

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CAMARAGIBE-PE:

Configurações da relação Estado x Sociedade Civil

Denize Fernandes da Silva Neta¹

Rita de Cássia Oliveira de Lima Filha²

Viviane Cristina Azevedo Galdino³

Orientadora/ Prof. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa⁴

RESUMO: O presente artigo foi construído a partir de experiência de pesquisas voltadas à Política de Assistência Social, se propõe a discutir os limites e as possibilidades da Assistência Social no município de Camaragibe. Nesse sentido orientamos nossa análise na direção do SUAS, modelo de gestão dessa política, focando nas diretrizes de participação social e descentralização político-administrativa, utilizando como eixos estruturantes a municipalização e a nova relação entre o Estado e a sociedade civil que se configura a partir da década de 90 inserida dentro da lógica neoliberal de dar resposta às refrações da questão social. Constatamos que o município de Camaragibe encontra-se num constante processo de fortalecimento das relações sociais, porém a tendência de construção de parceria é caracterizada pela transferência de responsabilidades estatais em direção à sociedade.

Palavras-chave: Relação Estado x Sociedade Civil; Política de Assistência Social; Descentralização político-administrativa; participação social.

INTRODUÇÃO

Este trabalho foi construído a partir de experiências de pesquisa voltadas à gestão intersetorial da Política de Assistência Social em nível local, no município de Camaragibe – PE. Dessa forma, o presente artigo discute os limites e possibilidades da assistência social e a sua articulação com as associações comunitárias e os conselhos gestores.

¹ Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

² Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

³ Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

⁴ Docente/Pesquisadora do Departamento de Serviço da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

A Política de Assistência Social introduzida no tripé da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência, como política não contributiva para quem dela necessita, foi legalmente reconhecida como dever Estatal e direito social pela Constituição de 1988, que dá as diretrizes para a gestão das políticas públicas, e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações socioassistenciais.

Esta política foi regulamentada pelo Governo Federal, com aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Política Nacional de Assistência Social (2004) e do Sistema único de Assistência Social (2005). (Brasília-2009/CFESS).

Esse processo de reestruturação da política pública de assistência social na direção do SUAS, trouxe um novo modelo de gestão baseado nas diretrizes da descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (PNAS/2004).

Através da inserção da assistência como direito, foi possível realizar intervenção na realidade social. Sendo assim, a mesma passa a ter, uma nova abordagem, requerendo ações que articulem saberes de diversos campos de conhecimento. Destaca-se, ainda, o reconhecimento da necessidade de mudanças na própria organização da assistência social e em sua relação com outras políticas. Se os problemas decorrem das interconexões de múltiplos fatores entre si, sua análise não pode ser feita isoladamente, sem o risco de tornar-se fragmentada e incompleta. Sob o paradigma da intersetorialidade é possível não só uma visão mais completa dos processos que ocorrem no mundo real e de suas articulações em diferentes níveis do contexto, mas também uma ação mais eficaz no atendimento às demandas sociais, guiada pelo princípio da universalidade.

Diante do que foi exposto, acerca da política de assistência, observamos nesse estudo que a assistência social no município de Camaragibe está em conformidade com a PNAS/SUAS, no que se refere à existência da Secretaria de Assistência Social - SEAS, que administra tanto os serviços da Proteção Social Básica - PSB por meio dos Centros de Referência da assistência Social - CRAS quanto os da Proteção Social Especial - PSE que são oferecidos nos Centros de Referência Especial de Assistência Social - CREAS. A SEAS, juntamente com os Conselhos paritários representativos e em parceria com a sociedade civil através do Associativismo local e ainda em articulação com os demais serviços (como saúde e

educação), prestam serviços socioassistenciais às famílias e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Atualmente, observa-se a tentativa de um trabalho intersetorial que possa alcançar as múltiplas determinações das necessidades dos usuários. Mas, vale salientar, que há uma luta no município no que se refere ao esclarecimento da assistência enquanto direito, pois ainda encontra-se arraigado a visão assistencialista e o clientelismo.

É válido ressaltar, a tendência local em construir parcerias com as associações, uma vez que as mesmas assumem em suas sedes a execução dos projetos da secretaria de assistência. Nesse caso, há uma linha tênue entre exercer a sua autonomia e não assumir o papel do Estado.

Relação Estado x sociedade civil: configurações das parcerias na atualidade.

