. Mas também não representa um polo financeiro de atividade econômica privilegiada como Betim ou Ipatinga. Isto é, Divinópolis representa uma cidade de porte médio, com dimensão populacional na faixa de duzentos mil habitantes, relacionada pela Fundação João Pinheiro dentre as dez melhores cidades do Estado para investir-se, e conforme publicado pela revista Exame, está entre as cem melhores do país.

Assim, destaca-se como um caso de análise que poderá ser identificado como paradigma para outros municípios de Minas Gerais, sendo que nenhuma das justificativas para falta de estrutura da assistência social pode ser atribuída a fatores extremos, já que o município de Divinópolis não é caracterizado por nenhuma situação atípica, uma vez que sua escolha para objeto desta pesquisa surgiu exatamente desse *status* de normalidade.

Além disso, deve ser observado que, não obstante a inexistência de situações atípicas em relação a Divinópolis, alguns outros fatores pesam na estruturação do sistema de assistência social, como o fato de Divinópolis ser caracterizada capital regional, atuando como polo irradiador de influência, e também atrativo de demanda, esta última uma característica firmada pela variabilidade já que chega a Divinópolis, diariamente, uma considerável população flutuante, consequentemente usuária do serviço de assistência social.

Dessa forma, será vista no próximo item a trajetória da assistência social em Divinópolis, constatando as primeiras formas de expressão de vulto desta política, até o momento atual, que é o nosso foco de análise para constatação da capacidade estatal existente na Secretaria Municipal de Assistência Social.

3. 1 Caracterização do município

O contexto no qual ocorre o desenvolvimento da assistência social em Divinópolis é requisito para que se estabeleçam os parâmetros de análise; dessa forma, é importante pontuar as principais características desta política do município ao longo do tempo, para entender como elas influenciaram a história da assistência social local e como ainda influenciam os desafios para construção da assistência social em Divinópolis.

As primeiras notícias sobre a ocupação da região do atual município de Divinópolis remontam ao início do século XVIII, quando, em 1710, o governador de Minas, Antônio de Albuquerque Coelho de Carvalho, intimou os “candidés”²⁷ a instalarem-se no local denominado Cachoeira do Itapecerica. Mas Divinópolis foi de fato fundada em 13 de janeiro de 1767 por aproximadamente cinquenta famílias moradoras do sertão dos rios Itapecerica e Pará, lideradas pelo fazendeiro João Pimenta Ferreira. Recebeu o nome de Paragem da Itapecerica, para superar o rigoroso trabalho dos selvagens índios Candidés. Transformou-se em arraial do Espírito Santo da Itapecerica em 24 de março de 1770, quando o sertanista Manuel Fernandes Teixeira fez uma doação de terras à Igreja destinadas à povoação. A passagem do Itapecerica, conhecida por sua beleza e utilidade, foi palco de lutas e violentas disputas entre autoridades das Câmaras coloniais de Pitangui, São João del-Rei e Tamanduá (atual cidade de Itapecerica). Desde sua fundação, até 1841, pertenceu ao município de Pitangui, sendo um dos seus principais distritos. A partir dessa data, foi anexado ao município de Itapecerica até sua emancipação em 1912. Em 30 de abril de 1890, sob a administração do presidente estadual, João Pinheiro da Silva, Divinópolis teve inaugurada a Estrada de Ferro do Oeste de Minas (Efom), o que criou as condições para emancipação. O município de

²⁷ Candidés é o apelido dos primitivos fundadores da antiga paróquia do Espírito Santo da Itapeccerica, que mais tarde habitaram o vale do Itapeccerica em Minas Gerais. (BARRETO, 1992).

Divinópolis foi instalado oficialmente em 1.º de junho de 1912²⁸ e, em 3 de setembro do mesmo ano mudou de nome para Vila Divinópolis, perpetuando a antiga denominação do Espírito Santo do Itapecerica, conforme a *Cartilha do Cidadão da Câmara Municipal de Divinópolis* (2008).

É importante registrar que, diferentemente da maioria dos municípios mineiros, Divinópolis não tinha a atividade agrícola como seu principal vetor de desenvolvimento econômico. O primeiro e grande precursor do desenvolvimento econômico no município foi a construção da ferrovia, que, aliada a outras condições favoráveis como a localização geográfica e estratégica da cidade, proporcionaram o crescimento da indústria e do comércio. Neste sentido, Corgozinho destaca que o progresso econômico de Divinópolis no século XIX decorreu de vários fatores, que, juntos, estabeleceram as condições favoráveis para consolidação do seu desenvolvimento, sendo eles:

(...) a conjuntura política e econômica nacional favorável, que estimulava a demanda por artigos industriais básicos na produção de bens de consumo duráveis; a virtude de vários indivíduos, particularmente o empresário Jovelino Rabelo e suas ações transformadoras da realidade; a situação de Divinópolis, como privilegiado entroncamento ferroviário e existência de um expressivo contingente operário já estabelecido ou transferido para a cidade; e por fim a localização estratégica da cidade próxima a confluência de dois rios e abundância de fornecimento de energia elétrica. (CORGOZINHO, 2003, p. 193).

Em 1942 instalou-se na cidade a Companhia Mineira de Siderurgia, conhecida como “Mineira”. Progressivamente, diversas indústrias²⁹ instalaram-se no município, sendo as de maior destaque: a J. Rabello S. A., em 1950, que se dedicava a produzir ferro-gusa; e a Companhia Laminação e Cimento Portland Pains, em 1953, que mais tarde foi comprada pelo grupo Gerdau. Já na década de 1960, Divinópolis representava o maior polo ferroviário de Minas Gerais, contando com 1.300 operários, que atuavam em diversas frentes da Rede Ferroviária, conforme o jornal O Globo (*apud* CORGOZINHO, 2003). Ainda segundo Corgozinho (2003), pode-se afirmar que, apesar de o desenvolvimento ter acontecido de maneira concentrada no ramo da siderurgia, ele trouxe consequências para o desenvolvimento da cidade como um todo. Ou seja, aumentou-se o número de empregos, de circulação de capital, de impostos pagos ao governo local, aumentando a necessidade de obras de infra-

²⁸ Conforme registro do *Anuário da cidade*, apenas em 1935 Divinópolis foi transformada em comarca, com a inauguração da primeira ponte de concreto sobre o rio Pará.

²⁹ Segundo Corgozinho (2003), além dessas siderurgias foram fundadas em Divinópolis: Siderúrgica Bandeirantes L.da, em 1955; Siderúrgica Divinópolis L.da, em 1958; Siderúrgica Orion L.da, em 1958; Siderúrgica Industrial Mineira L.da, também em 1958; e Siderúrgica Brasília, Ferroceste Industrial L.da e Siderúrgica São Cristóvão L.da, todas em 1959.

estrutura e oferecimento de bens e serviços, estimulando o aumento da população e a ocupação do espaço urbano.

Entretanto, além do crescimento econômico, o desenvolvimento industrial e comercial de Divinópolis trouxe também o aumento da demanda de serviços sociais capazes de atender parte da população proletária de poder aquisitivo mais restrito do que os grandes empresários. Ademais, no final da década de 1960, o ferro-gusa não suportou a crise de superprodução, entrando em franca derrocada, abrindo espaço para mercados similares, levando o número de desempregados³⁰ a crescer vertiginosamente.

Nos anos seguintes, com a política de isenção de imposto alfandegário e o financiamento para aquisição de equipamentos, a situação do ferro-gusa estabilizou-se, ainda que suscetível a momentos de prosperidade e decadência.

A aceleração do crescimento nos anos oitenta trouxe progresso, desenvolvimento e um aumento da arrecadação de impostos. Consequentemente, o governo local deparou-se com a necessidade de superar os efeitos sociais perversos oriundos da industrialização e, já sob essa ótica, os recursos não conseguiam suprir as pressões com relação à implantação de serviços sociais.

Até a década de 1980 o município de Divinópolis contava apenas com instituições filantrópicas de caráter privado ou de responsabilidade da Província de Santa Cruz, representada pela Ordem dos Frades Menores (OFM, franciscanos). O poder público fazia-se presente apenas com recursos federais, oriundos da LBA, como a manutenção do Lactário, e de algumas poucas instituições, sendo a maioria das ações na área social, realizadas por meio de subvenções para as entidades. O papel da primeira dama era marcante na assistência social, mas não capaz de se tornar uma função administrativa, apenas uma “ajuda”.

A assistência social veio a possuir estrutura própria apenas em 1987, quando da criação da Fundação Municipal de Promoção Humana (Pró-Humana), pessoa jurídica de direito público que não fazia parte da administração direta, mas, sim, da administração indireta do Município, com estrutura e orçamento próprio.

Entretanto, a realidade mostrava uma fundação ligada inteiramente ao Executivo municipal, com todos os cargos de livre nomeação e exoneração a serem nomeados pelo poder político vigente na época, sem quadro de funcionários de carreira. Na verdade, continuava a fazer-se assistência social por meio de associações “sem fins lucrativos”,

³⁰ Em 1960, apenas oito empresas conseguiram suplantar a crise do gusa, e dos 22 altos-fornos existentes apenas dez deles continuaram funcionando, trazendo desemprego para 1.800 operários, conforme o jornal *Tribuna da Imprensa* (*apud* CORGOZINHO, 2003, p. 209).

caracterizando estruturas paralelas de ação social, nas quais eram contratadas pessoas “indicadas” pelo governo local. Pode-se sugerir, com isso, que a criação da Fundação Pró-Humana não resultou de um prisma ideológico de ação social, nem de implementação de normativas federais, mas, de interesse em distribuir mais cargos políticos, demonstrando frágil caminho de institucionalização de assistência social.

Já em 1991 o município de Divinópolis, conforme consta nas informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possuía um percentual de população cinco vezes maior do que possuía em 1950, enquanto no mesmo período a população do estado de Minas Gerais cresceu duas vezes e a do Brasil aproximadamente três vezes. Neste contexto, emerge o setor confeccionista, sendo instalado em 1985 o Salão de Moda de Divinópolis, iniciando o promissor ciclo de confecções de vestuário.

No que tange ao acelerado processo de urbanização do município, é importante registrar que Divinópolis não apresenta aglomerações com características do tipo favelas, as maiores aglomerações de famílias de baixa renda iniciadas nos anos 80 concentram-se em loteamentos de bairros distantes, com saneamento deficitário, tendo em vista o preço acessível dos lotes.

Como já explorado, Divinópolis representa uma cidade de destacada atividade econômica, polo siderúrgico e de confecções, fatores que refletidos na arrecadação municipal, descarta, inicialmente, a falta de recursos como razão para a frágil capacidade estatal construída nas ações de assistência social.

O projeto de intervenção sócio-ambiental elaborado para o Programa de Aceleração de Crescimento do Governo federal em março de 2008 traz as seguintes constatações:

O centro da cidade e bairros do entorno possuem um razoável nível de saneamento e urbanização, contrapondo-se aos bairros periféricos ainda muito carentes de infraestrutura. São 35 bairros sem rede de esgoto ou pavimentação sequer do itinerário de transporte coletivo, que representa enormes dificuldades para o cotidiano das pessoas que nele residem. O esgoto correndo à céu aberto, ou direcionado a fossas comunitárias já saturadas e de difícil manutenção, trazem malefícios à saúde de todos. A falta de pavimentação nas vias que compõem a linha de ônibus, geram poeira na época das secas e retenções pelo barro na época chuvosas o que impede inclusive que estudantes e trabalhadores se desloquem até as Escolas ou locais de trabalho. (BRASIL, 2008).

A situação sócio-econômica do município pode ser evidenciada pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) que expressa a conjunção de série de fatores, os quais permitem indicar a situação relativa do município, sendo eles: esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização de adultos, taxa bruta de frequência escolar, renda *per capita*, índices de longevidade, de educação e de renda.

Tanto no que se refere ao índice global (IDH-M), quanto ao que tange a cada um dos indicadores, Divinópolis apresenta uma melhoria entre 1991 e 2000, na ordem de 10,07%. Embora essa pesquisa não tenha por objetivo comparar e avaliar os indicadores, considera-se importante apresentar o resultado do perfil de Divinópolis, elaborado pelo Atlas de Desenvolvimento Urbano:

No período de 1991–2000, o IDH-M de Divinópolis cresceu 10,07%, passando de 0,755 em 1991 para 0,83 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação com 35,4%, seguida pela Longevidade, com 34,1% e pela Renda, com 30,6%.

(...)

Em 2000, o IDH-M de Divinópolis é 0,831. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano, IDH maior que 0,8.

(...)

Em relação a outros municípios do Estado, em 2000, Divinópolis, apresenta situação boa: ocupa a 5.^a posição, sendo que 4 municípios (0,5%) estão em situação melhor e 848 municípios (99,5%) estão em situação pior ou igual.

Assim, constata-se que o rápido crescimento do município ao longo das últimas décadas, consequentemente a necessidade de mão-de-obra, conforme as oscilações nacionais da economia, foi motivo determinante no surgimento de fortes desigualdades sociais, demonstrando um desafio cotidiano para as políticas sociais, o que leva à maior pressão sobre a estrutura responsável por sua execução. Somada a esses fatores, acentua-se ainda a representação de Divinópolis como cidade-polo da região centro-oeste, tornando-se responsável pelos problemas do entorno. O município apresenta fortes demandas da área de saúde, de municípios vizinhos como Itapecerica, Santo Antônio do Monte, Formiga, São Sebastião do Oeste, Perdígão, Carmo do Cajuru, Araújos, Oliveira, Carmo da Mata, São Gonçalo do Pará, entre outros, que deságuam na Saúde Pública de Divinópolis, sem nenhuma contrapartida.

Pode-se analisar pelas tabelas 1, 2 e 3, abaixo, que a arrecadação do município de Divinópolis, nos últimos doze anos, indicado no período de 1997 a 2008, teve uma evolução crescente no que diz respeito à arrecadação total. Isso traz à tona o fato de que a falta de recursos financeiros não pode ser usada como obstáculo para o desenvolvimento de uma política social de sucesso. Afirmação que pode ser corroborada pela lei 6681/07 que autoriza o Município de Divinópolis a contratar financiamento com a Caixa Econômica Federal no montante de R\$43.700.000,00 (quarenta e três milhões e setecentos mil reais) para obras do plano de aceleração do crescimento, tendo em vista o município cumprir as condições e limites de endividamento conforme prescrições da Secretaria do Tesouro Nacional.

Arrecadação Anual do Município de Divinópolis						% de Part.
Gestão: 1997 a 2000						
Descrição	1997	1998	1999	2000	Total	
Impostos	6.667.561,30	7.571.573,76	8.605.449,08	9.170.813,75	32.015.397,89	62,403
Taxas	3.350.378,49	4.407.623,10	5.466.057,59	6.060.445,68	19.284.504,86	37,589
Cont.Melhoria	631,26	2.435,31	668,26	394,75	4.129,58	0,008
Total	10.018.571,05	11.981.632,17	14.072.174,93	15.231.654,18	51.304.032,33	100,000

Tabela 1: Participação da arrecadação por tipo de receita: Gestão 97 a 2000

Arrecadação Anual do Município de Divinópolis						% de Part.
Gestão: 2001 a 2004						
Descrição	2001	2002	2003	2004	Total	
Impostos	9.023.444,93	12.237.502,26	12.940.887,90	15.862.747,66	50.064.582,75	61,936
Taxas	7.016.930,22	8.419.714,74	10.387.542,42	4.921.379,57	30.745.566,95	38,036
Cont.Melhoria	2.526,90	665,17	0,00	19.867,85	23.059,92	0,029
Total	16.042.902,05	20.657.882,17	23.328.430,32	20.803.995,08	80.833.209,62	100,000

Tabela 2: Participação da arrecadação por tipo de receita: Gestão 01 a 04

Arrecadação Anual do Município de Divinópolis						% de Part.
Gestão: 2005 a 2008						
Descrição	2005	2006	2007	2008	Total	
Impostos	20.300.772,06	24.308.261,60	29.012.124,77	33.996.012,36	107.617.170,79	80,860
Taxas	5.028.325,35	5.805.380,28	6.465.316,21	8.170.317,19	25.469.339,03	19,137
Cont.Melhoria	0,00	1.389,42	2.913,78	102,93	4.406,13	0,003
Total	25.329.097,41	30.115.031,30	35.480.354,76	42.166.432,48	133.090.915,95	100,000

Tabela 3: Participação da arrecadação por tipo de receita: Gestão 05 a 08

Fonte: Contabilidade-Geral do Município de Divinópolis/2008.

Assim, os dados compilados demonstram que, de forma gradativa, a arrecadação vem progredindo ao longo dessas três gestões. Abaixo é apresentada a tabela 4, na qual, de forma comparativa, demonstram-se o crescimento e o decréscimo dessas receitas, evidenciando a evolução crescente no que diz respeito à arrecadação de impostos.

Comparação em (%) das Gestões		
Descrição	1997 a 2004	2004 a 2008
Impostos	56,38	114,96
Taxas	59,43	(17,16)
Contribuição de Melhoria	458,41	(80,89)
Total	57,56	64,65

Tabela 4: Comparação da arrecadação por tipo de receita: Gestão 1997 a 2008

3.2 A assistência social no município e sua trajetória

A maneira de como um órgão desenvolve sua atuação e operacionaliza sua política pública revela os aspectos dessa política e do governo que a lidera. Desta maneira, é de fundamental importância resgatar a história da Secretaria Municipal de Assistência Social do Município para entender a capacidade estatal hoje consolidada, tendo em vista que o passado é um fator relevante para compreensão do presente. Neste processo de resgate foi necessário ouvir várias pessoas ligadas à área, que de alguma forma fizeram parte desta história, e também efetuar pesquisas documentais, por meio da análise da legislação ainda existente³¹. Assim, reconstruiu-se a estrutura administrativa da Secretaria desde sua efetiva institucionalização para entender-se a organização hoje vigente.

De um modo geral, a pesquisa histórica na área da assistência social, pela própria falta de registro, e por não ter sido desenvolvida sob o enfoque de política, mas, sim, de caridade, não possuiu uma cultura de produção de informação, daí a importância das entrevistas na geração das informações levantadas para construção da trajetória em estudo.

Apesar de esta pesquisa analisar a capacidade estatal existente no momento atual, ou seja, o exercício de 2008, será recuperado o início da prática de assistência social desde o momento dos primeiros registros de domínio da pesquisa, para que assim se possa compreender a existência das características até hoje existentes em nossa política de assistência.

3.2.1 *Os primórdios: os vicentinos*

Os vicentinos da Sociedade de São Vicente de Paulo foram os pioneiros na prática de assistência social no município de Divinópolis. Conforme documentos arquivados na própria associação, a primeira conferência foi fundada³² em 12 de outubro de 1897 sob a

³¹ A Secretaria Municipal de Assistência Social (Pró-Humana) não possui nenhum registro de sua história nem de seus programas. Desta maneira, para construir sua trajetória foi imprescindível ouvir pessoas que participaram de momentos importantes desta história, resgatando todas as lembranças possíveis de suas memórias. Ademais, não existe no município de Divinópolis a continuidade do mesmo grupo político no poder, acarretando fragmentação de projetos iniciados.

³² O fundador era o farmacêutico João Ferreira da Silva Guimarães, morador da cidade de São Gonçalo do Pará, vizinha a Divinópolis.

denominação de Conferência do Divino Espírito Santo. A principal atividade da entidade era a doação de alimentos, roupas, calçados, medicamentos e o fornecimento de urnas mortuárias. Formada por senhores considerados importantes na sociedade divinopolitana, teve como seu primeiro presidente o s.r Augusto Teixeira da Fonseca e como membro da diretoria o S.r Antônio Olímpio de Moraes, que exerceu o cargo de presidente da Câmara Municipal e, conseqüentemente, de agente executivo, equivalente a prefeito municipal, no período de 1912 a 1918.

A partir da fundação da primeira Conferência foram fundadas mais sete unidades; o regulamento era o mesmo para todas e trazia como principal lema “a santificação de seus membros, ou seja, a ajuda ao próximo seria uma forma de ajuda a si mesmo, pois traria a elevação espiritual”³³. A primeira grande obra dos vicentinos foi a criação, em 28 de maio de 1939, de um armazém para guardar os alimentos doados aos pobres, conhecido como “Dispensário”. O Dispensário, como era chamado, foi uma atividade que permaneceu por longa data, não se tendo registro do momento certo de sua extinção; a matéria publicada pelo jornal A Semana, de 30 de abril de 1967 (Anexo A), demonstra sua efetividade na época:

O Dispensário, em questão, atende às quartas-feiras e aos sábados, de 12 às 16 horas, em grande movimentação, socorridos de 25 conferências. Cada portador apresenta o vale recebido de sua Conferência e recebe a quantidade de gêneros, de acordo com a quantia estipulada no vale.

Após a criação do Dispensário, a Sociedade de São Vicente de Paulo construiu³⁴ sua primeira Vila Vicentina, Obras Assistenciais São Vicente de Paulo; à frente da instituição na época estavam os confrades Acilino Diniz Moreira, Joaquim Martins Lara, Adelino Alves, Vicente Valério, dentre outros. A Vila foi criada com o objetivo de abrigar pessoas necessitadas, carentes, sem moradia, não se destinava apenas aos idosos, pois chegava a abrigar famílias inteiras, inclusive com crianças (CORGOZINHO, 2003).

Além da Sociedade de São Vicente de Paulo, as primeiras associações que se tem notícia constam da legislação registrada no arquivo municipal, evidenciando a criação da Associação da Criança e Velhice Desamparada (ACVD), instituição³⁵ autônoma que funcionava no Hospital Nossa Senhora Aparecida. Ainda, nesse contexto, o primeiro

³³ Informações do entrevistado Antônio Dias Filho, nascido em Divinópolis, confrade da Sociedade de São Vicente de Paulo desde 1956, profundo conhecedor sobre a entidade. Entrevista realizada em 9 de março de 2009.

³⁴ A construção aconteceu em decorrência da doação que a associação recebeu de um terreno na rua do Ferro, bairro Niterói.

³⁵ Instituição criada pela Lei n.º 15, de 27 de abril de 1948.

orçamento³⁶ de que se tem registro nos anais do Executivo municipal, relativo para o exercício de 1949, traz as seguintes entidades sociais receptoras de subvenções: “Sociedade São Vicente de Paulo, Sociedade de Proteção aos Lázaros, Sociedade de Tuberculosos Proletários, Associação Beneficiária dos Ferroviários de Divinópolis, Maternidade para Assistência, Lactário para Assistência à Infância, Dispensário dos Pobres para Alimentação, Associação da Criança e Velhice Desamparada, Mendigos”. Numa possível confrontação com o nível central de políticas, nota-se que, no município, no período de 1949 e nos orçamentos seguintes³⁷, repetia-se a mesma forma de ação social, ou seja, repetia-se a forma dispersa, emergencial, e fragmentada do governo de central, não identificando o que era público e privado.

As causas sociais de tal época eram na maioria das vezes agasalhadas por senhoras de prestígio da sociedade; muitas delas agiam com entidades sociais vinculadas à Igreja, como o Lactário, vinculado à Ordem dos Frades Menores (OFM), franciscanos.

Conforme Ferreira (1994), os franciscanos chegaram a Divinópolis em meados de 1924 com a finalidade de a Ordem estabelecer-se na cidade e, de imediato, assumir a Paróquia do Divino Espírito Santo, para depois construir um templo e implantar seu seminário. O franciscano frei Isidro Bottega, vigário da Paróquia de Santo Antônio no período de 1952 a 1962, implantou a Escola Profissional São Francisco de Assis, em 1952, com a finalidade de atender crianças pobres; elas passavam o dia na entidade com direito à alimentação e aprendizagem de algum ofício. Para Ferreira (1994) o “Pão de Santo Antônio”, que era distribuído às terças-feiras às pessoas carentes, ganhou uma nova dinâmica com a criação das Obras Sociais da Paróquia de Santo Antônio, em 14 de fevereiro de 1957, por frei Isidro.

3.2.2 O Lactário dos franciscanos

O Lactário dos franciscanos foi fundado em meados de 1955 e contava com a participação da primeira-dama³⁸ da época, a s.ra Maria de Lourdes Pimentel, que contava com o apoio de algumas senhoras, como Hilda Guimarães Souki, Isaura Ferreira e Benigna. Além

³⁶ Lei n.º 58, de 17 de novembro de 1948, que orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 1949.

³⁷ Lei n.º 59, de 17 de novembro de 1948, que dispõe sobre auxílios diversos; Lei n.º 117, de 22 de outubro de 1949, que dispõe sobre concessão de contribuições, subvenções e auxílios diversos; Lei n.º 180, de 1.º de janeiro de 1951, que orça receita e fixa despesa para o exercício de 1951.

³⁸ Esposa do então prefeito, Luís Fernandes de Souza, que exerceu seu mandato de 31 de janeiro de 1955 a 31 de janeiro de 1959.

do Lactário, a Igreja também era responsável pelo programa especial para meninas Orfanato Jardim das Meninas dos Santos Anjos e pelo programa Sopa de Santo Antônio, ambos criados em 1956³⁹.

Em 1960, ainda com a ideologia de ajuda aos desamparados e mais necessitados, foi inaugurado o novo prédio das Obras Sociais da Paróquia de Santo Antônio, com sala de corte e de costura, sopa para os pobres e uma vasta biblioteca. Referente à presença da Igreja Católica, Mestriner ressalta que

Ao se analisar historicamente a formação do aparato de assistência social brasileiro, percebe-se que ele se caracterizava e se manteve, até hoje, sob um sistema de regulação que, embora único porque exercido pelo Estado, foi pactuado com os interesses da Igreja e das classes dominantes mantenedoras das organizações sociais sem fins lucrativos. (MESTRINER, 2005, p. 286).

Assim, a Igreja tratava a filantropia como caridade, uma ajuda bondosa que se consolidava na ajuda daquele que dela necessitava.

É importante registrar que nessa época, sob o governo do prefeito Sebastião Guimarães (1.º de janeiro de 1959 a 31 de dezembro de 1962), quem trabalhava com os franciscanos era sua irmã, s.ra Ivone Guimarães, caracterizando de forma atípica o primeiro-damismo nesse momento, tendo-se em vista que o então prefeito era solteiro e quem encarnava o papel de “solidariedade e família” do governo era ela⁴⁰. O traço marcante do primeiro-damismo no município até 1973 consistia em ações da primeira-dama relativas à doação de alimentos, roupas, remédios, leite em pó e cobertores para as pessoas que buscavam auxílio de alguma entidade que as primeiras-damas ajudavam ou a doação era realizada diretamente na porta de suas casas⁴¹.

Em 1957, a assistência social dentro da Prefeitura fazia parte Serviço de Educação, Saúde e Assistência⁴², entretanto a legislação vigente não descrevia nenhuma atribuição específica para assistência social, prescrevendo atribuições afetas apenas à área das escolas rurais. Já, em 1971, o Serviço de Educação, Saúde e Assistência foi transformado por lei⁴³ em Departamento de Educação, Saúde e Assistência Social, com um setor específico denominado Setor de Assistência Social com a seguinte atribuição:

Art. 19. O Setor de Assistência Social é o órgão encarregado de promover e desenvolver programas de assistência aos menores abandonados e as pessoas

³⁹ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 28 de fevereiro de 2009.

⁴⁰ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 3 de março de 2009.

⁴¹ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 5 de março de 2009.

⁴² Lei n.º 433, de 9 de novembro de 1957.

⁴³ Lei n.º 948, de 1.º de dezembro de 1971.

carentes de recursos; opinar sobre pedidos de subvenções e auxílios a entidades de assistência e fiscalizar a sua aplicação quando concedida; promover a realização de convênios de assistência social; executar as atribuições ou tarefas determinadas pelo Departamento de Educação, Saúde e Assistência Social. (DIVINÓPOLIS, 1971).

O período de 1962 a 1970 foi marco na construção da política de assistência social no município. Frei Mariano Gijssen, OFM, vigário da Paróquia de Santo Antônio (1962–1970), a partir de 1962 tinha uma nova mentalidade de filantropia; tinha como ideal que era necessário mais que caridade, era necessário construir dignidade e promoção humana. Realizou um amplo trabalho, inclusive com a distribuição de uma cartilha, contra o ato de doação de esmolas, pois partia do pressuposto de que a ajuda deveria ter um caráter de formação, sob o seguinte argumento: “Neste período a grande preocupação da paróquia era encontrar seu lugar inspirador na comunidade dos homens, e não viver marginalizada numa ilha de piedade desencarnada”⁴⁴. Em 1968 fundou a Aliança Divinopolitana de Assistência e Promoção (Adap), que prestava serviços de atendimento a crianças carentes, berçário, cursos pedagógicos de maternal, jardim da infância e pré-escolar (BARRETO, 1992).

A consciência e a preocupação de frei Mariano podem ser constatadas por meio de documento (ANEXO B), que evidencia que há quarenta anos, no ano de 1968, foi realizada a “Reunião dos Convidados para o Planejamento da Assistência Social de Divinópolis” com a finalidade de analisar em conjunto com representantes da Igreja, de grupos de assistência social e demais pessoas envolvidas no assunto a realidade do município em relação ao problema dos mendigos. O prefeito da época, s.r Walchir Jesus de Resende Costa, fez uma declaração que traz a evidência do fato de que assistência social não era para o poder público um direito do cidadão:

Novamente Dr. Walchir ponderou que quanto mais assistência uma cidade der aos pobres, mais pobres atraí para si. Mas justificou: “Temos que considerar o pobre como uma pessoa humana, pois ele não deixa de ser pobre simplesmente porque não é de Divinópolis”.

Nos anos que se seguiram os franciscanos continuaram seus trabalhos sociais, mas sem o entusiasmo inicial dos primeiros tempos e a consciência de frei Mariano, focando a partir de então seu apoio na ajuda a drogados e alcoólatras.

⁴⁴ A frase dita por frei Mariano foi registrada pela s.ra Maria Cecília Guimarães Santos, primeira-dama de Divinópolis por duas vezes e profunda conhecedora das ações franciscanas no município. A informação foi colhida por meio de entrevista oral realizada em 28 de fevereiro de 2009.

3.2.3 A criação do Departamento de Saúde e Assistência Social: passos na institucionalização da política e a LBA

Em 1974, por meio de uma nova lei⁴⁵ de organização administrativa, o Departamento de Educação passou a contar com estrutura própria, sendo criado em separado o Departamento de Saúde e Assistência Social, também com setor específico destinado à assistência social. Entretanto, a competência descrita na nova lei não contém um conceito próprio para o Setor como a lei de 1971, discriminando suas obrigações com as da pasta de Saúde, as quais se destacavam para a política social as seguintes:

a) Incentivar os núcleos assistenciais da comunidade a se entrosarem em um plano municipal de saneamento profilático e de assistência social; b) Realizar convênios com a União, Estado, Municípios e Órgãos Públicos ou privados para execução de programas cooperativos de Saúde e Assistência Social; c) Coordenar, controlar e avaliar as atividades desenvolvidas pelas entidades de saúde, e ação social, que recebem subvenções municipais, com o objetivo de racionalizar sua aplicação. (DIVINÓPOLIS, 1974).

Nota-se que toda a política social do município no período da ditadura militar repetia a política federal de convênios, pois, em 1974, a LBA e o CNSS foram incorporados ao Ministério da Previdência e Assistência Social, intensificando assim a prática clientelista de doação de subvenções. Os orçamentos que se seguiram a 1974 mantiveram a mesma tradição de doação de subvenções⁴⁶.

A criação da LBA no governo de Vargas, no ano de 1942, institucionalizou o “primeiro-damismo” na política de assistência social, consolidando também a política de subvenções às entidades sociais. Entretanto, a influência mais forte da Legião no município foi a doação de subvenções a essas entidades. Uma fonte⁴⁷ de pesquisa evidenciou que, no ano de 1944, a LBA já atuava por meio da distribuição de querosene, açúcar, macarrão, arroz e feijão para os pobres; essa distribuição era realizada na Delegacia de Polícia pelo delegado da época, o s.r Isidoro Augusto Santos.

O primeiro posto da LBA foi instalado apenas em 1970 nas dependências do INSS, ocupando duas salas e um banheiro. Em 1983, a LBA mudou-se para endereço próprio em imóvel alugado pela União para essa finalidade. A agência da LBA em Divinópolis tinha

⁴⁵ Lei n.º 1.133, de 30 de dezembro de 1974.

⁴⁶ A Lei n.º 1.067, de 24 de novembro de 1973, que orça a receita e fixa despesa para o exercício de 1974, traz os seguintes beneficiários das subvenções sociais: Instituto Helena Antipoff (ajuda de custo), diversas instituições, auxílio a indigentes e desvalidos.

⁴⁷ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 9 de março de 2009; o entrevistado narrou que tem claramente em sua memória a distribuição de alimentos realizada pelo então delegado da época.

caráter regional, atendendo não só Divinópolis como todos os municípios ao redor indicados pela esfera central. O trabalho da LBA restringia-se ao acompanhamento na execução dos trabalhos das entidades sociais que recebiam recursos financeiros do Governo federal para seus trabalhos. As entidades conveniadas desempenhavam atividades de distribuição de complementos alimentares a grupos de risco, a gestantes, apoio preventivo e integrador às pessoas portadoras de deficiência e idosos, bem como atividades relacionadas a creches, abrigos e clube de mães (CORGOZINHO, 2003).

Em 1992, a LBA foi transferida para um imóvel do município, permanecendo lá até sua extinção. A ação da LBA no plano local não era condicionada a nenhum estudo conjunto com as outras esferas governamentais como o Estado e o Município. Assim, as ações eram executadas sem um planejamento global, desenvolvidas de maneira fragmentada, paralela e dispersa⁴⁸.

3.2.4 O Consórcio de Entidades de Assistência e Promoção Social

Já em relação ao Consórcio de Entidades de Assistência e Promoção Social (Ceaps), sociedade civil sem fins lucrativos, ele foi fundado em 13 de dezembro de 1972, sendo declarado de utilidade pública⁴⁹ em 13 de setembro de 1974 com suas atividades diretamente orientadas pelo Departamento de Ação Social da Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social. Apesar de instituição privada, funcionava como um braço do Estado dentro do Município, o próprio estatuto prescrevia que “com o objetivo de integrar os recursos da assistência social deste município, para realização do Programa de Assistência Comunitária, da Secretaria do Estado do Trabalho, Ação Social e Desportos, doravante denominada SETAS”.

Assim, em 1976, a Câmara Municipal de Divinópolis aprovou projeto de lei⁵⁰, autorizando o Município a arcar com aluguel do Ceaps para que a entidade tivesse seu funcionamento regular. As ações desempenhadas pelo Ceaps eram, primordialmente, o suporte para as entidades municipais, realizando também o repasse de eventuais verbas que o Estado enviava, orientando e fiscalizando quanto à utilização desses gastos, sendo que essa

⁴⁸ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 16 de março de 2009.

⁴⁹ Lei n.º 1.101, de 13 de setembro de 1974.

⁵⁰ O projeto de lei aprovado pela Câmara de Vereadores transformou-se na Lei n.º 1.223, de 30 de outubro de 1976.

orientação consistia em apoio técnico e muitas vezes financeiro. Era considerado regional, ou seja, trabalhava não apenas com entidades filantrópicas de Divinópolis, mas, de várias cidades vizinhas, do mesmo modo que a LBA; suas ações não eram discutidas com o Município nem com nenhuma outra esfera governamental, gerando ações fragmentadas e dispersas no desenvolvimento da assistência social no município⁵¹.

A política de assistência social estatal em Divinópolis originou-se de um conjunto de organizações – Ceaps, LBA, Município –, que agiam sem qualquer forma de interação, atuando de maneira descontínua, fragmentada e desarticulada.

O que convencionalmente era chamado de política assistencial foi o resultado da agregação de programas de agências governamentais que, de modo irregular e assistemático, desenvolveram programas voltados às camadas extremamente pobres, sem que essa ação tivesse qualquer pretensão de universalização. (LIMA, 2004, p. 86).

O Ceaps realizava ainda, desde 1973, com a primeira-dama da época, o evento denominado “Feira da Paz”. A pioneira da Feira, que consistia em um grande evento para que as entidades participantes vendessem produtos com o fim de angariar recursos, foi a s.ra Elza Pires Guimarães⁵². Com o fim do mandato em 1977 e eleição do novo prefeito, Fábio Botelho Notini⁵³, quem assumiu a tarefa de comandar o evento foi a nova primeira-dama, a s.ra Célia Mauad Notini. A feira promovida no período desta primeira-dama foi a que mais arrecadou recursos financeiros para dividir com as entidades participantes, pois recebeu de doação de alguns empresários um “fusquinha” para leiloar⁵⁴.

Já, em 1983, com a posse do prefeito Aristides Salgado dos Santos⁵⁵, a primeira-dama, Maria Cecília Guimarães Santos, assumiu as atividades da Feira da Paz. O evento contou com apoio de artistas da cidade, com bandas de música, jogos e brincadeiras. Para sua preparação, a primeira-dama precisava visitar as empresas de maior recolhimento de ICMS do município, que em 1983 perfaziam um total de 54 empresas, às quais pedia para fazerem contribuições que davam direito a assinatura no livro de doações, chamado de “livro de ouro”. Toda a receita arrecadada era dividida para as entidades filantrópicas, fato constatado em entrevista

⁵¹ Informações colhidas por meio de entrevista realizada em 12 de março de 2009.

⁵² Esposa do então prefeito Antônio Martins Guimarães, que exerceu seu mandato de 31 de janeiro de 1973 a 31 de janeiro de 1977.

⁵³ Fábio Botelho Notini não exerceu integralmente seu mandato, pois foi acometido de doença grave e precisou afastar-se em 14 de abril de 1982, data em que seu vice, Galileu Teixeira Machado, assumiu o cargo até 31 de janeiro de 1983. Entretanto, a esposa do vice nunca se envolveu com nenhuma forma de política pública e também não participava das atividades como primeira-dama, nem quando seu marido foi eleito para dois mandatos, o de 1.º de janeiro de 1989 a 31 de dezembro de 1992 e o de 1.º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2004.

⁵⁴ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 28 de fevereiro de 2009.

⁵⁵ O mandato do prefeito Aristides Salgado dos Santos durou até 1.º de janeiro de 1989.

concedida pela então primeira-dama, publicada no jornal local A Semana, em 24 de setembro de 1983, nos seguintes termos:

O CEAPS – Consórcio de Entidades Assistenciais de Promoção Social – está no momento com um número de 78 entidades registradas pertencentes ao município de Divinópolis e, um total de 140, incluindo cidades vizinhas. Quando iniciamos as primeiras discussões sobre a organização da X Feira da Paz, a Comissão Diretora eleita colocou esta possibilidade de se distribuir o produto da Feira equitativamente ou proporcionalmente à necessidade das mesmas. Porém, uma vez convocados os representantes das entidades para uma assembleia geral, esta não apoiou a proposta da Comissão Diretora. Votou-se o seguinte: a) cada barraca ficará com o seu produto que inclui a venda de ingressos, dividindo-o entre as entidades filantrópicas responsáveis por ela, b) o produto total de bilheteria, livro de ouro, rifa, percentagem da venda de refrigerantes, enfim todo o saldo restante, será dividido equitativamente entre as entidades que participarem efetivamente da X Feira da Paz.

Apesar de todo o sucesso do evento, a primeira-dama, Maria Cecília Guimarães Santos, decidiu por não mais realizá-lo nos anos seguintes do mandato de seu esposo, que se encerrou em 1.º de janeiro de 1989. Assim que a primeira-dama resolveu pela não-viabilidade de participar da Feira da Paz, ela convocou o coordenador do Ceaps e o prefeito para ciência de sua decisão, sob o argumento que era preciso pensar alternativas mais viáveis e rentáveis para a assistência social no município⁵⁶.

Nesse contexto, em 1983 foi criada⁵⁷ na estrutura administrativa do município a Superintendência de Desenvolvimento Social (Sudeso), que tinha como objetivo formular e supervisionar a política de desenvolvimento social do Município. Entretanto, o trabalho da Sudeso não tinha o caráter de universalização, visando apenas ao atendimento às associações comunitárias de bairros e da zona rural; suas atividades eram relacionadas ao atendimento das comunidades para construção de suas creches, para tratamento de esgoto e calçamento público. A criação e desenvolvimento dessa Superintendência trouxeram uma enorme dinamização do movimento comunitário no município, de forma que a maioria das associações de bairro e conselhos comunitários rurais existentes foram criadas nesse período.

Durante os anos que se seguiram a 1983, após a realização da última Feira da Paz, a primeira-dama, Maria Cecília Guimarães Santos, apesar de não estar ligada diretamente à frente de nenhuma instituição pública de assistência social municipal, envolvia-se nestas questões por meio de visitas aos programas geridos pelo Município, como creches, e a famílias carentes, levando-lhes remédios e alimentos. Mas a principal contribuição desta primeira-dama foi justamente a ideologia de querer para a assistência social mais que a

⁵⁶ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada no dia 28 de fevereiro de 2009.

⁵⁷ A Sudeso foi criada pela Lei n.º 1.922, de 14 de novembro de 1983, que alterou a Lei n.º 1.133, de 30 de dezembro de 1974, que criou a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Divinópolis.

caridade da Feira da Paz, propondo para a Administração pública analisar e estudar a possibilidade de um estrutura específica para a assistência social, ideia consolidada, como se verá no próximo item, com a criação da Fundação Municipal de Promoção Humana⁵⁸.

3.2.5 Institucionalização da política de assistência social no município de Divinópolis

Desde 1974, com a extinção do Departamento de Educação, Saúde e Assistência Social, a política de assistência social do município ficou a cargo do Departamento Municipal de Saúde e Assistência Social, não possuindo estrutura própria para suas ações, que eram sempre misturadas e intrínsecas à área da saúde. Em 1986, porém, com a transformação⁵⁹ do Departamento de Saúde e Assistência Social em Secretaria Municipal de Saúde (Semusa), o município ficou sem nenhum tipo de estrutura específica para suas ações sociais. Apenas em 1987, pela criação⁶⁰ da Fundação Municipal de Promoção Humana (Pró-Humana), é que passou a existir um órgão próprio para a demanda social, apesar de sua estrutura jurídica de fundação, representava dentro do município a Secretaria Municipal de Ação Social.

Como já mencionado, a proposta da Pró-Humana partiu de uma ampla discussão iniciada pela primeira-dama em 1983 e consolidada pela ideologia política do prefeito Aristides Salgado. Aristides enfatizava em suas entrevistas⁶¹ que

Nós estamos criando uma fundação que realmente possa abraçar todo o trabalho do fundo humanitário do município de Divinópolis. Uma entidade que, ultrapassando os limites do assistencialismo puro e simples, se torne um canal como o próprio nome diz, de promoção do ser humano. Será uma entidade de amparo e de incentivo aos carentes, aos velhos e crianças.