Partimos da concepção de que as propostas de descentralização e parceria estão inseridas dentro da lógica neoliberal que por sua vez é funcional a reestruturação do capital, em que emerge uma nova e estratégica maneira de dar resposta às refrações da questão social. *Nessa passagem a função social de dar resposta às refrações da questão social deixa de ser, no projeto neoliberal, responsabilidade privilegiada do Estado, e passa a ser agora de responsabilidade dos próprios sujeitos portadores de necessidades, e da ação filantrópica, “solidária e voluntária” de organizações e indivíduos (Montaño, 2008). O poder público estatal utiliza-se da parceria, mediante o discurso da solidariedade, para transferir encargos e responsabilidade á sociedade civil, bem como para obscurecer as desigualdades sociais através da construção de consensos. As ONGs, por sua vez, conduzidas por essa ideologia de bem comum, se encaminham muito mais para a viabilização dessa parceria, do que para o enfrentamento das formas de dominação (Ribeiro, 2000, p. 141).*

O Estado realiza a arrecadação de impostos tributados por toda a sociedade, que como bem sabemos, estão entre os mais altos do mundo, e ao invés de promover com esse recurso, políticas públicas e universais que contemplem as necessidades sociais, transfere a obrigação do atendimento dessas necessidades para a sociedade, usando uma argumentação de que a ação do Estado é burocrática, inoperante, corrupta e desfinanciada e que a sociedade civil está mais preparada para responder de forma mais criativa e eficaz a essas necessidades, pela proximidade com o problema. É a partir dessa ideologia aclassista e despolitizada, que o

Estado realiza as parcerias com as organizações da sociedade civil, a partir da dinâmica da descentralização e municipalização, onde entram em cena também os conselhos paritários, que devem estar articulados com essas organizações, voltadas ao atendimento das necessidades de suas comunidades. Portanto, o que é chamado de parceria e/ou trabalho em rede, corresponde mais à descentralização das responsabilidades para com as refrações da questão social, que passam do âmbito federal para o estatal, e deste para o municipal que fica cada vez mais sobrecarregado, por estar mais próximo da demanda, dividindo a responsabilidade com as organizações civis, geralmente desestruturadas, do ponto de vista da garantia efetiva de direitos.

O termo parceria foi instituído a partir do projeto de Lei nº. 9.790, aprovado pelo Congresso Nacional em 23 de março de 1999, que qualifica as organizações da sociedade civil de caráter público. Neste cenário, foi evocada a representação dos interesses e direitos da sociedade civil em detrimento de interesses privados e partidários, ou seja, a proposta é de, realmente, democratizar a gestão pública e universalizar direitos. Entretanto, o que acontece é que a sociedade civil, quando se torna uma ameaça, no sentido de reivindicar e buscar uma representação efetiva na esfera pública estatal é estrategicamente convocada a assumir responsabilidades em parceria com o Estado e o setor privado. Vale dizer, ainda, que no contexto das parcerias estabelece-se uma tendência à despolitização e negação das lutas sociais, asseverada pela disseminação do consenso em torno da inexistência das classes sociais.

A trajetória da Assistência Social em Camaragibe - PE

A lei da assistência social (LOAS) é a regulação da assistência social como política pública, direito de todos e dever do Estado, de acordo com a constituição Federal Brasileira de 1988.

Segundo esta lei as ações da política de assistência social devem ser organizadas a partir do sistema descentralizado e participativo da assistência social, sob as seguintes diretrizes: descentralização em cada esfera do governo e participação da sociedade civil.

Este processo exige o fortalecimento do poder municipal, visto que o mesmo está mais próximo dos problemas da população e nele estão estabelecidas as relações que dão a possibilidade da garantia da participação real e direta dos usuários para o enfrentamento de

seus problemas. Há então o estímulo ao protagonismo popular, através da organização da sociedade civil, de forma que possam contribuir por meio da correlação de forças para a resolução dos problemas sociais.

A gestão municipal de Camaragibe em 1997, quatro anos após a regulamentação da LOAS, foi criada a secretaria de Ação Comunitária e Promoção social como política social, e desde então houve a construção, planejamento e constantes reavaliação para executar as ações da assistência em Camaragibe.

Juntamente com algumas lideranças foi realizada a primeira conferência da assistência social e teve como objetivo a explicitação da importância da LOAS e desta secretaria recém criada. A participação da comunidade foi fundamental para a criação do Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS).

Logo após, foi formalizada a constituição do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), onde serão realizadas todas as operações financeiras, visando alcançar os objetivos traçados pela assistência social em Camaragibe.

Em 1998, ocorreu a II Conferência Municipal de Assistência Social, intitulada “Universalização dos Direitos Sociais: uma questão de cidadania”, com o objetivo de construir um fórum deliberativo da política de assistência social municipal para o cumprimento da LOAS.