Com essas palavras, o prefeito iniciou um novo momento para a assistência social em Divinópolis, ainda que com falhas, como as nomeações estritamente políticas, foi um marco na evolução desta política.

A Pró-Humana, quando de sua criação, fazia parte da administração indireta do Município, apesar da sua independência administrativa e financeira, todos os cargos da

⁵⁸ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 28 de fevereiro de 2009.

⁵⁹ Lei n.º 2.202, de 30 de dezembro de 1986.

⁶⁰ A Pró-Humana foi criada pela Lei n.º 2.228, de 8 de junho de 1987, dotada de personalidade jurídica de direito privado; possuía autonomia administrativa e financeira.

⁶¹ Entrevista realizada pelo prefeito Aristides Salgado dos Santos em meados de 1987 para o jornal A Semana, na qual ele explicava para qual finalidade seria a criação da Fundação.

fundação, inclusive do coordenador-geral e do Conselho Diretor eram designados pelo então prefeito municipal. Sua estrutura administrativa era basicamente o presidente, o coordenador-geral, o Conselho Diretor e o Conselho Fiscal. Funcionava em um imóvel alugado pela Administração municipal, em que também funcionava a Sudeso; tinha como presidente o s.r José Ferreira⁶² e, como coordenadora-geral, a assistente social s.ra Martha Ferreira Pires⁶³. Os recursos financeiros da Fundação eram obtidos por meio do repasse pela Prefeitura de 3% da receita global prevista, na forma duodécimo. O texto da lei que criou a fundação traz em seu Art. 2.º os objetivos a serem alcançados:

a) definição, supervisão e execução da política municipal de apoio social e promoção humana, no sentido do atendimento às carências pessoais e grupais identificadas, de qualquer condição; b) coordenação de esforços da comunidade, através da estrutura de entidades de apoio social existentes, agindo transitória e constantemente junto às mesmas e tendo em vista seu maior rendimento e integração de seu desempenho; c) intensificação do relacionamento com os canais de níveis internacional, federal e estadual com vista à obtenção de recursos técnicos, humanos e financeiros, para concretização de projetos e programas locais, de apoio e promoção social; d) integração com os municípios da região, tendo em vista a união de esforços, tanto oficiais, quanto privados, no sentido de encaminhamento e solução de problemas comuns no campo do apoio social.

Nos dois anos em que funcionou após sua criação e sob o governo de Aristides Salgado, a Pró-Humana desenvolveu programas direcionados para os menores carentes e cursos profissionalizantes. O Projeto Curumim, que funcionava no Centro de Artes e Ofícios, complementava o outro turno escolar das crianças, desenvolvendo trabalhos de arte, dança e programação cultural. Desenvolvia também projetos como a Casa da Criança, Estacionamento Rotativo e projetos referentes a núcleos profissionalizantes de oficina mecânica, costura industrial e conserto de máquina industrial e tornearia. Nesse período de 1987 e 1988, a fundação não realizou doação de subvenções para entidades filantrópicas, doando diretamente para os pobres materiais de construção, roupas, alimentos e medicamentos⁶⁴.

Em janeiro de 1989, com a posse do novo prefeito, Galileu Teixeira Machado⁶⁵, adversário político do ex-prefeito, a Pró-Humana teve alterado o seu perfil. Primeiramente, foi nomeado como coordenador executivo Fausto Teixeira Machado, irmão do prefeito e promotor de justiça aposentado sem experiência específica na área social, no lugar da

⁶² Ex-coordenador do Ceaps, extinto em 1984.

⁶³ A lei que criou a Fundação exigia que o cargo de coordenador-geral fosse ocupado por pessoa formada em sociologia, assistência social ou vasta experiência na área. Martha Ferreira era assistente social.

⁶⁴ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 23 de março de 2009.

⁶⁵ Galileu Teixeira Machado foi eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tendo exercido mandato de 1.º de janeiro de 1989 a 31 de dezembro de 1992, quando Aristides Salgado, então do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi novamente eleito.

assistente social Martha Pires. Ainda em março do mesmo ano, na tentativa de extinguir a fundação, foi criada a Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social⁶⁶, transferindo para ela todas as pessoas contratadas na fundação. Entretanto, por problemas políticos, a Secretaria não prosperou e foi extinta⁶⁷ no mesmo ano de sua criação, retornando todos os contratados⁶⁸ para a Pró-Humana para desenvolvimento dos já programas criados.

Nesse período de 1989 a 1992, as atividades da Fundação adquiriram um perfil mais assistencialista, caracterizando-se por pagamento de contas de água, luz, telefone, passagem de ônibus para Belo Horizonte e doação de casas populares e lotes. Registra-se o período de maior doação de lotes, originando bairros sem nenhuma infraestrutura como Jardimópolis, Del Rey, Terra Azul e Costa Azul⁶⁹.

Ainda nesse mandato foi extinto o programa Casa da Criança, sendo inaugurados quatro núcleos profissionalizantes, um núcleo de panificação e outros três que ensinavam técnicas de cabeleireiro, corte e costura. Já o Centro do Migrante, órgão responsável pelo recolhimento e alojamento de andarilhos, passou a ser órgão integrante da Fundação. Em 1990, foi criado⁷⁰ na estrutura da administração municipal o cargo de assistente social, que seria preenchido por meio de regular concurso público, entretanto a Fundação contava com profissionais contratados, dentre eles cinco sociólogas e uma assistente social. Atuava também por intermédio de entidades filantrópicas, como asilos e creches, que recebiam doação de subvenções para suas atividades. Conforme informações de todas as pessoas que trabalhavam na Fundação, este período não contou com a participação da primeira-dama, que não se envolvia em nenhuma ação pública, sendo marcado também por uma gestão extremamente eleitoreira, pois não se ouviam os técnicos da área, todas as decisões partiam única e exclusivamente do gabinete do prefeito⁷¹.

Em 1993, Aristides Salgado, idealizador da Pró-Humana, foi novamente eleito, conduzindo para o cargo de coordenadora-geral da Fundação a assistente social Rosali Fracasso Kunz. Nesse período intensificou-se a prática de parcerias com diversas entidades para execução dos programas sociais, como os convênios⁷² firmados com a LBA para acompanhamento das creches, com o Sindicato das Indústrias para cursos profissionalizantes

⁶⁶ A Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social foi criada pela Lei n.º 2.479, de 9 de março de 1989.

⁶⁷ A Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social foi extinta pela Lei n.º 2.589, de 1.º de novembro de 1989.

⁶⁸ Foi verificada na carteira de trabalho da servidora Aparecida Moreira, socióloga, atualmente servidora efetiva dos quadros municipais, as anotações de baixa na Fundação, a contratação pela Secretaria de Trabalho e Ação Social e posterior baixa, e nova contratação pela Fundação, todos os atos no ano de 1989.

⁶⁹ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 23 de março de 2009.

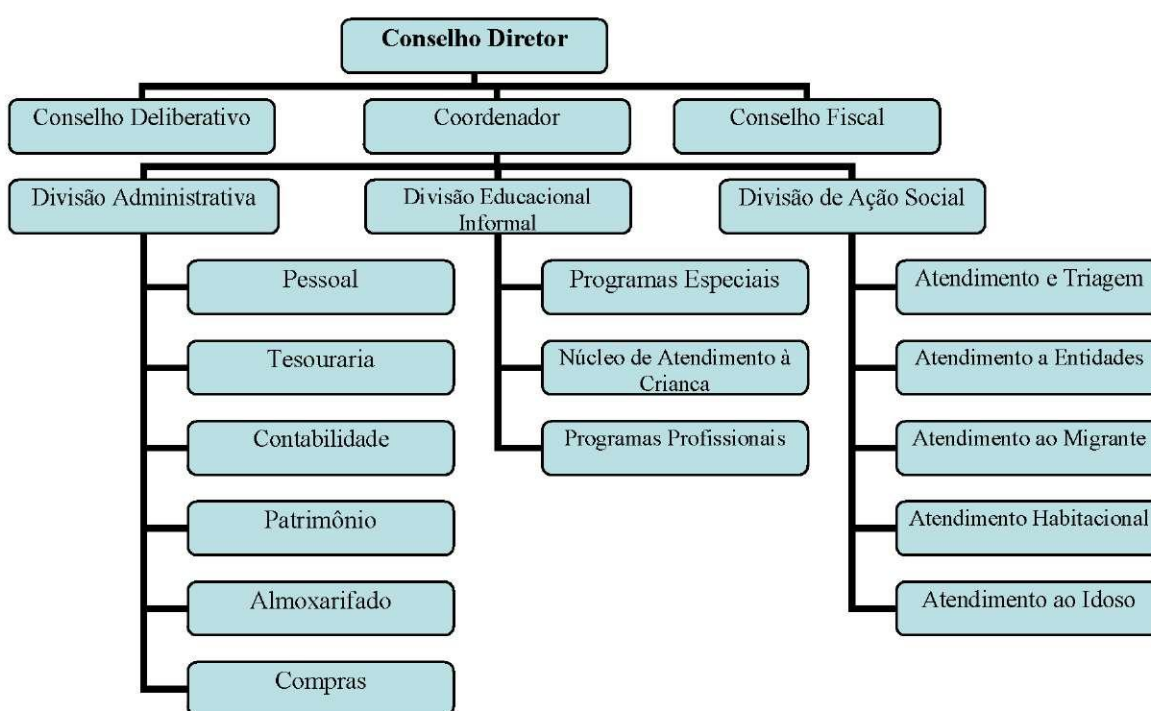
⁷⁰ O cargo de assistente social foi criado pela Lei n.º 2.661, de 23 de maio de 1990.

⁷¹ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 2 de abril de 2009.

⁷² Esses convênios foram firmados pelas Leis n.ºs 3.579/1994, 3.382/1994 e 3.530/1994, respectivamente.

e com a Associação Comunitária de Aproveitamento de Mão-de-Obra e Aprendizagem para o projeto escola de panificação. Realizou-se também o Programa de Atendimento a Criança e Adolescente em Situação de Risco (Promam) – uma parceria do governo do Estado com as Prefeituras Municipais.

No intuito de preparar-se para a nova realidade trazida pela promulgação da Loas em dezembro de 1993, o Município aprovou⁷³ em 1994 o quadro de cargos da Fundação Pró-Humana, com três chefias de divisões e catorze chefias de setores, hierarquicamente inferiores, conforme se demonstra abaixo (GRÁF. 2):



Quadro 2: Organograma de cargos em comissão a partir de 1994

Para acomodar sua nova estrutura, a Fundação alugou um novo imóvel maior, localizado na avenida Getúlio Vargas, próximo ao prédio principal da Prefeitura Municipal. Os cargos eram escolhidos pelo chefe do Executivo, sendo que não existiam assistentes sociais efetivas, apenas contratadas ou ocupantes de cargo em comissão, como é o caso da coordenadora executiva do período de 1987 e 1988, a s.ra Martha Pires, que ocupou em 1994 o cargo de chefe de divisão. Como a Fundação não possuía recursos humanos necessários para a execução de seus programas, os demais cargos eram preenchidos por meio de contrato com empresas terceirizadas.

⁷³ A Lei n.º 3.711, de 30 de dezembro de 1994, definiu o quadro de cargos da Fundação Pró-Humana.

As diretrizes instituídas pela Loas não foram de pronto inseridas na política de assistência social do município, sendo que o Conselho Municipal de Assistência Social foi criado apenas em 1996, bem como o respectivo fundo. Desta maneira, nesta época, além das verbas federais relativas ao serviço de ação continuada⁷⁴, em que o Município repassava diretamente para as entidades cadastradas, o Governo federal só liberava recursos financeiros mediante projeto social devidamente por ele aprovado. Nesse sentido Lima destaca que:

Desde 1993, quando se instituiu a LOAS, até 1996, muito pouco se caminhou em termos de regulamentação das regras de operação da descentralização da assistência social. Mais do que isso, embora a LOAS propusesse que os municípios fossem os gestores dos convênios executores das ações com recursos federais, na prática a estratégia de repasse dos recursos federais foi a transferência dos mesmos para os governos estaduais, que não tinham mais a competência de execução, e estes os repassariam para as prefeituras municipais e instituições sociais conveniadas. Esse foi o processo conhecido como estadualização, vigente até 1997, com a aprovação da NOB e o início da municipalização. (LIMA, 2002, p. 40).

Outro fator relevante é que, especificamente nesse mandato, ressurgiu em Divinópolis, depois da marcante atuação da Feira da Paz em 1983 e suas consequências, como o surgimento da Fundação Pró-Humana, o papel da primeira-dama, Maria Cecília Guimarães Santos, como mediadora das reivindicações das entidades sociais. Os registros constantes de sua agenda profissional no ano de 1993⁷⁵ demonstram sua efetiva participação em eventos tais como: o Encontro das Entidades Sociais Benéficas de Divinópolis, no qual foi a responsável pela abertura do seminário e condução dos trabalhos; Lar das Meninas; Obras Assistenciais da Paróquia de São José, Samaritanas, dentre outros. As entidades filantrópicas recorriam ao poder da primeira-dama para conseguir por meio de sua influência doação de subvenções.

Já, em 1997, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) conseguiu continuar no poder depois da eleição de seu candidato, Domingos Sávio, o que faz manter a continuidade das ações na Pró-Humana, órgão responsável pela política de assistência social no município. A assistente social Rosali Kunz continuou na coordenação executiva da Fundação, bem como o que aconteceu com a maioria dos cargos em comissão.

Ocorre que, mesmo depois de atendidos os requisitos mínimos para a nova institucionalidade proposta para a política de assistência social, como a criação do conselho e

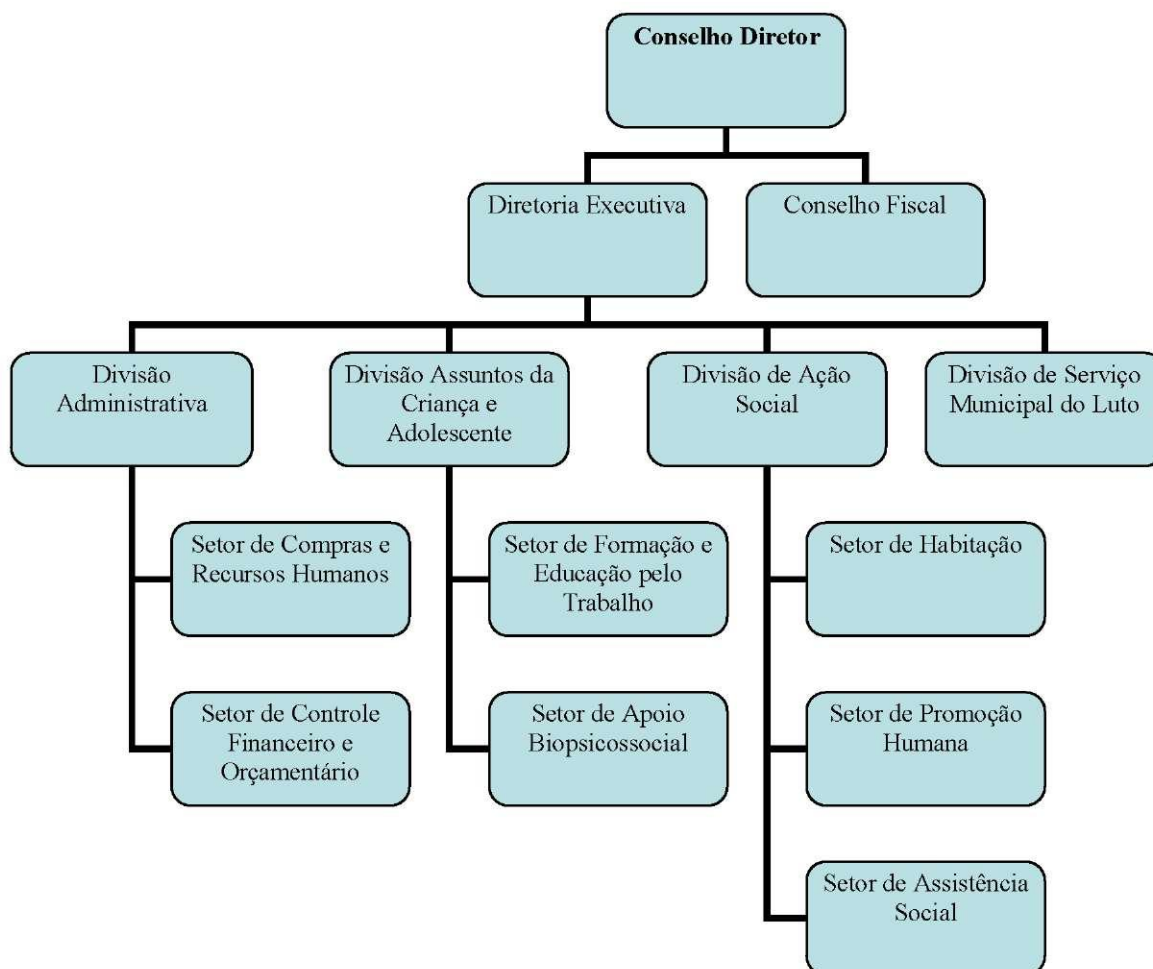
⁷⁴ Essa verba discriminada para serviços de ação continuada, mais conhecida como SAAC, era designada para atendimento ao idoso e portador de deficiência, bem como para atendimento a creches.

⁷⁵ Apesar de o segundo mandato do prefeito Aristides Salgado dos Santos ter sido do período de 1993 a 1996, Maria Cecília Guimarães Santos separou-se do então prefeito no ano de 1994, continuando suas ações como dedicada cidadã divinopolitana, mas não sendo mais primeira-dama. Foi marcado também como o último período em que se verificou a presença da primeira-dama na política de assistência social do Município.

do fundo de assistência social em 1996, Divinópolis demorou a assumir a implementação da Loas em decorrência da própria estrutura da Fundação Pró-Humana para coordenar essa política, bem como a falta de clareza por parte do Governo federal sobre quais papéis os gestores municipais deveriam cumprir. Assim, como o objetivo de adequação às novas diretrizes, o prefeito eleito propôs alterações na estrutura administrativa e na execução dos programas em andamento.

Em fevereiro do mesmo ano, nova lei⁷⁶ foi aprovada para a reestruturação da Fundação, alterando seu quadro funcional, passando a contar com quatro chefias de divisão e apenas sete setores, sendo alterado o nome de coordenador para diretor-executivo. Outra novidade marcante foi a inclusão do Serviço Municipal do Luto na nova estrutura administrativa, sob a justificativa que parte da renda do serviço era convertida como receita para a Fundação, sendo que existia ainda a parte de serviço gratuito para pessoas com baixa renda, incapazes de arcar com esse tipo de despesa. Entretanto, a reforma realizada, contrariamente ao esperado, reduz bruscamente os cargos da Fundação, reafirmando uma estrutura verticalizada com algumas ações distintas e descoordenadas como é o caso do Serviço Municipal do Luto, o que pode evidenciar-se pelo quadro 3, a seguir:

⁷⁶ Lei n.º 4.152, de 28 de fevereiro de 1997.



Quadro 3: Organograma de cargos em comissão a partir de 1997

A estrutura funcional de um órgão expressa justamente as atividades exercidas por ele, sendo que ficam evidentes as primeiras propostas de trabalho da Fundação Pró-Humana no ano de 1997 como aquelas ligadas à criança e ao adolescente, a política de habitação e ao repasse de subvenções para entidades filantrópicas. Em 1999 aconteceu mais uma reforma administrativa, eliminando da Fundação a chefia de setor ligada à habitação e ao apoio biopsicossocial, transformando o Serviço Municipal do Luto em chefia de setor. É importante frisar que a municipalização decorrente dos preceitos constitucionais e da promulgação da Loas não acontece de maneira automática apenas com reformas ilusórias, é necessário investimento técnico e financeiro, que só acontece por meio de uma reestruturação apta a planejar, a realizar e discutir com os usuários as necessidades da população.

Nessa época, foi criado um núcleo de jornada ampliada em que as crianças passavam o dia desenvolvendo atividades extraescolares, bem como foi realizada a adesão por parte do Município do programa Pró-Moradia, realizado pela Caixa Econômica Federal. A República da Terceira Idade foi outro programa, que, criado nesse período, permanece até os dias atuais;

trata-se de atendimento à pessoa idosa com moradia e inserção social em regime casalar. Além dos funcionários contratados e de poucos servidores efetivos, a Fundação executava seus programas sociais por meio de convênios com entidades filantrópicas, sendo que nesse período os trabalhos foram realizados pela Aliança Divinopolitana de Assistência e Promoção (Adap) e pelas Obras Sociais da Paróquia de Santo Antônio, que possuíam em seus quadros profissionais como instrutores de tapeçaria, bordado e marcenaria.

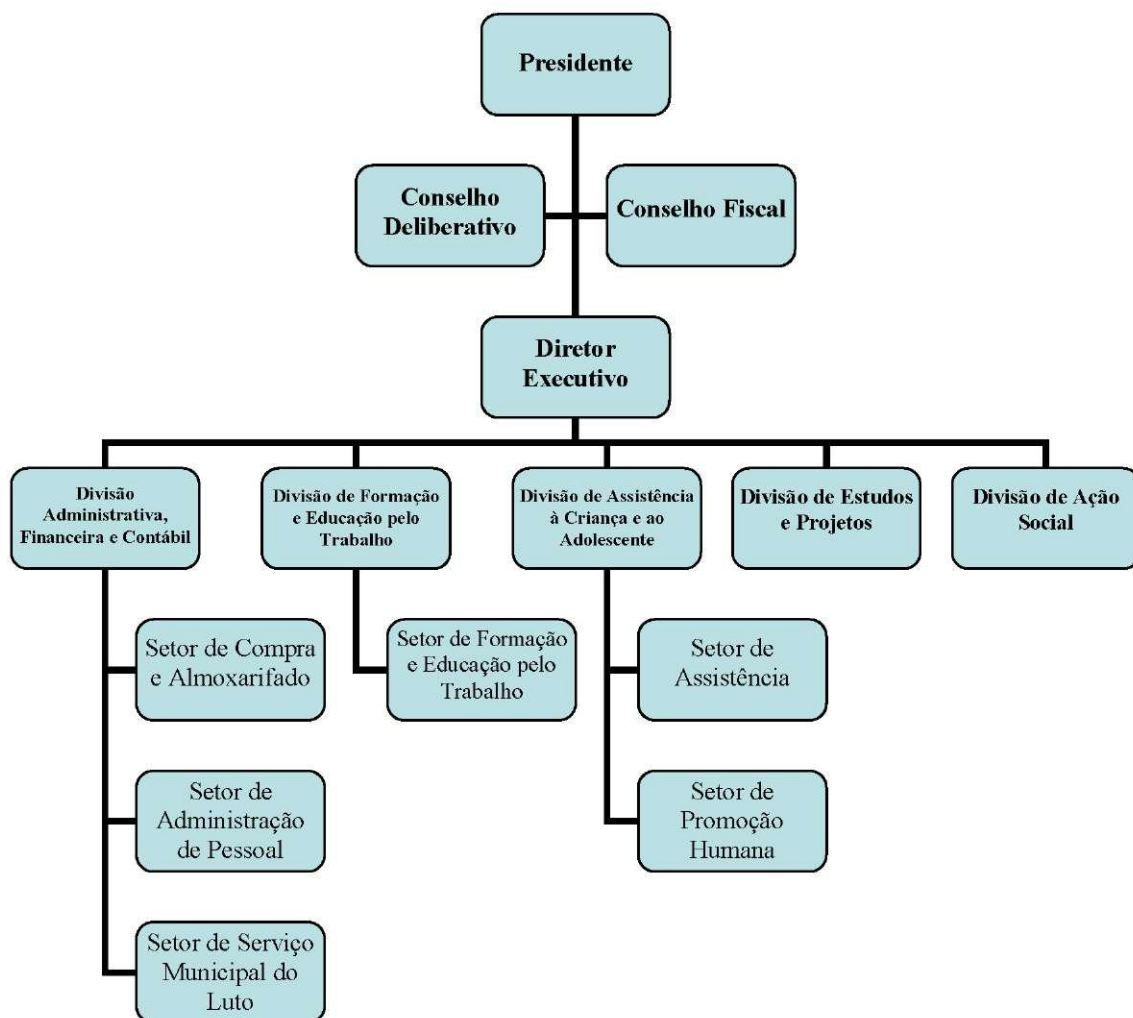
A partir de janeiro de 2001, com a eleição de Galileu Teixeira Machado, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), a assistência social em Divinópolis assumiu um novo perfil⁷⁷, tendo em vista a conjunção entre apoio político e acesso a recursos. Apesar da nova secretária municipal não possuir experiência na área social, tendo formação no curso de zootecnia, o apoio do deputado federal Jaime Martins Filho foi fator preponderante no sucesso de sua gestão, viabilizando recursos financeiros do Governo federal para novos programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o Pró Adolescente e o Agente Jovem, programas executados por entidades filantrópicas. É importante ressaltar que, nesse contexto específico de influência de poder, o caráter personalista da ação do deputado demonstra sua faceta mais virtuosa, fazendo que um eventual aspecto negativo de barganha ou troca política ceda diante dos benefícios concretos alcançados com tais transferências.

Além do mais, essa situação demonstra a importância do alinhamento político entre os executores das ações de assistência e o nível central de poder, já que aos deputados federais é reservada a prerrogativa de apresentar emendas ao orçamento geral da União, canalizando recursos diretamente para as ações de assistência nos municípios.

Foi realizada reforma⁷⁸, que alterou novamente a estrutura administrativa da Fundação, ampliando o número de cargos em comissão para cinco chefias de divisão e seis chefias de setores, o quadro 4, abaixo, esboça a nova organização:

⁷⁷ As mudanças são oriundas da forte influência política exercida em Brasília pelo deputado federal Jaime Martins, filho da vice-prefeita, D. Maria de Lourdes Martins, responsável pela indicação da nova diretora-executiva da Fundação Pró-Humana, sua nora Lília Maria Cactano.

⁷⁸ Lei n.º 5.025, de 30 de maio de 2001.



Quadro 4: Organograma de cargos em comissão a partir de 2001

Essa nova gestão teve como fundamento a obrigação preceituada pela Lei⁷⁹ de Diretrizes Orçamentárias de Divinópolis (LDO) para o exercício de 2001, que prescreve como meta dentre outras:

- i) consolidar a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, assegurando que todos os repasses financeiros no município de Divinópolis, originários das esferas federal, estadual e municipal, para atendimento à área social sejam feitos através do FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social sob a deliberação e fiscalização do CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.

O texto previsto na LDO demonstra que passados oito anos da promulgação da Loas, ainda se buscava sua consolidação, sendo ainda tímidos os sinais de efetivação de suas diretrizes.

⁷⁹ Lei n.º 4.791, de 26 de julho de 2000.

Os programas federais eram executados pela entidade filantrópica Adap, que realizava não apenas sua execução direta, como também representava a força de trabalho dentro da Fundação, ou seja, a estrutura administrativa de técnicos, cedendo funcionários para atividades de telefonista, auxiliar administrativo e limpeza. Assim, nota-se que não houve uma política de construção de uma estrutura técnica no órgão gestor da assistência social para supervisionar e acompanhar a execução dos serviços, ou seja, não se consolidou no decorrer do desenvolvimento da política de assistência social a capacidade estatal para promover as políticas descentralizadas, sendo tudo feito pelas mais variadas organizações sociais.

Em 25 de novembro de 2002, o prefeito rompeu politicamente com o vice, acarretando a exoneração de Lília Maria Caetano e a nomeação de novo diretor; quem assumiu a vaga foi o advogado Hilton Teodoro Borba, que permaneceu no cargo até 2 de abril de 2004, quando se licenciou para concorrer à eleição para vereador, tendo assumido, no período, a servidora Neusa Amarante. Os programas já existentes não foram rompidos, entretanto a nova relação político-partidária interferiu na viabilização do repasse de novos recursos.

Em janeiro de 2004, foi realizada alteração legal⁸⁰, transformando em Secretaria a Fundação Pró-Humana, isto é, o órgão responsável pela assistência social no município saiu da esfera da administração indireta, passando a ser subordinado administrativa e financeiramente ao Gabinete do prefeito. Na prática, não houve alteração na rotina do órgão, sendo a questão meramente burocrática, ou seja, foram mantidos todos os cargos de chefe de divisão e de setor, sendo alterada apenas a designação de diretor-executivo para secretário municipal.

No ano de 2005, trocou-se novamente o prefeito, sendo eleito o candidato Demetrius Arantes Pereira, que nomeou para secretário de Assistência Social o advogado Ricardo Mattar, sem nenhuma experiência na área. O novo secretário municipal chegou à Pró-Humana em um momento de transição para efetivação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que veio concretizar-se a partir do segundo semestre de 2005, habilitando-se na gestão plena no início de 2006, após regular avaliação.

Assim, Ricardo Mattar teve sua gestão beneficiada pelo novo contexto de exigências trazidas pelas diretrizes operacionais do Suas. De início, foi nomeada a primeira assistente social efetiva para os quadros da Pró-Humana, a assistente Rosália Aparecida Ceraso Abreu Pereira, que desenvolveu prioritariamente a revisão do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família. Os demais técnicos eram contratados via entidades sociais para execução

⁸⁰ Lei n.º 5.825, de 9 de janeiro de 2004.

dos programas, momento em que eram selecionadas algumas pessoas para trabalho interno na própria Secretaria.

Neste contexto, foram implantados dois Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e também criados dois novos programas, o Sentinela e o Vida Viva, que, em janeiro de 2007, com o programa Liberdade Assistida, passaram a integrar o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas)⁸¹, que foi inaugurado pelo secretário sucessor. Foram implantados ainda, o Centro de Convivência do Idoso, o Centro de Convivência para Adultos Especiais e os programas profissionalizantes Cidadão do Futuro I e II, que desenvolviam cursos profissionalizantes para adolescentes.

Em fevereiro de 2007, em uma proposta de remanejamento administrativo, o secretário responsável pela assistência social foi exonerado desse cargo e nomeado na Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, sendo nomeada, em caráter de interinidade, durante um mês, para responder pela pasta, a assessora de Governo Maria das Dores Manoel. Logo após foi nomeado⁸² o professor e ex-vereador Manoel Cordeiro Coelho Júnior, filiado de longa militância no Partido dos Trabalhadores (PT), partido que compunha a base de sustentação política do prefeito Demetrius Arantes Pereira; permaneceu no cargo até final do mandato.

Apesar de não caracterizada por grandes inovações em programas federais ou estaduais e mesmo em capacitação de seus técnicos ou no aporte financeiro, a gestão do secretário Cordeiro sofreu especial influência por parte do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por meio da Curadoria do Patrimônio Público, que determinou o rompimento de convênios que caracterizavam mera cessão de mão-de-obra, e que correspondia à grande parte dos convênios celebrados, obrigando o Município a investir na realização de concurso público, o que veio a ocorrer apenas em 2008, provendo com cargos efetivos funções que antes eram exercidas por servidores contratados via convênios.

Embora não haja tempo ainda suficiente para medir o impacto dessa medida na assistência social em Divinópolis, já que implementada havia menos de um ano, o fato é que a nomeação de mais setenta⁸³ pessoas para atuação na área, incluindo psicólogos, sociólogos e assistentes sociais, tende a trazer uma profissionalização na prestação dos serviços de

⁸¹ Tanto o programa Vida Viva, como o Sentinela, que começaram como programas federais, em 2001 e 2005, respectivamente, foram absorvidos como serviços municipais a partir de 2006, quando da implantação do Creas.

⁸² Manoel Cordeiro foi nomeado como secretário municipal de Promoção Humana em 7 de março de 2007.

⁸³ As nomeações ocorreram provenientes do concurso realizado em maio de 2008, sendo chamados setenta concursados para nomeação e posse na Secretaria Municipal de Promoção Humana (dado oficial repassado pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, por intermédio da servidora pública responsável pela folha de pagamento, a s.ra Regina Dias Mello).

assistência, sem contar que também ocorreram nomeações para a área de apoio e suporte técnico, como para os cargos de agente administrativo, auxiliar de serviços e telefonista.

Entretanto, mesmo com a nomeação dos técnicos conforme requisitado pelo Ministério Público, os convênios rompidos de maneira específica com as entidades que desempenhavam suas atividades no Creas e no Cras não caracterizaram a diminuição do quantitativo da mão-de-obra conveniada, alterando apenas a natureza dos cargos contratados.

Ademais, era notado pelos outros chefes da secretaria que existia uma maior cumplicidade com os programas assistenciais voltados à criança e ao adolescente, o que pode ser confirmado pelo fato de o principal assessor do secretário ser também um correligionário de militância, o s.r Manoel Messias, que ocupou, durante o referido período, a Divisão de Assistência à Criança e ao Adolescente, sendo que a maioria dos servidores que participaram de algum curso de qualificação foram os ligados a esta gerência⁸⁴.

Assim foi construída a história da política de assistência social no município, que carregou a característica de não constar no órgão responsável por esta política a nomenclatura de “assistência social”, mas, sim, de “promoção humana”. Em 2009, com a eleição de novo prefeito, a situação foi alterada, entretanto, tendo em vista este recorte temporal, que vai até o ano de 2008, período em que será analisada a capacidade estatal do órgão gestor desta política, é conveniente terminar a caracterização da assistência social em Divinópolis.

A análise realizada até aqui foi feita sob uma perspectiva histórica, enfatizando fatos que marcaram o processo de descentralização e que foram decisivos para construção da capacidade estatal existente hoje no órgão responsável pela política de assistência social em Divinópolis, ponto a ser estudado no próximo capítulo.

⁸⁴ Informações colhidas por meio de entrevista oral realizada em 7 de abril de 2009.

4 ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DIVINÓPOLIS

No intuito de tornar viável a análise da capacidade estatal da Secretaria Municipal de Assistência Social de Divinópolis, conhecida como “Pró-Humana”, será fundamental resgatar as informações já constatadas do histórico da institucionalização do órgão gestor desta política. Importante também resgatar o processo de indução realizado pelo Governo federal por meio da Loas e do Suas, no propósito de criar dentro do poder local uma organização capaz de realizar sua política de assistência social. Serão somadas a todas as informações já obtidas, as alcançadas por entrevistas com profissionais que atuam na Pró-Humana, bem como os dados secundários oriundos de documentação. Assim, será realizada a análise com base no conceito de capacidade estatal do cientista social Fabián Repetto, tanto na dimensão administrativa quanto na política. Do enfoque administrativo o estudo será orientado pelos atributos de coordenação, qualidade, sustentabilidade, por meio da análise dos recursos humanos e financeiros, sendo considerado o conceito de governabilidade para a análise da capacidade política.

4.1 Programas sociais desenvolvidos em Divinópolis – gestão compartilhada

Para iniciar a discussão acerca dos recursos disponíveis é de suma importância contextualizar a dimensão dos serviços disponibilizados pelo órgão, tanto aqueles que recebem repasse federal e estadual como os realizados com verba do próprio município. É por meio de todos os serviços, programas e projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Promoção Humana que o município vem cumprindo seu papel de garantir a assistência social, dentro das políticas propostas pelo Suas, tendo como princípio a inclusão social.

4.1.1 Programas da esfera da União

Neste contexto de cofinanciamento da política de assistência social, os programas desenvolvidos em parceria com o Governo federal revelam-se nas seguintes atividades:

- ***Bolsa Família:*** uma iniciativa de transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza extrema, desde que obedecidos os critérios estabelecidos para cadastramento ao programa. Em Divinópolis, o último registro⁸⁵ de dezembro de 2008 constatou 7.852 famílias beneficiadas, atendendo uma média de 1.100 pessoas por mês com recadastramentos e novos cadastramentos.
- ***Benefício de Prestação Continuada (BPC):*** benefício assistencial não contributivo, previsto na Constituição federal, garantindo a quantia de um salário mínimo mensal às pessoas idosas acima de 65 anos e a pessoa com deficiência, desde que obedecidos os critérios de cadastramento; 1.785 beneficiários.
- ***Serviço de Atenção e Ação Continuada (Saac):*** recursos financeiros repassados diretamente fundo a fundo para as entidades não-governamentais que estejam devidamente registradas no Conselho Municipal de Assistência Social e que atendam crianças, deficientes e idosos. As entidades legalmente cadastradas que desenvolvem seus programas voltados para o público-alvo, atendem um total de aproximadamente 760 crianças de zero a seis anos, 290 deficientes e 162 idosos.
- ***Projovem Adolescente:*** criado para substituir o programa Agente Jovem, destina-se ao atendimento de jovens entre quinze e dezessete anos e onze meses, que preencham os critérios exigidos para o programa, visando a seu desenvolvimento pessoal e comunitário por meio de capacitação teórica e prática, por meio de atividades que não configuram trabalho, mas, que possibilitam a permanência do jovem no sistema de ensino e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, preparando-o para futuras inserções no mercado de trabalho, beneficiando trezentos jovens no município. Em complementação, o Ministério do Desenvolvimento Social concede também diretamente a família do jovem uma bolsa de R\$ 30,00 durante o período em que ele estiver inserido no programa e atuando em sua comunidade.
- ***Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti):*** programa de transferência de renda para famílias de crianças e adolescentes na faixa etária de sete a quinze anos que preencham os critérios exigidos para o programa,

⁸⁵ Todos os registros de pessoas atendidas por programas públicos em Divinópolis constam do último levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Promoção Humana em dezembro de 2008.

desde que essas crianças e jovens estejam matriculados e frequentando a escola e participem das atividades de recreação e reforço escolar como teatro, leitura e esportes, no horário inverso aos das aulas regulares. Em Divinópolis, existem seis núcleos de oficinas que atendem um total de 980 crianças.

- ***Centro de Referência de Assistência Social (Cras)***: caracteriza-se por ser um serviço de atendimento, acolhimento e proteção as famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, sendo as principais atividades desenvolvidas em oficinas de geração de renda, segurança alimentar, calçados, artesanato e costura industrial. O município possui três unidades, que tem como referência cinco mil famílias por território, ou seja, o Cras região sudeste, Cras região nordeste e Cras região sudoeste. Ocorre que apenas os da região sudeste e da região nordeste recebem recurso federal, sendo o da região sudoeste custeado integralmente pelos cofres municipais.

4.1.2 Programas da esfera do Estado

Os programas executados em parceria com o Estado de Minas Gerais representam uma pequena parcela dos serviços disponibilizados pela Pró-Humana, sendo eles:

- ***Centro de Referência de Assistência Social (Cras)***: conforme já explorado no item anterior, o programa também recebe verba do Estado.
- ***Centro do Migrante***: programa de assistência provisória ao migrante, ou seja, visa a atender e apoiar pessoas provenientes de outras regiões que se encontrem em Divinópolis, proporcionando-lhes abrigo temporário, alimentação, higiene e condição de retorno às suas cidades. O público atingido é na sua maioria população de rua e em risco social. Rotineiramente são atendidas 56 pessoas por semana.

4.1.3 Programas da esfera do Município

Dentro da esfera dos serviços sociais disponibilizados pelo próprio Município, constataam-se:

- ***Centro de Convivência Social para Adultos Especiais Salviano Avelar:*** serviço de valorização da pessoa com deficiência mental acima de 21 anos de idade; tem como principal objetivo promover a autonomia e integração por meio de oficinas lúdicas e laboratoriais de fisioterapia, dança, teatro, artesanato, trabalhos manuais e prática culinária. Atende diariamente 45 adultos.
- ***Centro de Convivência Social do Idoso:*** atende idosos acima de 65 anos que estejam em situação de vulnerabilidade social, assegurando seus direitos, criando condições para promover autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, possui cerca de trezentos inscritos. As atividades desenvolvidas são aquelas ligadas a artesanato, palestras, jogos, atendimento psicossocial, hidroginástica, dança e teatro, realizando também o tradicional “forró”.
- ***Centro de Educação e Formação para o Trabalho:*** este programa é desenvolvido em dois núcleos, o Cidadão do Futuro I e II, que realizam cursos de capacitação profissional para adolescentes, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social ou famílias beneficiárias do Bolsa Família ou do Peti, bem como reforço escolar e atendimento psicossocial. O Cidadão do Futuro I desenvolve cursos de panificação, macarrão, costura industrial, informática e mecânica. Já o Cidadão do Futuro II desenvolve cursos de informática, costura industrial, marcenaria, cabeleireiro e corte e costura; os dois núcleos atendem 609 pessoas.
- ***Pró Adolescente:*** programa de capacitação profissional para jovens de dezesseis a dezoito anos, visando ao desenvolvimento pessoal, social e comunitário por meio do primeiro emprego com carteira assinada e pagamento de meio salário mínimo; beneficia 45 jovens.
- ***Rotativo:*** também se constitui por um programa de capacitação para jovens de dezesseis a dezoito anos, desde que devidamente matriculados e frequentando a escola. Capacita o jovem para monitoramento do trânsito, contribuindo para sua formação humana e social, e promovendo a interação no mercado de trabalho por meio de atividades complementares. Atende oitenta jovens com carteira assinada e pagamento de meio salário mínimo, bem como apoio psicossocial e pedagógico.
- ***Abrigo Homem de Nazaré:*** programa que visa ao acolhimento e atendimento integral a crianças e adolescentes encaminhados pelo juiz da Vara da Infância e

Juventude cujos vínculos com a família estejam temporariamente ou definitivamente rompidos.

- ***Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas):*** unidade que se constitui como polo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial, sendo composto pelos programas Sentinela, Liberdade Assistida e o Vida Viva. O Creas tem sua base física implantada no município para o atendimento multiprofissional especializado, apoio psicossocial e jurídico. Quanto ao programa Sentinela, ele se constitui em um conjunto de ações sociais especializadas e multiprofissionais dirigidas a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias envolvidas em violência sexual, garantindo abrigo por 24 horas e encaminhamento com acompanhamento ao sistema de garantia de direitos. O programa Liberdade Assistida visa à reinserção do adolescente, autor de ato infracional na faixa etária de doze a dezoito anos, proporcionando-lhes condições para que em cumprimento da medida sócio-educativa se responsabilize por seus atos, elaborando um novo projeto de vida, rompendo com os atos infracionais e vivenciando com isto o exercício pleno de sua cidadania. Já o Vida Viva é um programa de assistência para mulher vítima de violência doméstica e sexual, tendo como objetivo oferecer serviço social, psicológico e jurídico.
- ***República da Terceira Idade:*** atendimento a pessoa idosa com a moradia e trabalho de inserção social em regime casalar.
- ***Casa dos Conselhos:*** instalada pela Secretaria para abrigar os Conselhos afins⁸⁶, a área social que tem como gestor a Secretaria Municipal de Assistência Social, facilitando o acesso à comunidade e a intersetorialidade.
- ***Benefícios Eventuais:*** são representados por serviços como auxílio-funeral, vales-transportes para o tratamento de hemodiálise, fisioterapia, liberação de cota básica de IPTU, doação de lotes e casas populares e ainda ligação de água e rede de esgoto.

⁸⁶ Conselho Municipal da Criança e Adolescente, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal da Juventude, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal Antidrogas, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Conselho Tutelar.

4.2 Secretaria Municipal de Assistência Social – dimensão administrativa – recursos humanos e financeiros

Serão apresentados neste item os dados secundários obtidos na pesquisa efetivada para este trabalho; eles se referem à dimensão administrativa⁸⁷ da capacidade estatal da Pró-Humana, haja vista traduzirem os recursos humanos e financeiros do órgão. Nesse mesmo contexto serão apresentadas as constatações dos gestores entrevistados; consequentemente a análise crítica permitirá perceber se até dezembro de 2008 a Secretaria dispunha de recursos necessários à gestão da política de assistência social municipal.

4.2.1 Disponibilidade de recursos humanos

Em termos de demanda de serviços oferecidos pela Pró-Humana, como os explanados no tópico acima, e tendo a gestão plena dos serviços de assistência social, a estrutura é considerada pequena, se comparada às das Secretarias de Saúde e de Educação. O objetivo não é estabelecer parâmetros por outras secretarias, ainda mais que o serviço social tem um viés específico de atendimento, entretanto, quando comparado seu quadro de servidores com outras secretarias e analisado sob a ótica dos serviços prestados, constata-se a escassez de servidores. A Secretaria Municipal de Saúde contava em 2008 com aproximadamente 1.489 servidores e a Secretaria de Educação com 1.952 servidores, ao passo que a secretaria responsável pela política social responde com 113 servidores⁸⁸ apenas. Este número reduzido explica-se pela própria conotação que a política de assistência social desenvolveu no decorrer de sua história, e principalmente pela cultura arraigada de estabelecer convênios com entidades sociais, perdendo a identidade entre o que seja público e o que seja privado, caracterizando o serviço público social praticamente como terceirizado⁸⁹.

⁸⁷ O quadro 4, com o organograma atual, está disposto no capítulo 3, página 84.

⁸⁸ Esses dados foram repassados pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos do Município de Divinópolis, de maneira específica pelo setor da folha de pagamento.

⁸⁹ Praticamente a maioria dos serviços sociais do município são executados por entidades sociais, como, por exemplo, os que foram realizados por meio dos seguintes convênios no exercício de 2008:

– ADEFOM: programas como o Centro de Convivência para Deficiente, Centro de Convivência do Idoso, Centro de Atendimento ao Migrante, Programa Federal de Jornada Ampliada.

– DIVINA LUZ: Programa Pró Adolescente, Cidadão do Futuro I e II, Pró Jovem Adolescente, Cras e Creas.

No intuito de conseguir gerir os programas hoje descentralizados pelo Governo federal e os próprios programas municipais, a Secretaria foi complementada com estagiários, servidores de entidades filantrópicas, servidores cedidos de outras secretarias e pelos cargos comissionados, o que pode ser observado por meio da Tabela 1, que especifica a composição da Pró-Humana no período de 2005 e 2008.

Natureza do Cargo	2005	2006	2007	2008
Cargo em comissão	7	7	9	12
Servidores à disposição da Pró-Humana (sem cargo) ¹	6	7	5	6
Servidores efetivos da Pró-Humana (sem cargo)	35	33	35	107
Servidores de entidades filantrópicas (mão-de-obra conveniada)	162	213	155	154
Estagiários	10	19	56	44
Total	220	279	260	323

Tabela 5: Pró-Humana – número de servidores, por natureza dos cargos ocupados no período de 2005–2008

FONTE: Elaboração própria a partir de dados da Divisão de Recursos Humanos e da Secretaria de Promoção Humana, relativo a dezembro de cada exercício.

NOTA 1: Servidores efetivos da Prefeitura Municipal (Secretaria de Saúde, Educação, Cultura e Procuradoria) a disposição da Secretaria Municipal de Promoção Humana.

Com base na tabela acima, constata-se que o número geral de funcionários teve um progressivo aumento no período, ainda que composto por uma grande escala dos “contratados”, o aumento de pessoal vem acontecendo simultaneamente com o progresso das atribuições e responsabilidades de implementação do Sistema Único de Assistência Social. Entretanto, essa categoria de contratados, também chamados de “terceirizados”, é composta pelos estagiários e pela mão-de-obra conveniada, não fazendo parte do quadro efetivo de servidores, podendo ocorrer o fim do vínculo empregatício a qualquer momento, principalmente daqueles contratados via convênios, pois essa modalidade de contratação se esgota ao final de cada exercício⁹⁰.

A maior expressão desses contratados evidencia-se nos cargos disponibilizados por meio de convênios, sendo que os estagiários, apesar de ter seu número substancialmente aumentado no decorrer dos anos, não são imprescindíveis para o cumprimento das responsabilidades oriundas do órgão gestor da política de assistência social no município, a Pró-Humana. O problema que apresenta esses tipos de contratações decorre da falta de capacitação dos recursos humanos e, conseqüentemente, a falta de sustentação técnica da

⁹⁰ O Decreto municipal n.º 7.406/2006, que regulamenta os procedimentos para celebração e prestação de contas dos convênios onerosos firmados com entidades filantrópicas, determina que o prazo para execução não pode ultrapassar cada exercício financeiro.

instituição, pois não se constrói uma política continuada de formação e capacitação dos servidores efetivos.

A assistência social sempre foi muito mais aceita, e entendida no senso comum, como prática da sociedade sem exigir, como componente, a qualidade do trabalho técnico com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. (SPOSATI, 2005, p. 512).

Outro aspecto a ser observado também é que a contratação de mão-de-obra conveniada dos mesmos cargos existentes na estrutura administrativa do município fere o dispositivo constitucional⁹¹ que prescreve a investidura em cargo público por meio de regular concurso. A Tabela 2 consegue traduzir a importância que representa da mão-de-obra conveniada no quadro de servidores da Pró-Humana.

Natureza do Cargo	2005		2006		2007		2008	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Servidores efetivos do Município ¹	41	18,64%	40	14,34%	40	15,38%	113	34,99%
Servidores temporários ²	169	76,82%	220	78,85%	164	63,08%	166	51,39%
Estagiários	10	4,54%	19	6,81%	56	21,54%	44	13,62%
Total	220	100%	279	100%	260	100%	323	100%

Tabela 6: Pró-Humana – caracterização da força de trabalho em quantidade e percentual – 2005–2008

FONTE: Elaboração própria a partir de dados da Divisão de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Administração e da Secretaria Municipal de Promoção Humana, relativo a dezembro de cada exercício.

NOTA 1: Servidores efetivos da Secretaria Municipal de Promoção Humana e servidores efetivos de outras secretarias municipais à disposição da Secretaria Municipal de Promoção Humana.

NOTA 2: Mão-de-obra conveniada e cargos comissionados, tendo em vista a natureza transitória de ambos.

Observa-se, pela tabela acima, que ocorreu um aumento da participação dos servidores efetivos do Município na composição da força de trabalho da Pró-Humana de 18,64% em 2005 para 34,99% em 2008, e, conseqüentemente a diminuição da participação dos servidores temporários de 76,82% em 2005 para 51,39% em 2008, não obstante estes ainda continuassem a representar a parcela mais significativa na estrutura funcional da Secretaria. É importante ressaltar que os cargos comissionados que integram a classificação de servidores temporários representam a constante igual a doze profissionais na variável servidores temporários, sendo a maior expressão a de mão-de-obra conveniada.

⁹¹ Art. 37, II, da Constituição Federal de 1988: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

Ademais, percebe-se também que, apesar de ter ocorrido o decréscimo percentual do número de servidores temporários, houve um acréscimo percentual do número de estagiários, se comparados os períodos de 2005 e 2008, o que leva à conclusão de que o aumento de estagiários tinha a missão de suprir a mão-de-obra administrativa da Pró-Humana. Nota-se que o número de estagiários aumentou em maior escala no período de 2006 para 2007, exatamente o ano em que o Ministério Público recomendou o final dos convênios com entidades filantrópicas que caracterizavam mera cessão de mão-de-obra.

Diante do impasse, a alternativa considerada viável foi a contratação de uma nova entidade, desta vez uma fundação educacional, cujo objetivo principal seria despersonalizar as indicações meramente políticas feitas pelo nível central de poder do Executivo Municipal, substituindo-a por uma profissionalização na escolha desses colaboradores, que passou a ser feita, segundo critérios técnicos pela nova entidade parceira, o que foi facilitado pelo fato dessa instituição, ser uma fundação destinada à pesquisa e ao ensino – a Fundação Educacional de Divinópolis (Funedi) –, que possui, inclusive, curso de graduação na área de assistência social.

Deve ser registrado que, sob o aspecto de legalidade na contratação de mão-de-obra, a Funedi contou, inclusive, com a aquiescência formal do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. No entanto, mesmo com a superação dessa questão formal, surgiu, a partir desse momento, um evidente conflito ideológico entre o gestor da instituição de ensino e o chefe do Executivo municipal, o que provocou inúmeros desgastes que conduziram ao rompimento do convênio no final do exercício de 2007.

Diante desse novo quadro, em 2008, a Administração Municipal resolveu retomar os convênios com as entidades filantrópicas, fato esse que motivou nova intervenção do Ministério Público, insistindo na solução definitiva do problema, o que fez antecipar a decisão política de governo de promover concurso público para o provimento em caráter efetivo das vagas existentes.

A evolução acima demonstrada está na tabela 2, que demonstra a fragilidade do argumento utilizado de que o concurso público e a consequente nomeação de servidores de carreira provocariam a imediata redução, ou até eliminação da necessidade de contratação de mão-de-obra por meio de entidades filantrópicas, entretanto os fatos provaram que, não obstante o considerável número de nomeações, as contratações, ao invés de diminuir, acabaram sendo incrementadas, fazendo com que a estrutura da área social fosse a que mais crescesse nesse período.

A análise conjuntural demonstra que essas ocorrências foram resultado da facilidade com que os gestores públicos podem usar os convênios na área da assistência social com entidade filantrópica como forma de burlar a regra constitucional do concurso público, admitindo às expensas do erário, por vias transversas, correligionários e apadrinhados que não puderam ser enquadrados no quadro dos servidores de confiança.

Essa situação traz evidentes prejuízos à assistência social, já que é exatamente nessa área que se concentra a maior parte dos convênios que permitem a contratação de mão-de-obra terceirizada, fenômeno que não se repete em áreas com educação e saúde. Esse fato demonstra assim um gargalo, do qual os gestores têm se utilizado com frequência. Isso demonstra, ainda, um longo caminho a ser percorrido na área de assistência social para construção da capacidade técnica dos recursos humanos disponíveis.

4.2.1.1 Recursos humanos: impressão dos gestores

Esta análise será baseada nas afirmações que os entrevistados prestaram sobre os recursos humanos, finalizando com a percepção sobre a coordenação. As entrevistas⁹² restringiram-se aos chefes de divisão e de setor e ao secretário municipal. Cada um desses coordenadores relatou sobre o conteúdo de suas unidades administrativas.

O universo de chefes da Secretaria resume-se a doze cargos, incluindo o secretário. Desse total, cinco possuem curso superior, sendo que só a chefe de Divisão de Estudos e Projetos tem formação específica para a área de assistência social, com formação em sociologia; os outros sete possuem ensino médio completo. É importante frisar que, de uma forma geral, o secretário municipal possuía alguma experiência, já tendo ocupado em outras administrações o cargo de assessor comunitário. Quanto aos demais cargos em comissão, apenas os referentes à Divisão de Assistência Social e o Setor de Promoção Humana registram experiência anterior na área, demonstrando que a qualificação dos gestores não está condizente com a função que desempenham.

Relativo ao período em que se encontram trabalhando nas respectivas chefias do órgão, dos doze entrevistados, somente três estão na Pró-Humana desde o início de 2005, sendo que os outros, inclusive o secretário municipal, foram nomeados em março de 2007,

⁹² Entrevistas aplicadas conforme modelo de questionário constante no Anexo D.

quando do remanejamento político efetuado no governo, permanecendo até 31 de dezembro de 2008. Entretanto, é de suma importância registrar que, em agosto de 2008, a chefia de Divisão Administrativa teve nova troca, sendo nomeado no cargo um chefe que nunca apareceu na Secretaria, prestando serviços no gabinete do prefeito.

Em relação à expectativa do futuro da Secretaria, todos os entrevistados acreditam no crescimento, expansão e melhoria na qualidade dos serviços oferecidos à população, mas acreditam que, por tratar-se de cargos de confiança, de recrutamento amplo, não estarão compondo a estrutura administrativa da Pró-Humana no próximo ano.

Referente aos servidores efetivos, estes representavam em 2008, 34,99% do quadro total do pessoal prestando serviço na Secretaria, sendo que as informações sobre estes servidores de carreira foram prestadas sob responsabilidade do respectivo chefe. Assim, com exceção do secretário municipal, que responde por todo o universo de 113⁹³ servidores, cada chefe abordará o perfil de seus servidores sob o enfoque da formação profissional, qualidade do serviço prestado e quantidade relativa à demanda de serviço existente.

Quanto à formação, em todas as divisões e setores existentes, foi verificado, no que tange aos servidores portadores de curso superior, que há uma formação adequada, sendo que dos 113 servidores lotados na Secretaria, 36 possuem a graduação universitária, exercendo a atividade para a qual prestaram concurso. Na estrutura da Secretaria Municipal de Promoção Humana, o nomeado para o cargo de psicólogo exerce a psicologia; em relação aos educadores, sociólogos e ao nutricionista acontece fato semelhante. O gráfico 1 mostra o número de servidores com curso superior.

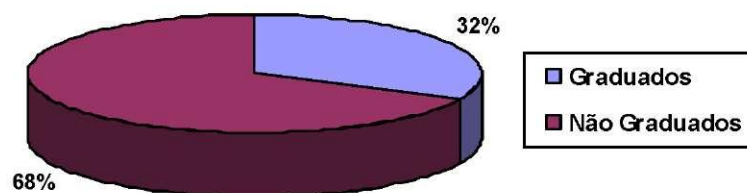


Gráfico 1: Pró-Humana – número de servidores com formação superior – 2008

Cabe ainda ressaltar que das onze unidades de chefia da Pró-Humana apenas a Divisão de Assistência Social não aponta deficiências quanto à formação de seus servidores, conforme dados colhidos em entrevista. As demais unidades registraram carência de formação específica para seus servidores. Neste caso, por exemplo, pode-se citar, dentre outras, a

⁹³ Neste total estão incluídos os seis servidores efetivos cedidos por outras Secretarias Municipais.

Divisão Administrativa, em que a chefe do órgão registra que seus servidores não possuem a formação técnica compatível com as atividades que desempenham e os resultados que deles se esperam. Nesse setor a maioria não tem conhecimentos aplicados à formação e execução de contratos públicos, licitações, processos administrativos, o que acaba por gerar reflexos até nas transferências de recursos federais, uma vez que não há qualificação para as prestações de contas e elaboração de projetos de captação.

Neste contexto, em relação à qualidade dos serviços, observou-se que das onze unidades de chefia entrevistadas apenas uma não apresentou reclamação quanto a este atributo. A qualidade foi analisada em cada chefia sob o aspecto global; ainda que existam servidores totalmente comprometidos, aqueles que possuem queixas pontuais sobre seu comportamento comprometem a qualidade geral de todo setor.

Dessa maneira, no que diz respeito aos aspectos de formação e qualidade dos serviços dos recursos humanos, a análise dos elementos demonstra que, de forma geral, a formação e qualidade dos serviços não são suficientes para efetuar a gestão do Sistema Único de Assistência Social com eficácia e eficiência.

Do mesmo modo, o aspecto quantitativo dos servidores do órgão de assistência social no Município em relação à demanda dos projetos e ações por ele desenvolvidos é insuficiente, o que é declarado por nove das onze unidades de chefia consultadas. Se analisada toda a estrutura administrativa do município, certamente a carência de recursos humanos deve ocorrer nas demais áreas de atuação. Contudo, no caso da Pró-Humana, essa deficiência mostra-se mais visível, o que pode ser comprovado pelo grande volume de contratação de servidores via convênios com entidades filantrópicas.

Outro fato que reflete no aspecto quantitativo é que a área de assistência social, embora desempenhe atividade permanente na Administração Pública, não possui, a exemplo do que ocorre com as áreas da Saúde e da Educação, um Plano de Cargos e Carreira próprio, que atenda às suas peculiaridades de demanda. Sendo assim, os servidores que desempenham atividades finalísticas de assistência social, como assistentes sociais, psicólogos e sociólogos, estão regidos pelo Plano de Cargos e Carreira da Administração Geral, gerando evidentes incompatibilidades como na carga horária, já que a concepção desse Plano de Cargos e Carreira foi sustentada nas necessidades da Administração Geral e, não, da Assistência Social, como seria o ideal. A principal constatação dessa ocorrência pode ser verificada na inadequação entre a carga horária e o quantitativo de servidores, já que, pelo fato de esta carga horária em regime parcial – quatro horas – não estar dimensionada para o atendimento em horário integral – oito horas, como é a realidade da assistência social, a Administração é

obrigada a chamar o dobro do número de profissionais que convocaria, se o Plano de Cargos e Carreira estivesse adaptado à jornada integral.

Essa situação contribui para uma lógica perversa, à medida que, mesmo se considerando o alto número de nomeações de ocupantes de cargos efetivos, o aspecto quantitativo não é resolvido, aumentando o gasto da Administração com pessoal e ainda obrigando a manutenção de convênios para a cessão de mão-de-obra terceirizada, o que se comprova pelo número de contratados via entidades, que, não obstante a nomeação de setenta servidores no ano de 2008, a quantidade de servidores contratados por meio dessas entidades permaneceu praticamente o mesmo, passando de 155 em 2007 para 154 em 2008.

Ainda no aspecto quantitativo, pode ser analisada a influência das nomeações decorrentes dos cargos de provimento em comissão, já que no período analisado (2005 a 2008) o incremento no número de nomeações decorrentes de aprovação em concurso público de provas e títulos tornou cada vez menor a influência, especialmente quantitativa, dos ocupantes dos cargos de confiança, variando conforme demonstrado no gráfico 1.

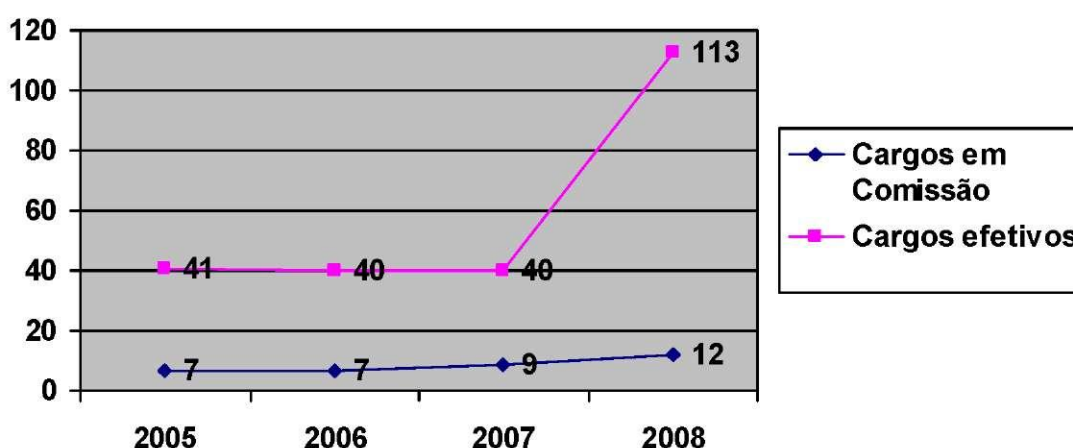


Gráfico 2: Pró-Humana – comparativo de participação: cargos de provimento efetivo e provimento em comissão

Assim, tendo em vista a disponibilidade de serviços, projetos e programas hoje existentes para os usuários, observa-se que a quantidade de servidores efetivos do órgão de assistência social ainda é insuficiente diante da demanda de serviços.

Do aspecto de incentivo aos servidores de carreira, como um plano de cargos, carreira e salário que contemplasse de maneira específica os trabalhadores da assistência social, bem como a capacitação necessária para desempenho das funções, as entrevistas demonstraram que não existe preocupação com esta proposta. Em 2005, dois servidores participaram de um treinamento específico para gerenciamento do programa Bolsa Família, e em 2007 alguns

conselheiros tutelares também participaram de uma capacitação. Quanto ao plano de carreira próprio para os servidores que trabalham na área de assistência social, não existe uma proposta que contemple esta ação, como também não existe nenhum sistema de incentivos e prêmios, com exceção da progressão trienal prevista para todos os servidores municipais.

Por sua vez, na análise sobre a constatação da coordenação, apenas o secretário municipal afirmou realizar reuniões mensais periódicas, sendo que todas as outras chefias relatam em suas entrevistas que existem apenas reuniões esporádicas em suas respectivas chefias; assim, de uma maneira geral, eles percebem como deficiente a coordenação de suas ações. Esta falha na coordenação pode ser oriunda da falta de comunicação interna apontada pelos entrevistados, o que gera por consequência uma grande dificuldade para o fluxo de informações necessárias para o bom andamento da implantação do Sistema Único de Assistência Social. Não se pode deixar ainda de destacar que, além desse aspecto ligado à quantificação e formação técnica dos servidores da área de assistência social, falta ainda a essência da coordenação, ou seja, falta gestão, em que a figura do gestor seja a de articulador, aquele que sincroniza e extrai a máxima eficiência dos recursos que possui, ainda que limitados.

4.2.2 Disponibilidade de recursos orçamentário-financeiros

Para compreender-se a aplicação dos recursos financeiros dentro do órgão responsável pela assistência social no Município, é necessário observar que a unidade orçamentária se divide em quatro subunidades, a saber: Secretaria Municipal de Promoção Humana (Subunidade 1), Fundo Municipal de Assistência Social (Subunidade 2), Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Subunidade 3) e o Fundo Municipal de Apoio à Política do Idoso (Subunidade 4).

Na Subunidade 1, concentram-se os recursos destinados ao pagamento de pessoal e custeio das atividades administrativas, neste incluído o pagamento de manutenção dos conselhos municipais, a concessão de vale-transporte, Serviço Social do Luto e o Restaurante Popular. No Fundo Municipal de Assistência Social (Subunidade 2) são alocadas as verbas federais destinadas aos programas do Serviço de Ação Continuada (Saac), bem como os recursos destinados especificamente às entidades filantrópicas devidamente registradas no Conselho Municipal de Assistência Social. Já as Subunidades 3 e 4 são verbas para políticas

específicas como criança e adolescente e idoso. A tabela 7 possibilita uma melhor visualização desses recursos:

	2005	2006	2007	2008
SEC. MUN. DE PROMOÇÃO HUMANA				
SEC MUN DE PROMOCAO HUMAMA				
Serv. Adm. da SMPH	1.360.975,00	1.583.000,00	1.706.000,00	2.058.700,00
Restaurante Popular	–	215.000,00	–	700.000,00
Conselho Municipal do Idoso	19.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Programa de Assist. ao Menor	381.000,00	347.500,00	13.500,00	2.500,00
Manutenção do CMDDCA	9.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Serv. Social do Luto	298.300,00	285.000,00	359.000,00	322.000,00
Programa de Assist. Social Geral	365.000,00	205.000,00	134.000,00	21.500,00
Manutenção do CMAS	5.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Concessão de Vale-Transporte	116.000,00	600.000,00	500.000,00	200.000,00
TOTAL DA SUBUNIDADE	2.554.275,00	3.241.500,00	2.718.500,00	3.310.700,00
FMAS				
Programa de Pesquisa Social	2.000,00	72.000,00	63.000,00	15.500,00
Programa de Treinamento	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Programa de Assistência ao Idoso	152.034,00	130.000,00	160.000,00	200.000,00
Assistência ao Deficiente	221.000,00	250.000,00	500.000,00	350.000,00
Programa de Assistência ao Menor	733.000,00	913.000,00	1.973.000,00	1.625.500,00
Programa de Assistência Social Geral	585.000,00	593.000,00	736.500,00	1.375.000,00
TOTAL DA SUBUNIDADE	1.695.034,00	1.960.000,00	3.434.500,00	3.568.000,00
FMCA				
Orientação e Apoio Sócio-Familiar	99.500,00	56.500,00	120.000,00	116.000,00
Apoio Sócio-Educativo Meio Aberto	126.500,00	150.000,00	240.000,00	200.000,00
Colocação Familiar	10.000,00	–	–	–
Atend. À Crianças e Adolesc. em Risco	129.000,00	382.000,00	670.500,00	576.000,00
Liberdade Assistida	180.000,00	150.000,00	–	–
Semiliberdade	15.000,00	–	–	–
Capacitação de Recursos Humanos	17.500,00	17.500,00	17.500,00	3.000,00
Programa de Eventos Educativos	17.500,00	–	–	–
TOTAL DA SUBUNIDADE	595.000,00	756.000,00	1.048.000,00	895.000,00
FUNDO MUN POLITICA DO IDOSO				
Programa (Centro de Convivência)	73.000,00	7.500,00	7.500,00	12.000,00
Programa (Centro de Referência)	66.000,00	9.500,00	9.500,00	7.000,00
Orientação e Apoio Sócio-Familiar	32.000,00	9.500,00	9.500,00	7.000,00
Manutenção de Educação e Eventos	33.000,00	11.000,00	11.000,00	7.000,00
Programa de Pesquisa Social	24.000,00	12.000,00	25.000,00	7.000,00
Capacitação de Recursos Humanos	19.000,00	300,00	300,00	3.500,00
TOTAL DA SUBUNIDADE	247.000,00	49.800,00	62.800,00	43.500,00
TOTAL GERAL	5.091.309,00	6.007.300,00	7.263.800,00	7.817.200,00

Tabela 7: Pró-Humana – recursos orçados para os programas de governo da assistência social – 2005–2008

FONTE: Elaborada pela autora a partir de dados obtidos no Sistema de Informática da Contabilidade Pública da Prefeitura Municipal de Divinópolis em dezembro de 2008.

Se comparada com a tabela 7, a tabela 8 traz a evidência de que, com exceção do exercício de 2007, todos os demais necessitaram de suplementações orçamentárias para a realização de seus programas, evidenciando ainda que o que é planejado não necessariamente

seja realizado, pois a execução orçamentária foi maior que o orçamento inicialmente previsto. Especificamente no Fundo Municipal de Apoio à Política do Idoso verifica-se esta falta de planejamento, uma vez que, embora tenham sido reservados recursos orçamentários em todo o período compreendido entre 2005 e 2008, a real execução orçamentária somente ocorreu em 2007, quando o Fundo efetivamente recebeu recursos do Tesouro Municipal, reforçando a ideia de que as previsões orçamentárias não coincidem com os investimentos financeiros na área.

	2005	2006	2007	2008
SEC. MUN. DE PROMOÇÃO HUMANA				
SEC. MUN. DE PROMOCÃO HUMANA				
Serv. Adm. da SMPH	1.217.275,00	1.377.836,00	1.706.000,00	2.167.700,00
Restaurante Popular	—	—	—	752.240,00
Conselho Municipal do Idoso	—	—	2.000,00	—
Programa de Assist. ao Menor	8.494,48	1.500,00	13.500,00	—
Manutenção do CMDDCA	—	—	2.000,00	—
Serviço Social do Luto	240.500,00	302.463,00	359.000,00	292.300,00
Programa de Assist. Social Geral	80.000,00	330.775,64	134.000,00	102.000,00
Manutenção do CMAS	965,44	—	2.000,00	—
Concessão de Vale-Transporte	506.400,00	650.000,00	500.000,00	510.000,00
TOTAL DA SUBUNIDADE	2.053.634,92	2.662.574,64	2.718.500,00	3.824.240,00
FMAS				
Programa de Pesquisa Social	—	53.900,00	63.000,00	—
Programa de Treinamento	—	—	2.000,00	—
Programa de Assistência ao Idoso	114.169,00	197.000,00	160.000,00	167.000,00
Assistência ao Deficiente	268.400,00	364.000,00	500.000,00	458.564,50
Programa de Assistência ao Menor	1.847.365,00	2.192.500,00	1.973.000,00	1.808.047,60
Programa de Assistência Social Geral	661.500,00	757.856,20	736.500,00	1.957.714,13
TOTAL DA SUBUNIDADE	2.891.434,00	3.565.256,20	3.434.500,00	4.391.326,23
FMCA				
Reforma Centro de Artes e Ofício	—	—	—	55.000,00
Orientação e Apoio Sócio-Familiar	105.300,00	50.500,00	120.000,00	21.000,00
Apoio Sócio-Educativo Meio Aberto	141.600,00	136.000,00	240.000,00	150.000,00
Colocação Familiar	—	—	—	—
Atend. À Crianças e Adolesc. em Risco	335.100,00	328.800,00	670.500,00	507.200,00
Liberdade Assistida	186.100,00	163.000,00	—	—
Semiliberdade	—	—	—	—
Capacitação de Recursos Humanos	—	—	17.500,00	—
Programa de Eventos Educativos	—	—	—	—
TOTAL DA SUBUNIDADE	768.100,00	678.300,00	1.048.000,00	733.200,00
FUNDO MUN. DE POLÍTICA DO IDOSO				
Programa (Centro de Convivência)	—	—	7.500,00	—
Programa (Centro de Referência)	—	—	9.500,00	—
Orientação e Apoio Sócio-Familiar	—	—	9.500,00	—
Manutenção de Educação e Eventos	—	—	11.000,00	—
Programa de Pesquisa Social	—	—	25.000,00	—
Capacitação de Recursos Humanos	—	—	300,00	—
TOTAL DA SUBUNIDADE	—	—	62.800,00	—
TOTAL GERAL	5.713.168,92	6.906.130,84	7.263.800,00	8.948.766,23

Tabela 8: Pró-Humana – orçamento executado para os programas de governo da assistência social – 2005–2008

FONTE: Elaborada pela autora a partir de dados obtidos no Sistema de Informática da Contabilidade Pública da Prefeitura Municipal de Divinópolis em dezembro de 2008.

A análise da execução orçamentária demonstra que no período estudado houve sempre um crescimento linear na aplicação dos recursos da ordem de 20% de aumento anual, exceto entre os exercícios de 2006 e 2007, em que o crescimento variou, para maior, na casa de 5,17%. Deve ser destacado que embora o crescimento geral seja linear, o crescimento em cada exercício não obedeceu ao mesmo padrão, já que se registraram incrementos em rubricas específicas, como se nota na criação de uma nova atividade em 2008 – manutenção do Restaurante Popular –, que, sozinha, respondeu por um aporte de mais de R\$ 750.000,00 naquele ano.

A maior parte dos recursos gastos pela política de assistência social é originária do Fundo Municipal de Assistência Social, o que permite que tais recursos sejam monitorados e controlados de maneira efetiva pelo Conselho Municipal de Assistência Social, contrariamente ao que ocorre com a subunidade do órgão gestor. Fato interessante de ser registrado é que os dados da execução orçamentária demonstram no ano de 2008 um aumento de quase três vezes no valor destinado ao programa de assistência geral (FMAS) – rubrica em que ocorrem as transferências para as entidades filantrópicas –, fato que ocorreu exatamente em um ano de realização de eleições municipais.

Outro fator relevante na estrutura orçamentária da assistência social é que considerável soma de recursos que possuem inegável caráter de assistência, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Bolsa Família, não constam da execução orçamentária da Secretaria, embora ambos os programas citados se beneficiem da rede física e recursos operacionais da Pró-Humana, apesar de seu pagamento ser efetuado diretamente pelo Governo federal. Situação semelhante pode ser verificada com os repasses efetuados por indicação do Gabinete do prefeito para entidades filantrópicas sem prévia aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social, razão pela qual tais recursos também não são contabilizados no orçamento destinado à assistência social, não participando do índice de investimento na área que compõem a tabela 9.

Execução Orçamentária	2005	2006	2007	2008
Geral	89.751.458,84	100.988.049,45	119.229.982,98	152.413.865,17
Assistência Social	5.713.168,92	6.906.130,84	7.263.800,00	8.948.766,23
Índice de Aplicação	6,3655%	6,8386%	6,0923%	5,8714%

Tabela 9: percentual de investimento na área da assistência social – Pró-Humana

FONTE: Diretoria de Contabilidade.

Analisando os dados sobre o percentual de aplicação na área da assistência social, observa-se que, no decorrer do período de 2005 a 2008, o município de Divinópolis obedeceu ao preceito do Suas de aplicação mínima de no mínimo cinco por cento na área da assistência social, ultrapassando-o em todos esses anos. É importante frisar que, apesar de o valor agregado nessa política corresponder aos preceitos do Governo federal e superar o índice legal, houve um decréscimo deste índice a cada ano, passando de 6,36% em 2005 para 5,87% em 2008.

4.2.2.1 Recursos financeiros: impressão dos gestores

Como já relatado, esta parte da análise financeira será baseada nas informações fornecidas pelos entrevistados, que afirmam em sua maioria que não existe uma clara definição sobre quais os recursos estão disponíveis para as ações da assistência social. Entretanto, o secretário municipal, bem como a Divisão de Assistência Social e o Setor Administrativo dizem possuir conhecimento sobre a disponibilidade existente para cada unidade administrativa. Desta maneira, de um modo geral, pode-se afirmar que há uma insegurança por parte dos coordenadores quanto ao montante de recursos liberados para cada unidade, o que pode ser corroborado pelas suplementações orçamentárias realizadas no decorrer do exercício para algumas ações pontuais.

Das doze chefias analisadas, exatamente todas afirmam que os recursos financeiros são insuficientes para as ações desenvolvidas no decorrer do exercício de 2008, entretanto percebem um aumento gradativo das verbas disponibilizadas a cada exercício, o que pode ser explicado pela crescente demanda de serviços disponibilizados para a população.

Quanto à participação dos coordenadores na elaboração da peça orçamentária, observa-se que foi discutido com todas as unidades o planejamento orçamentário para o período de 2008, entretanto a participação principal ocorreu na Divisão Administrativa e na Divisão de Estudos e Projetos, sendo que os outros setores apenas apresentaram sugestões.

Outra questão que deve ser registrada é que a escassez de recursos financeiros gera reflexos diretos na operação patrimonial da Secretaria, que além de privada da possibilidade de investimento, sofre limitações até mesmo nas despesas de custeio. Assim, investimentos básicos necessários à informatização do setor, por exemplo, acabam por ser relegados, obrigando a Secretaria a viver com uma permanente falta de estrutura e material.

Confirmando essa conclusão, podem ser observadas as principais carências levantadas pelos entrevistados nesse campo, em que eles relatam a dificuldade de lidar até mesmo com os recursos físicos materiais existentes, que além de poucos, estão defasados tecnologicamente.

4.3 Dimensão política da capacidade estatal: o poder executivo e outros atores

Neste tópico, serão analisadas as relações estabelecidas entre o Governo municipal, com os demais atores políticos com participação nesse processo de implementação de políticas sociais, tais como o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Ministério Público e o Governo federal.

O objetivo aqui é considerar a capacidade estatal sob o prisma da capacidade política. O papel desses atores, embora não correspondam diretamente à capacidade política do órgão responsável pela assistência social, pode expressar o grau de legitimidade e apoio do Governo municipal na construção de acordos.

4.3.1 O Conselho Municipal de Assistência Social: fragilidade do controle público

Em relação ao Conselho Municipal de Assistência Social, deve ser registrado que sua criação em Divinópolis ocorreu em 1996 pela Lei⁹⁴ Complementar n.º 28, que simultaneamente instituiu o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), acontecendo essa normatização somente três anos após a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, ou seja, retardando a implementação do financiamento conjunto entre as três esferas do Poder.

O CMAS de Divinópolis possui caráter paritário, na medida em que é composto por nove membros representantes do Governo municipal e nove membros representantes da sociedade civil. Dos nove conselheiros indicados pelo prefeito, as seguintes Secretarias foram representadas: Secretaria Municipal de Promoção Humana (Pró-Humana), Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Turismo (Selt), Secretaria Municipal de Educação (Semec), Secretaria Municipal de Fazenda (Semfaz), Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan),

⁹⁴ O CMAS foi reestruturado pela Lei Complementar n.º 105/2005.

Secretaria Municipal de Saúde (Semusa), Superintendência de Desenvolvimento Comunitário (Sudecom), Secretaria Municipal de Cultura (Semc) e Gabinete do prefeito. Os outros nove conselheiros representam as seguintes entidades da sociedade civil: dois representantes usuários da assistência social, dois representantes de entidades de atendimentos às famílias, um representante de entidade de atendimento ao adolescente, um representante de entidade de atendimento à criança, um representante de entidade de atendimento ao idoso e dois representantes de entidade de atendimento a pessoas portadoras de deficiência. A sociedade civil elege seus representantes por meio de eleição própria do Conselho para um mandato de dois anos, podendo ser reeleito uma única vez para igual período. O CMAS conta com uma secretária-executiva contratada via entidade; nesse caso, o próprio Conselho aprova um plano de trabalho para que determinada ONG desenvolva um projeto por meio de convênio firmado com a Prefeitura, mas tem conhecimento que haverá desvio das finalidades do projeto aprovado pela da cessão de funcionária para secretariar o Conselho.

Sobre a paridade prevista na composição do Conselho Municipal de Assistência Social, ela pode ser analisada tanto pelo aspecto formal, assim entendido como aquele previsto em lei, ou seja, uma distribuição isonômica de cadeiras entre o poder público e a sociedade civil, de modo a assegurar-se igualdade de peso na tomada das decisões, além também de possuir um aspecto material, ou seja, a verificação real do equilíbrio de forças dentro Conselho. Esse equilíbrio expressa-se no grau de conhecimento técnico e político que cada conselheiro dispõe para análise das questões em pauta, o que é afetado pela autonomia que possui em relação ao Governo municipal.

Em relação à paridade, deve-se observar, ainda, o número registrado de frequência dos conselheiros, o que foi por diversas vezes assunto de pauta nas atas das reuniões, sendo observada sempre a ausência de aproximadamente cinco conselheiros em cada reunião e, muitas vezes, a falta de quórum necessária. Desta maneira, do ponto de vista quantitativo, se a ausência recai em maior parte sobre representantes do governo ou da sociedade civil, pode a paridade ficar relativamente comprometida. Em reuniões em que o assunto da pauta é de interesse do Poder Executivo, como aprovação dos relatórios de gestão ou mesmo aprovação de planos de trabalho de entidades que realizam projetos municipais, nota-se uma articulação feita previamente, pois a essas reuniões, via de regra, comparecem todos os representantes do governo.

Ainda quanto às reuniões, o Conselho reúne-se ordinariamente uma vez por mês, no prédio da Câmara Municipal, sempre às 16 horas. No ano de 2008 ocorreram as doze reuniões ordinárias, muitas vezes com o quórum mínimo. As sessões são dirigidas por um presidente,

que é eleito para um período de dois anos, obedecendo a um critério de rotatividade, de forma a proporcionar-se uma alternância entre representantes do governo e representantes da sociedade civil à frente do Conselho.

Um importante marco que deve ser destacado foi o início de uma mudança de atitude que ocorreu a partir do ano de 2005, uma vez que, até esse momento, o Conselho passava por um período de estagnação e inoperância, o que foi alterado com o início de uma nova gestão, que passou a investir na capacitação dos conselheiros, incentivando sua participação em treinamentos fornecidos por órgãos estaduais e municipais, de modo a habilitá-los para uma nova realidade proposta pelo Sistema Único de Assistência.

Não obstante tais avanços, o CMAS continuou a demonstrar dificuldades no aspecto operacional em decorrência da falta de investimento na estrutura administrativa do Conselho por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social. A manutenção do CMAS contou no orçamento executado da assistência social com uma verba anual de R\$ 965,00 em 2005 e R\$ 2000,00 em 2007, sendo que não foi investido absolutamente nada no período de 2008, podendo-se concluir que não houve investimento em equipamentos ou material educativo. Ademais, como já mencionado não possui secretária-executiva própria, nem recursos humanos para desempenho de outras atividades inerentes ao funcionamento do Conselho, tais como sindicâncias e visitas. Assim, sempre que há necessidade de um veículo, é necessário o empréstimo por parte da Secretaria, dentro de sua disponibilidade.

O CMAS possui poder normativo, deliberativo e controlador da política de assistência social. O poder normativo evidencia-se por meio das resoluções publicadas, conforme tabela 10, abaixo:

ANO	Número de Resoluções
2005	7
2006	9
2007	5
2008	9
TOTAL	30

Tabela 10: resoluções emitidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social
 FONTE: Conselho Municipal de Assistência Social de Divinópolis.

Com base no baixo número de resoluções expedidas no período analisado, pode-se afirmar que o CMAS possui uma deficiente capacidade de normatização, não obstante o volume de assuntos deliberados por meio do conteúdo das atas analisadas na tabela 11.

Conteúdo das Atas	Frequência dos Assuntos (n.º)			
	2005	2006	2007	2008
Ata da eleição dos delegados para participação da Conferência Estadual de Assistência Social	01			
Leitura e aprovação das atas	09	10	14	16

Aprovação de revisão de plano de trabalho	02	01	06	05
Eleição da comissão de organização de Conferência Municipal	01		01	
Apresentação da documentação que credenciou Divinópolis na gestão plena	01			
Aprovação de registro de entidade no CMAS	09	04	12	04
Programa de aquisição de alimentos do MDS/Compra direta	01	04	01	
Discussão do programa Cozinha Comunitária	01			
Discussão do projeto do Restaurante Popular	02	01		
Aprovação da prestação de contas do FMAS	01	01	01	01
Avaliação e aprovação de plano de trabalho para repasse de verbas para entidades	22	18	12	11
Estudo da legislação do MDS	02	04		01
Aprovação e realização de curso de capacitação para os conselheiros do CMAS	01	04	03	02
Discussão sobre prestações de contas de entidades que receberam verbas do FMAS	01	01		
Discussão sobre o custeio da ida de conselheiro para a Conferência Nacional de Assistência Social	01			
Aprovação de verba pelo Governo federal do Programa Sentinela	01			
Questões relativas ao funcionamento do Bolsa Família	01		01	
Apreciação do relatório de atividades anual da Secretaria Municipal Pró-Humana	01			01
Pedido por parte do presidente do CMAS de mais compromisso por parte dos conselheiros, evitando também faltar às reuniões	01	01	04	01
Estudo sobre municipalização de algumas creches e recebimento de verbas do Saac		03	05	03
Discussão sobre o início do funcionamento do Centro de Convivência do Idoso e do adulto especial		01		
Participação de representante do Ministério Público em reunião do CMAS		01		
Solicitação de parecer da Procuradoria-Geral do Município		01		
Discussão sobre o atendimento às crianças de 0 a 06 anos		01		
Reunião com o deputado estadual André Quintão sobre políticas públicas		01		
Questões relacionadas ao Cras		05	02	
Análise dos programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Promoção Humana		02		
Discussão sobre o grande avanço da política de assistência social no município no mandato de 2005 a 2008		01		
Discussão sobre os critérios a serem estabelecidos para visitas do CMAS a entidades		01		
Mudança do Centro do Migrante para novo imóvel		01		
Aprovação do Relatório sobre as atividades do Centro do Migrante		01		
Análise do Relatório dos atendimentos do Programa Sentinela		01		
Discussão e não aprovação da recomendação do MP para realização de concurso público para desenvolvimento dos programas sociais, bem como a não-aprovação da opção de firmar convênios com a Funedi			01	
Aprovação da Funedi para desenvolver os programas sociais do município			01	
Discussão sobre a ausência do MP, Judiciário e Poder legislativo na Conferência Municipal			01	
Apresentação do relatório de atividades da Funedi e discussão sobre questionamentos			02	

Eleição e posse da mesa diretora do CMAS			01	
Aprovação da compra de um veículo com dinheiro do programa Bolsa Família			01	
Discussão com servidores da Controladoria e da Secretaria de Fazenda sobre prestação de contas			02	02
Discussão sobre o saldo remanescente do Saac			01	
Discussão sobre a implantação do programa Projovem Adolescente			01	
Questões relacionadas a Sedese				02
Análise da implantação do Creas para cumprimento dos requisitos de gestão plena				01
Eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil				01
Avaliação da implantação do programa Projovem urbano				01
Discussão sobre a possibilidade de revisão das 165 entidades registradas no CMAS				01
Apresentação das atividades do CMAS a equipe de transição do governo de gestão 2009/2012				01

Tabela 11: conteúdo das atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Divinópolis – 2005-2008

Quando analisado o conteúdo das atas das reuniões, percebe-se que são apresentadas pautas essencialmente administrativas, não estabelecendo uma interlocução com a política de assistência social. Observa-se ainda que além da resolução, outros instrumentos operativos são muito pouco usados como pareceres sobre projetos sociais e declarações de impacto social. Ou seja, para que o CMAS tenha de fato uma gestão participativa, formuladora e controladora das políticas públicas é imprescindível que desempenhe mais do que um papel meramente burocrático; é necessário que as agendas do Conselho consigam traduzir as demandas da sociedade em propostas para as ações sociais. Contudo, torna-se difícil a interlocução democrática, quando se constata que os representantes da sociedade civil não são comprometidos com os propósitos do Conselho, sendo registrado por diversas vezes que as reuniões não se efetivaram por falta de quórum, sendo proporcional a falta entre os representantes governamentais e não-governamentais.

A limitada capacidade do CMAS de intervir no rumo das políticas sociais no município de Divinópolis fica evidenciada ainda na votação da aprovação dos planos de trabalho dos programas municipais para Funedi. Ainda que maioria absoluta dos conselheiros tenha se manifestado contrários ao convênio, este foi aprovado por meio de articulação do prefeito municipal, que, diante da pressão exercida pelo Ministério Público, encontrou essa forma de contratação como opção viável. Assim, a aprovação pelo CMAS da proposta do Governo, indica a capacidade política do órgão gestor da assistência social, tendo em vista que essa ação do Conselho conferiu legitimidade ao Poder Executivo, fortalecendo-o politicamente.

Fator que comprometeu a capacidade do CMAS de exercer efetivo controle sobre o Poder Público diz respeito ao fato que o Governo ofereceu, em 2007, cargo comissionado para a então conselheira presidente, que a partir deste momento se tornou suplente de representante governamental, participando de todas as reuniões, e ainda que, sem direito a voto, com o poder de exercer certa influência. No mesmo contexto, as conselheiras mais experientes e conhecedoras da política de assistência social eram representantes do Gabinete do prefeito e da Pró-Humana, o que também pode demonstrar certa incapacidade de uma ação isenta para fiscalização do trabalho da Prefeitura, uma vez que eram diretamente ligadas ou dependentes do Governo municipal.

Assim, observa-se que a capacidade do CMAS de intervir nas políticas sociais do município ainda é precária, em face de que as suas condições institucionais ainda não estejam totalmente desenvolvidas.

4.3.2 O Ministério Público e sua atuação na construção da capacidade institucional

Quanto ao papel do Ministério Público como ator na política social, embora não seja objetivo deste estudo a análise do órgão, é de suma importância identificar as consequências da relação deste com o Governo municipal sob o aspecto de agente indutor de capacidade estatal.

O Ministério Público é classificado como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, segundo o artigo 127 da Constituição federal a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tendo recebido uma nova roupagem constitucional, que lhe deu maiores atribuições e efetivamente mais poder para atuar de forma efetiva entre todos os demais órgãos públicos.

O Ministério Público comporta algumas divisões internas conforme um ou outro promotor de Justiça se especialize numa área de atuação específica, como no caso de Divinópolis, onde funciona uma Curadoria do Patrimônio Público, que, durante o período da pesquisa foi ocupada pela promotora de Justiça Giseli Silveira Penteado.

Assim, dentro de sua esfera de poder, o Ministério Público teve papel fundamental como indutor do processo de construção da capacidade administrativa referente aos recursos humanos, o que ocorreu, não, por uma atenção especial com a assistência social, mas, porque a área de assistência social era a que apresentava um dos quadros mais críticos dentro da

estrutura da Administração do Município no que diz respeito à burla da regra do concurso público, que se consubstanciava num alto número de contratações por entidades não-governamentais, sendo muitas vezes um canal político de contratação.

Assim, a função do MP manifesta-se no sentido de buscar a legalidade dos atos praticados, bem como a defesa dos direitos individuais e coletivos, ou seja, além da recomendação da realização de concurso público, conforme prescreve a regra constitucional, o MP também atua na fiscalização do atendimento ao idoso, ao deficiente e a criança e adolescente, levando a Pró-Humana a buscar capacidade para prestar o atendimento solicitado. Desta maneira, no Município de Divinópolis o Ministério Público desempenha o papel relevante de agente catalisador do processo de construção da capacidade estatal do órgão responsável pela política de assistência social, uma vez que foi por meio de sua recomendação que foi realizado concurso para a área da assistência social, com preenchimento imediato dos cargos aumentando os recursos humanos disponíveis da Secretaria.

4.3.3 Governo federal e os desafios da descentralização

O Governo federal, na perspectiva do processo de descentralização da Constituição federal de 1988, compartilha com os governos locais a gestão das políticas sociais, o que significa dizer para os municípios uma realidade de descentralização de recursos, competências e consequentemente atribuições.

Ocorre que, analisando a trajetória da política de assistência social em Divinópolis, verifica-se que não foi construída capacidade institucional para desenvolvimento das novas atribuições prescritas com a descentralização, ou seja, não houve um processo gradual para que o governo local desenvolvesse a organização necessária para assumir a gestão dessas políticas, desencadeando consequências perversas para a execução do novo modelo proposto.

As funções assumidas pelo Município não contavam com a estrutura exigida pelo Governo federal, sendo necessária a construção de um modelo capaz de gerir essas novas funções, e sob este paradigma, o Governo federal atua como indutor da construção da capacidade estatal.

Entretanto, para o órgão gestor da política de assistência social em Divinópolis essa política indutora de municipalização pelo Governo federal estabelece um paradoxo na

construção da capacidade administrativa. Ou seja, exige-se a existência de um aparato técnico capaz de desenvolver os programas sociais, mas, ao mesmo tempo, os recursos financeiros repassados para a Secretaria de Assistência Social não podem ser usados para pagamento da folha de servidores da assistência social, e contrariamente se admite que sejam usados para pagamentos de servidores de entidades filantrópicas.

Ainda, não obstante todas as dificuldades, o Executivo municipal em 2008, que tinha o PT como base política⁹⁵ do seu governo, conseguiu apoio e legitimidade perante o Governo federal para maior aporte financeiro⁹⁶ no FMAS, obtendo sucesso nas negociações para implantação do Restaurante Popular e do Programa Projovem Urbano, demonstrando liderança e coordenação do Governo municipal para a construção de acordos. O ponto é que essa liderança vem pela via partidária e não programática, o que revela ainda mais forte essa baixa capacidade institucional da assistência social em Divinópolis.

Neste contexto, evidencia-se que, dentro do processo de descentralização, mesmo o município possuindo autonomia para fixar sua prestação de serviços, continua nítida a dependência do nível central de poder para transferência de recursos e consequente capacidade institucional e organizacional.

Por fim, ressalta-se que, para que a transferência de atribuições e recursos dos governos centrais para os governos municipais ocorra de fato, é necessário que o Município construa uma estrutura organizacional capaz de gerir esta política, podendo-se remeter ao entendimento que a descentralização não ocorre de maneira automática apenas com sua institucionalização legal, sendo necessária para seu êxito capacidade estatal para absorver as novas funções.

⁹⁵ De maneira específica, um militante do partido assumiu o cargo de secretário municipal de Assistência Social.

⁹⁶ Conforme dados do setor contábil do FMAS, do período de 2005 para 2008 houve um progressivo repasse de valores do Governo federal, passando de R\$ 987.085,59 para R\$ 1.301.875,43, respectivamente.

CONCLUSÃO

O município de Divinópolis não foi imune à concepção caritativa e filantrópica de assistencialismo, nem à fragmentação, à instabilidade e ao paralelismo de várias ações que marcaram a trajetória da política de assistência social no Brasil. Essas características dificultaram a transição da política da caridade para a política de direitos. Assim, para que este processo de consolidação se efetivasse, foram necessárias mudanças de paradigma no sentido de romper com as velhas bases e construí-la como política pública de responsabilidade do Estado, o que pressupõe capacidade estatal.

Neste contexto, esta dissertação pretendeu analisar o caminho percorrido pela política de assistência social no município de Divinópolis confrontando-a com a capacidade do órgão responsável por ela de efetuar a gestão das políticas descentralizadas pelo Governo federal, enfocando como o legado das políticas anteriores influenciou no desempenho da estrutura hoje existente. O estudo de caso teve como objetivo realizar uma análise da capacidade estatal que a Secretaria Municipal de Promoção Humana – órgão responsável pela política de assistência social – possui, com objetivo de identificar se existem condições efetivas para gestão dos programas federais, bem como se houve rompimento com características tradicionalmente existentes no sentido de concretizar a descentralização proposta pela Constituição federal de 1988.

As reformas necessárias para cumprir o desafio de descentralização proposto pela Constituição vêm sendo realizadas; o município efetuou mudanças visando a adequar-se ao aparato legal estabelecido pela Loas e pelo Suas, cumprindo requisitos para gestão plena como a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social, criação do Creas e dos Cras, ainda que estes não sejam suficientes para atender à demanda. Ademais, os aportes financeiros são realizados pelo município no FMAS, estando este vinculado ao órgão responsável pela política de assistência social, existindo o financiamento de programas do Governo federal, bem como programas próprios do Governo municipal.

Entretanto, identificou-se que esta nova realidade de mudanças tem sido ambígua, pois, mesmo diante de alguns progressos, continuou atuando com a mesma lógica arcaica, pelo uso de entidades filantrópicas para exercer programas próprios e causando com isso uma falta de identidade entre o público e o privado. A prevalência dos vícios do passado pode ainda ser observada na forma como o dirigente máximo de cada esfera de poder – neste caso,

o prefeito municipal – impõe sua vontade pessoal, politizando escolhas, como faz quando nomeia para ocupar os chamados “cargos comissionados” pessoas mais comprometidas com a própria autoridade nomeante do que com o projeto que vão chefiar, afastando assim pessoas que deveriam ser nomeadas por mérito. Esta afirmação sustenta-se pelo caso específico de Divinópolis, onde o secretário municipal de Assistência Social não foi nomeado por formação específica ou notório conhecimento na área, mas, sim, por ser presidente de um partido político da base de sustentação do prefeito.

Contudo, constata-se uma fase de amadurecimento na prestação pública de assistência social no município, à medida que o órgão responsável busca romper algumas fragilidades na sua estrutura de recursos humanos, nomeando servidores de carreira – elemento fundamental na constituição de capacidade administrativa –, o que também só foi possível graças a um aumento do aporte de recursos financeiros para projetos e ações na área de assistência social.

Não obstante este amadurecimento, a análise da capacidade administrativa trouxe à tona algumas fragilidades quanto aos recursos humanos e financeiros.

Em termos de recursos humanos, os dados colhidos trazem a evidência de que a quantidade de servidores efetivos ainda é deficitária, levando-se em conta que os servidores temporários representam 51,39% do percentual da força de trabalho. A observação desses elementos evidenciou uma tendência ao conveniamento, com forte concentração das ações de assistência nas mãos de entidades privadas, o que culminou com a transferência quase que integral das ações e decisões para tais organizações.

É importante ressaltar que esta pesquisa não teve como objetivo criticar o trabalho desempenhado pelas entidades filantrópicas, muito pelo contrário, não houve um estudo profundo na ação dessas organizações, surgindo, no entanto, da constatação de que tais entidades extrapolavam seu objetivo, na medida em que assumiram quase a totalidade dos programas executados pelo Município com recursos repassados pelo Governo federal, oriundos do processo de descentralização, o que contribuiu para a conclusão de que não necessariamente o processo de descentralização anda alinhado com a existência de capacidade estatal, na medida em que essa capacidade se concentra na mão de outras entidades que não o órgão responsável pela política de assistência social.

A fragilidade dos recursos humanos, como elemento da capacidade estatal, comprova ainda a dificuldade de sustentabilidade das ações da Secretaria, haja vista que, contratando pessoas que não possuem um vínculo efetivo com a Administração, como é o caso dos convênios, elas não desenvolvem continuidade de suas ações, gerando permanente necessidade de novos treinamentos e investimentos. Ainda como fator associado, a frágil

estrutura de qualidade e formação dos recursos humanos, identificou-se uma deficiência quanto à capacitação de servidores que atuam nas atividades-meios do órgão, relativas a procedimentos administrativos, como financiamentos, licitações, contratos e prestações de contas, minando toda a capacidade da equipe que atua na área-fim.

Do aspecto dos recursos financeiros, os investimentos demonstram que existe uma trajetória positiva de 2008, se comparado com 2005, sendo observado maior aporte de recursos dentro da subunidade do FMAS, o que garante maior monitoramento e controle pelo CMAS. Entretanto, quanto ao índice legal, houve um decréscimo desta aplicação, passando de 6,36% em 2005 para 5,87% em 2008. Outro fator constatado é que os repasses realizados pelo Gabinete do prefeito por meio de subvenções para entidades filantrópicas não são contabilizados no orçamento da assistência social, correspondendo à mesma lógica tradicional de clientelismo de fragmentação das ações, que marcaram a trajetória da política de assistência social em Divinópolis.

Em termos de capacidade política, constatou-se que as circunstâncias governamentais conduziram o CMAS a um papel meramente formal de controle democrático, na medida em que as fragilidades do Conselho, traduzidas na falta de estrutura, de recursos materiais e financeiros, tem uma profunda dependência com a disponibilidade do aparato governamental, não viabilizando o Conselho como um canal de comunicação com a sociedade. Assim, a análise empírica demonstra que o Governo municipal não compartilha disposição para repartir o poder de decisão com o Conselho, sendo esta conduta obstáculo para o desempenho de fato do papel do Conselho.

Referente à relação governamental com a esfera central de poder, observou-se que o Governo federal atua como agente indutor da construção da capacidade estatal do Governo local, à medida que o cofinanciamento das ações pressupõe estrutura de gestão. Entretanto, exemplos recentes demonstram o peso das alianças partidárias para o financiamento de ações, revelando a baixa capacidade política do órgão de assistência social, uma vez que este apoio não decorreu de planejamento, mas, sim, de uma coalizão partidária. O mesmo fenômeno de indução foi observado na relação com o Ministério Público, que, no exercício de sua função constitucional de fiscalizar o cumprimento das regras gerais de administração pública, induziu a realização de concurso público na área da assistência social, como forma de substituir a mão-de-obra contratada via entidades, fator decisivo no aumento da quantidade de recursos humanos da Secretaria.

Em síntese, a construção da capacidade estatal da política de assistência social é pressuposto do preceito constitucional de descentralização enunciado na Constituição de

1988, uma vez que esta delegou poder aos municípios para estruturar a organização de um aparato estatal capaz de gerir as novas determinações. Ocorre que, no caso de Divinópolis, a capacidade estatal da Secretaria Municipal de Assistência Social não aconteceu de maneira automática, apenas com a imposição legal, o que também não foi empecilho para que o processo de municipalização se efetivasse, ainda que precariamente. Isto, porque as atribuições inerentes ao órgão gestor foram entregues para as instituições filantrópicas desempenharem o papel, que, como “público”, deveria ser próprio da Secretaria Municipal de Assistência Social. A análise desenvolvida ilustra a necessidade do rompimento de práticas arcaicas, como o clientelismo e o fortalecimento das capacidades administrativas e políticas do órgão, para que a descentralização aconteça de maneira bem-sucedida.

Assim, foram identificados fatores associados à trajetória que dificultam a consolidação da capacidade estatal, tais como a nomeação de cargos com viés estritamente político, reforçando a utilização com fins eleitorais; a fragmentação das ações de assistência, já que compartilhadas com o Gabinete do prefeito; falta de clareza na definição dos espaços de atuação do público e privado, além da ineficácia da participação popular.

Nesse sentido esta dissertação alcançou os resultados propostos, na medida em que: investigou as características do passado que insistem em marcar a política de assistência social de Divinópolis e o modo como elas obstaculizam a construção da capacidade estatal como consequência estrutural da descentralização; apontou atores relevantes que atuam na arena de negociações; e identificou a fragilidade dos recursos disponíveis na capacidade administrativa.

Ao final deste trabalho, a constatação que emerge é que é preciso mais do que apenas apontar as fragilidades existentes. É preciso vontade política para romper os traços de uma política de assistência social travestida de assistencialismo e construir capacidade estatal para que o Município seja capaz, ele próprio, de gerir uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. *In*: FLEURY, Sonia (Org.) **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77–125.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. *In*: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.); CARNEIRO, José Mário Brailiense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 304 p.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas sociais? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, jun. 1996.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil, problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.
- BARRETO, Lázaro. **Memorial de Divinópolis**, história do município. Divinópolis: Prefeitura Municipal de Divinópolis, 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. DOU, Brasília, Diário Oficial da União, dez. 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma operacional básica**. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma operacional básica**. 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma operacional básica**. 1997.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Trabalho realizado para disciplina “**Governança, Accountability e Democracia**”. Publicações Fundação João Pinheiro, 2000.
- CORGOZINHO, Batistina M. S. **Nas linhas da modernidade**: a passagem do tradicional ao moderno no centro-oeste de Minas Gerais. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003.
- CORTÁZAR VELAVERDE, Juan Carlos. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. *In*: CORTÁZAR VELAVERDE, Juan Carlos (Editor). **Entre el diseño y la evaluación**. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. BID, 2007.

COSTA, Bruno L. D. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. *In*: FAHEL, Murilo (Org.); NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2ª Ed. São Paulo: Cortez. 2006.

DRAÍBE, Sônia Miriam *et al.* **Notas (desanimadas) sobre a política social na Nova República**. São Paulo: Anpocs, 1986. Mimeo.

DRAÍBE, Sônia Miriam. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. UNICAMP – NEPP, **Caderno de Pesquisa**, n. 32, Unicamp, São Paulo, 1998.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Cartilha do cidadão, centro de atendimento ao cidadão**. Out. 2008.

DIVINÓPOLIS (MG). Prefeitura Municipal. **Projeto social desenvolvido para implantação do PAC Saneamento no município de Divinópolis/MG**.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 15**, de 27 de abril de 1948. Autoriza a criação da Associação da Criança, Velhice e maternidade desamparadas em Divinópolis. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 58**, de 17 de novembro de 1948. Orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 1949. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 59**, de 17 de novembro de 1948. **Dispõe sobre auxílios diversos para instituições**. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 117**, de 22 de outubro de 1949. Dispõe sobre concessão de contribuições, subvenções e auxílios diversos para instituições. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 180**, de 11 de dezembro de 1950. Orça receita e fixa despesa para o exercício de 1951. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 433**, de 6 de novembro de 1957. Reorganiza os serviços administrativos da Prefeitura de Divinópolis. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 948**, de 1.º de dezembro de 1971. Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Divinópolis e dá outras providências. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 1067**, de 24 de novembro de 1973. Orça a receita e fixa despesa para o exercício de 1974. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 1.101**, de 13 de setembro de 1974. Declara de Utilidade Pública o “Consórcio de Entidades de Assistência e Promoção Social (CEAPS)”. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 1.133**, de 30 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura e dá outras providências. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 2.228**, de 8 de junho de 1987. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Municipal de Promoção Humana, Pró-Humana. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 2.479**, de 9 de março de 1989. Altera a Lei n. 1.133 de 30 de dezembro de 1974, criando a Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social, e dá outras providências. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 2.589**, de 1.º de novembro de 1989. Revoga a Lei n. 2.479 de 09 de março de 1989. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 2.661**, de 23 de maio de 1990. Altera a Lei n. 2.257 de 26 de agosto de 1987, inserindo em seus anexos os cargos que especifica, e dá outras providências. Arquivo histórico do Setor de Documentação e Legislação.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 3.530**, de 9 de fevereiro de 1994. Homologa o convênio firmado, com a interveniência do Município de Divinópolis, entre a Fundação Municipal de Promoção Humana e a ACAMOAD, para fins e com objetivos que especifica. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 3.579**, de 31 de maio de 1994. Homologa o Termo de convênio celebrado entre o Município de Divinópolis e a Fundação Brasileira de Assistência para os fins e com os objetivos que especifica. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 3.711**, de 30 de dezembro de 1994. Define o quadro de cargos da Fundação Municipal de Promoção Humana. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei Complementar n. 028**, de 1996. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 4.152**, de 28 de fevereiro de 1997. Reestrutura a Fundação Municipal de Promoção Humana. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 4.791**, de 26 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2001 do município de Divinópolis e dá outras providências. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 5.025**, de 30 de maio de 2001. Dispõe sobre a organização administrativa do município de Divinópolis, fixa princípios e normas, estrutura órgãos e dá outras providências. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009.

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei n. 5.825**, de 9 de janeiro de 2004. Altera a Lei n. 5.025/2001, que dispõe sobre a Organização Administrativa do Município de Divinópolis e dá outras providências. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009..

DIVINÓPOLIS (MG). Câmara Municipal. **Lei Complementar n. 105**, de 2005. Reestrutura o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <www.camaradiv.mg.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2009.

FERREIRA, Mauro Eustáquio. **Frades da Santa Cruz na terra do Divino**. Divinópolis: Prefeitura Municipal de Divinópolis, 1994. 24 p. Catálogo da exposição “70 anos da presença franciscana em Divinópolis”, Museu Histórico de Divinópolis.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Aprendizados e desafios da gestão social municipal**: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte. In: X Congresso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, oct. 2005.

LIMA, Ângela Maria Dayrell de. Os desafios para construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira (Org.) e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão social**: o que há de novo?. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

LIMA, Ângela Maria Dayrell de. **Análise da política de assistência social sob a ótica da descentralização**: enfocando Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Fundação João Pinheiro, fev. 2002.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa, Revista de Estudos e Pesquisas em Educação**, São Paulo, n. 74, ago. 1990.

MELO, Marcus André. A crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**. v. 10, n. 3, 1996.

MESTRINER, Maria Luíza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo. Cortez: 2005.

MOLINA, Carlos Geraldo. **Modelo de protección para pobres: alcance y limitaciones de um nuevo modelo de política social para la región**. In: VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, oct. 2003.

MONNERAT, Gisele L. *et al.* A reorganização dos serviços de saúde no cenário local. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 7, 2002.

OSPINA, Sônia B. **Construyendo capacidad institucional em América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora.** *In:* VII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal, oct. 2002.

PIMENTA, Carlos César. **Descentralização com integração: a gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado – o caso brasileiro.** *In:* III Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Espanha, Madri, oct. 1998.

REPETTO, Fábian. **Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina.** BID – INDES. Washington DC, jul. 2004.

REPETTO, Fábian. Es posible reformar al Estado sin transformar la sociedad? Reforma y Democracia, **Revista del CLAD**, n. 16, Caracas, feb. 2000.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade e instituições políticas. *In:* VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana.** Rio de Janeiro: J. Olympio, 1994.

RODRIGUEZ-GUSTÁ, Ana Laura. **Capacidades estatales: reflexiones em torno a um programa de investigación.** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Madri: 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105–122, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. **Do assistencialismo à assistência social: o modelo de seguridade social brasileiro.** *In:* IX Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Espanha, Madri, nov. 2004.

SPOSATI, Aldaíza. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo: 2001-2004. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 39, maio-jun. 2005, p. 505–573.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, mar. 2004, p. 30–53.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 93–94.

TOBAR, Federico. Estratégia e construção de políticas sociais: o caso da Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, n. 39, v. 3, maio-jun. 2005, p. 595–612.

TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas**, São Paulo, n. 5, jun. 1991.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social.** Relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

Dispensário dos pobres, que funciona no prédio da Sociedade Vicente de Paulo, à rua Osvaldo Cruz, na Vila Cruzeiro, obtivemos do gerente sr. José Duarte dados importantes sobre esta obra assistencial, que funciona em Divinópolis desde 1939.

Fundação

Na tarde de abril de 1939, na casa de sr. João Moisés de Faria, reuniram-se os dirigentes das Conferências Vicentinas da cidade, com a presença do então presidente do Conselho Vicentino, para a fundação de um Dispensário para atender os socorridos pelas 7 conferências existentes em Divinópolis. E já na data do mesmo ano, o Dispensário foi instalado na Praça do Rosário. A obra incipiente, dirigida pelos srs. João de Faria e João Marçal Almeida. Com o cor-

rer dos anos, outros confrades dirigiram o Dispensário. Na ocasião, foi celebrada missa por Frei Braz, então Vigário de Divinópolis, que depois ministrou a bênção à Casa. Convidado, o confrade sr. Acyllino Diniz Moreira proferiu magníficas palavras alusivas ao evento.

Nova fase

Pelo ano de 1960, achando-se Divinópolis em pleno desenvolvimento, transferiu-se o Dispensário para o local onde hoje funciona, tendo agora como dirigentes os srs. José Duarte e Afonso Alves Antônio. Com o surpreendente crescimento demográfico de Divinópolis, e tendo aumentado muito o número de socorridos pelas conferências, — atingindo estas hoje cerca de meia centena — resolveu-se criar outros dispensários, para facilitar o trabalho e melhor servir os socorridos. Foram então criados dois: um no bairro Porto Velho, outro no Niterói.

Cogita-se da fundação de mais dois, nos bairros: Afonso Pena e São José.

Funcionamento

O Dispensário em questão, atende às quartas-feiras e aos sábados, de 12 às 16 horas, em grande movimentação, socorridos de 25 conferências. Cada portador apresenta o vale recebido de sua Conferência e recebe a quantidade de gêneros, de acordo com a quantia estipulada no vale. Os gêneros constam de: macarrão, feijão, arroz, açúcar, farinha de milho e de mandioca, tubá, sal, óleo e ainda sabão e querosene. As mercadorias são compradas pelo gerente do Dispensário nos atacadistas, pelo preço de custo. O Dispensário recebe — como auxílio — da *Caritas Brasileira*: óleo, tubá e farinha de trigo; sendo esta transformada em macarrão. O Dispensário possui fichário com o nome de cada Conferência, em cujas fichas são registradas as contribuições recebidas.

O gerente e seu auxiliar trabalham a título de colaboração. O sr. Cornélio Alves, que ali trabalha, é pago pelo Conselho Central Diocesano.

Outros detalhes

No prédio do Dispensário funcionam ainda: uma farmácia, onde são atendidos os socorridos das conferências e cujos medicamentos são fornecidos pelos médicos, fami-

lias e vizinhos. De modo há a ser pago pelo velho, tendo para o devido adiantado. A renda da venda reveste-se em benefício da Senhora de Vila Vicentina. Na frente do prédio há uma sala para reuniões da Sociedade de Paulo.

A Seman

Jornal Independente e noticioso O mais antigo do

Ano XXIV 30 de abril de 1967

NOTÍCIA DA

Elaborado o plano de lançamento de Maril, iniciou-se o movimento em prol de sua candidatura e desde então os preparativos não sofreram solução de continuidade. Não houve um só dia em que "Miss" Divinópolis não tivesse algo a fazer em relação ao concurso. Diariamente é visitada, recebe convites, vai à costureira, à aula de reforço, comparece às homenagens, procura esmerar-se para representar bem sua cidade.

Maril tem muitos predadores que, associados à sua beleza

No Emp. Divinópolis, em homenagem com destino de foi adquirida para a

Divinópolis. Ao presentes os srs. José Alonso, rep. "A Seman".

O desenvolvimento dos povos

Meditações Divinopolitanas (2)

Seguindo o exemplo de João XXIII e da constituição pastoral "A Igreja no mundo de hoje", Paulo VI procura resumir, em sua encíclica, primeiramente os dados do problema mundial do desenvolvimento. Pois, é saindo da realidade do nosso mundo, e da

ela tanto Abel como Caím. Não mudou muito o mundo. Pobre terceiro mundo!

Entretanto, deixe passar uma vez esta onda. O que fica é esta pergunta franca: e nós aqui? Pregamos o evangelho aos que estão fora, pode ser interessante. Mas não esqueça os

Quer mais alguma coisa? Converse com um patrão e ele acusa a pressão do governo e a pressão dos trustes, mas ao menos tem ainda certa liberdade de agir, porque tem meios de agir. Mas qual é a liberdade dum biscoiteiro que mora no Alto Capão? Ou a

ANEXO B

ATA DA REUNIÃO PARA O PLANEJAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ata da Reunião dos Convidados para o Planejamento da Assistência Social de Divinópolis.

Aos sete de agosto de mil novecentos e sessenta e oito, realizou-se no salão de festas do Divinópolis Clube uma reunião, num total de 49 pessoas.

Representantes de todas as igrejas, de todos os grupos de assistência social e de todos os grupos de serviço na presença das autoridades do município.

Teve início às 20,40 horas e foi dirigida pelo Revmo. Frei Mariano Gysen.

Seu objetivo foi expor a realidade divinopolitana, em relação do problema da mendicância aos presentes, os problemas existentes, apresentar o que já existe de trabalho neste sentido, sugerir soluções para os problemas e apelar para o trabalho em conjunto, congregando os esforços isolados para um objetivo comum.

O dirigente, iniciou apresentando os presentes. Cada pessoa declinou nome, cargo e a obra a que pertence.

Logo a seguir voltou para o objetivo da reunião, procurando fundamentar as causas da pobreza na:

- 1- falta de emprego.
- 2- falta de preparo - assistência técnica.
- 3- situação da cidade - polarizado.
- 4- doenças - desânimo.
- 5- malandragem.

Neste ponto o Sr. Dirigente franqueou comentários.

O Sr. Vicente Guimarães observou que a "malandragem" talvez não fosse "causa" da pobreza e sim decorrência dela.

O Sr. José Brasil expôs a observação de Divinópolis é uma cidade que atrai mendigos, pois a população apoia a mendicância, por superstição, por não ter coragem de negar a esmola ou mesmo por medo de estar incorrendo um pecado.

Após os comentários, o dirigente mostrou a localização dos núcleos de pobres que encontramos em Divinópolis. Agrupam-se ao redor da cidade: Laginha, Niterói, Vila Santo André, Córrego do Barro, Oliveiras, Vila Cruzeiro, Sidil, Cemitério dos Vivos, Vila Belo Horizonte, Linhas de Gargas, Beco dos Afritos, Vila João Cota, Alto Catalão, Campo de Aviação, Interlagos e Porto Velho.

Vêm ainda de: Cajurú, S. Gonçalo do Pará, Ermida, Formiga. Foram apontados mais: Oliveira, Buriti, Itapeçerica, Cláudio, Santo Antônio do Monte, Nova Serrana, Pitangui, Pará de Minas, Araújos, etc.

O Dirigente apontou o que existe na cidade como solução à pobreza:

1. recursos paliativos
- curativos
- promocionais:

Restaurantes, Dispensários, Asilos, Vila Vicentina, Assistência Médica, Lactário, Assistência Dentária, Farmácia, Clube de Mães, Clube Mirim de trabalho, Escola Doméstica, Escola Profissional, Escola Vocacional, Lar das Meninas, Bom Pastor, SESI, CEAS, CODAR, etc.

A medida que o recurso era apresentado a pessoa responsável explicava em linhas gerais seu funcionamento, objetivo, tipo de pessoas beneficiadas, número, etc.

1) Restaurantes - 2- Um foi fechado por falta de recursos e era frequentado por 300 crianças mais ou menos.
O outro atende 365 crianças, fornecendo almoço e jantar. Além da alimentação procura-se a promoção das crianças através dos Clubes Mirins de trabalho.

2) Dispensários- Existem 4 na cidade. Fornecem mantimentos uma vez por semana.

20) Sociedade Filantrópica da Igreja Batista - Sua finalidade é mais de ajuda moral e espiritual, fornecendo também um pouco de ajuda material aos pobres.

21) Aliança Municipal Espirita - Promovem a campanha do quilo - que é feita não só entre os espiritas. Campanha do enxoval para o recém nascido e atendem 120 famílias, mensalmente.

22) Serviço de Alimentação Escolar - Setor Regional.

A prefeitura está recebendo grande quantidade de alimentos e pensa em criar cantinas e pré-primário nos grupos (?) para alimentar maior número de crianças.

Terminando esta exposições o Dirigente apresentou a uma sugestão concreta para se combater a mendicância na cidade: na cidade, um trabalho a ser desenvolvido em todas estas obras e com a cooperação de todos.

Seria a criação de Refeitório para os pobres, na cidade. A população não poderá dar esmolas, e sim um cartão que dá ao pobre direito a refeição.

No restaurante, seria mantido um serviço de cadastramento, fazendo-se o levantamento sobre a condição de "ser pobre" de cada mendigo que ali chegar.

Segundo o levantamento apareceriam as soluções, criação de lavanderia, sapataria, padaria, alfaiataria, etc, dando mão de obra ao pobre.

Anotamos um aparte com a pergunta se os leprosos teriam acesso ao restaurante. A resposta ficou vaga, donde se supõe que esta deverá ser uma questão a ser estudada.

O restaurante deverá ser num local central e o dirigente apontou dentre outros, o Praia Clube.

Lembrou mais uma vez que este é um trabalho que requer a colaboração de todos.

Sr. Rosenwald fez um apêlo ao Sr. Prefeito no sentido de dar cobertura aos trabalhos, pois já houve iniciativa que fracassou por não contar com o apoio das autoridades.

O Sr. Prefeito respondeu reafirmando seu apoio, que não faltará num trabalho de praticamente toda a cidade onde ele (Sr. Prefeito) será solicitado por todos lados.

O Sr. Dirigente convocou então uma comissão para conversar com a diretoria do Divinópolis Clube (que encampa o Praia Clube) no sentido de liberar aquela construção para funcionar o restaurante planejado, por espaço de 1 ano.

Comissão:- Sr. José Brasil, Dom Cristiano, Sr. Jaime Martins, Sr. Rosenwald, Sr. Juiz de Meneses, (Dr. Luis) e Frei Mariano.

Foi marcado para se reunirem no outro dia às 17 horas.

Deu por encerrada a reunião agradecendo aos senhores presentes.

Pediu outra reunião para 1 mês após, mas o Sr. Geni Ferreira ponderou que o espaço é muito longo sugerindo para daí a 15 dias, no que foi apoiado.

Marcada a próxima reunião para o dia 21/agosto/68, às 21 horas.

Nada mais havendo a relatar, em Beatriz Gontijo de Moraes, lavrei a presente ata, que se lida e aprovada, deverá ser assinada pelas pessoas que estiveram presente a esta reunião.

Divinópolis, 7 de agosto /68

ANEXO C
LISTA DOS ENTREVISTADOS

	NOME	OBSERVAÇÕES	DATA DA ENTREVISTA
1	Frei Bernardino Leers	Frade franciscano; desde 1952 vive em Divinópolis.	9 fev. 2009
2	Maria Cecília Guimarães Santos	Primeira-dama por dois mandatos do ex-prefeito Aristides Salgado dos Santos.	28 fev. 2009
3	Batistina Corgozinho	Historiadora de Divinópolis.	2 mar. 2009
4	Ivone Guimarães	Irmã do ex-prefeito Sebastião Guimarães.	5 mar. 2009
5	Hilda Guimarães	Irmã do ex-prefeito Sebastião Guimarães.	5 mar. 2009
6	Antônio Dias	Confrade da Sociedade de São Vicente de Paulo.	9 mar. 2009
7	Luiz Gonzaga Militão	Tesoureiro voluntário da Fundação Pró-Humana em 1987/88.	12 mar. 2009
8	Ormi Silva de Oliveira	Funcionária municipal cedida para o Ceaps em 1976.	12 mar. 2009
9	Maite Albino	Assistente Social da LBA desde 1980 até sua extinção.	16 mar. 2009
10	Rosalí Fracasso kunz	Diretora-executiva da Fundação Pró-Humana durante os mandatos dos ex-prefeitos Aristides Salgado e Domingos Sávio.	23 mar. 2009
11	José Ferreira	Coordenador do Ceaps desde sua fundação até a extinção em 1986; Presidente da Pró-Humana em 1987/88.	23 mar. 2009
12	Marília Méria dos Santos	Funcionária do Ceaps cedida para o Município desde 1986, em que permanece integrando o quadro de servidores.	23 mar. 2009
13	Eliseu Ferreira	Historiador da cidade e membro da Academia Divinopolitana de Letras.	23 mar. 2009
14	Luna Maris	Socióloga que trabalhou no Ceaps.	25 mar. 2009
15	Maria Aparecida de Faria	Secretária direta do diretor-executivo da Pró-Humana Fausto Machado, formada em sociologia, mas, concursada como técnica de nível médio.	2 mar. 2009
16	Afonso Salgado dos Santos	Irmão do ex-prefeito Aristides Salgado dos Santos.	2 mar. 2009

17	Aparecida Gonçalves de Oliveira Moreira	Contratada como socióloga em 1989, nomeada por meio de concurso em 2003; chefe de Divisão de Estudos e Projetos.	7 abr. 2009
18	Maria de Fátima Mendes dos Santos	Presidente do CMAS em 2005/2006; chefe de Divisão de Ação Social em 2008.	7 abr. 2009
19	Luciano José dos Santos	Chefe de Setor de Assistência em 2008.	7 abr. 2009
20	Manoel Messias Vasconcelos	Chefe de Divisão de Assistência à Criança e ao Adolescente em 2008.	7 abr. 2009
21	Jorge Luis Mendes	Chefe de Divisão de Formação e Educação pelo Trabalho.	7 abr. 2009
22	Adriana Magela Coelho Gomes	Chefe de Setor de Administração Pessoal.	7 abr. 2009
23	Angélica Pereira	Chefe de Divisão Administrativa.	7 abr. 2009
24	Manoel Cordeiro Coelho Junior	Secretário Municipal de Promoção Humana.	7 abr. 2009
25	Alexandra Berthé	Assistente social contratada em julho de 2001, nomeada por meio de concurso em 2008.	7 abr. 2009

ANEXO D**ROTEIRO DA PESQUISA DE CAMPO REALIZADA EXCLUSIVAMENTE PARA
CARGOS COMISSIONADOS DO EXERCÍCIO DE 2008**

CHEFIA DE DIVISÃO/SETOR: _____

PERCEPÇÃO SOBRE OS RECURSOS HUMANOS**I) Perfil dos gerentes**

- 1 – Há quanto tempo você está trabalhando no município? E na Pró-Humana?
- 2 – Há quanto tempo você está nesta chefia específica?
- 3 – Você é servidor efetivo ou apenas cargo em comissão?
- 4 – Qual sua formação? Possui experiência anterior?
- 5 – Você teve treinamento para o cargo?
- 6 – Qual sua expectativa quanto ao futuro da Pró-Humana?
- 7 – Qual sua opinião sobre a relação inter-setorial na Secretaria entre as chefias de divisões? E as demais secretarias?
- 8 – Qual sua percepção sobre a política adotada pela Secretaria?

II) Funcionários do setor (descrição)

- 9 – Como é realizado o recrutamento dos servidores do setor?
- 10 – O quadro de funcionários atende as demandas? Qualidade? Quantidade? Formação?

III) Desenvolvimento e incentivos aos servidores

- 11 – Existe algum tipo de preocupação com treinamentos para servidores? Qual a frequência?
- 12 – Existe algum tipo de incentivos, como um plano de carreira para os servidores da área?

PERCEPÇÃO SOBRE OS RECURSOS FINANCEIROS

- 13 – Existe conhecimento claro sobre quais os recursos financeiros estão disponíveis para a Pró-Humana?
- 14 – Os recursos financeiros existentes são suficientes para as ações desenvolvidas?
- 15 – Consegue verificar um aumento gradativo dos recursos no período de 2005 a 2008?
- 16 – Houve discussão sobre o planejamento do orçamento com os chefes da Pró-Humana?

PERCEPÇÃO SOBRE OS RECURSOS FÍSICOS/MATERIAIS

- 17 – Os aparelhos e equipamentos são suficientes para a demanda das atividades realizadas? O que falta?
- 18 – O espaço físico atende ao serviço ou é adequado? Se não for, explicar em quais aspectos?
- 19 – Os programas de computador atendem às necessidades do setor?

PERCEPÇÃO SOBRE A COORDENAÇÃO

- 31 – De que forma você avalia a coordenação nas ações da Pró-Humana?
- 32 – Em que condições a coordenação se expressa?
- 33 – O que facilita essa coordenação?

34 – O que dificulta?

35 – Existem reuniões periódicas da sua chefia?