Em 2001, a Secretaria de Ação Comunitária e Promoção Social passou a se chamar Secretaria de Desenvolvimento Social e Econômico, SEDESE. Órgão responsável pela execução e coordenação da política Municipal de Assistência Social e de Trabalho e Renda, e responsável pela gerência do Fundo Municipal da Assistência Social, a qual era composta por duas diretorias: a de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social, que se subdividiam em diversos departamentos.

Só em 2003 que foi instituída a Secretaria da Assistência social, em um momento de mudança, em Camaragibe sob uma gestão considerada como participativa.

Limites e possibilidades da Assistência em Camaragibe- PE

No que se refere à organização da sociedade civil, verifica-se que o município conta apenas com uma ONG, definida de acordo com os critérios propostos pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG). As demais iniciativas constituem

uma rede de associações comunitárias e conselhos de moradores que, como dito anteriormente, prestam serviços à população. Além de estabelecer articulações com o poder oficial, setores da iniciativa privada e comunidade, o associativismo local estruturou no município uma rede na qual se articulam entre si, formando um grupo de associações conveniadas à prefeitura, com objetivo de ganhar representatividade junto à gestão municipal.

No caso das relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, representada pelo associativismo local, no município de Camaragibe, observa-se que são marcadas pela dependência e busca por benefícios (no caso das organizações populares) e pelo desejo de legitimação e adesão (no caso da gestão municipal).

A estrutura criada pelos conselhos consiste em uma articulação com os órgãos públicos, com outros conselhos, com as associações e com os programas federais instalados no município. O nível de articulação entre os conselhos municipais é frágil, eles muitas vezes desconhecem as ações desenvolvidas por outros conselhos, focalizando-se apenas em suas ações.

Diante dessa realidade social tão complexa e adversa, verifica-se que houve um atraso de definição para a implementação das LOAS, pois foi somente em 1997 (quatro anos após a promulgação da Lei n. 8.742/ 93) que se começou regulamentá-la no município. Entretanto, para a execução e efetivação das ações de assistência social foi-se necessário à participação da sociedade civil, que assumiu, naquele momento, posição fundamental para a criação do Conselho Municipal de Assistência. Já que foram os inúmeros problemas ligados principalmente a infra-estrutura.

A política de Assistência em Camaragibe é avançada perante aos outros 185 do Estado, o município fazia parte dos 42 municípios que atendiam a todos os padrões legais de execução. Visto que com a criação do CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social- em 1997 e do Fundo Municipal de Assistência, em 1998, tal política passou a operar na Gestão Plena.

Os canais de participação da sociedade civil, como as Conferências Municipais (realizadas a cada dois anos) e o Conselho Municipal, tinham intenção prioritária de avaliar as ações políticas, apresentar propostas e estabelecer co-responsabilidades e interlocução entre governo e sociedade civil organizada, sendo espaços de eximia importância para a sociedade e para o controle social da política de assistência social. Entretanto, houve uma desarticulação e uma falta de mobilização por parte dos representantes, visto que num certo momento da Gestão Participativa, especificamente a partir de 2001, há uma influencia das oligarquias locais e do próprio poder local nas decisões.

As ações acima citadas, somente podem configurar-se num sistema econômico político e social que relacione participação popular e descentralização. Essa participação e descentralização entendidas nesse estudo como uma forma de desmobilização e desresponsabilização do Estado na garantia dos serviços sociais. Portanto há muitos termos que devem ser incorporados para que seu funcionamento seja possível e eficaz. A simples transferência de atribuições para o município, na ausência de infra-estrutura, de recursos humanos e sociais comprometem a operacionalização das políticas públicas, favorecendo o clientelismo ou apropriação do aparelho público para o benefício de particulares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se refere à atual relação entre Estado e sociedade civil, legalmente referenciada pela perspectiva de descentralização político-administrativa e pelo modelo de gestão democrática e participativa, o que se observa é a tendência de construção de parcerias, essencialmente caracterizadas pela transferência de responsabilidades estatais em direção à sociedade. Dessa forma, evidencia-se a fragilidade da proposta de descentralização, que não é acompanhada pela democratização do poder. Além disso, registra-se, no município, a incompatibilidade entre os recursos disponíveis e reais necessidades dos serviços e seus usuários. Neste contexto as ONGs, que em suas protoformas no Brasil, atuavam de costas para o Estado, agora passam, em sua maioria a servi-lo, mergulhadas nas ideologias de consenso de classes, ajuda mútua, solidariedade e bem comum. Assim, perdem sua autonomia na medida que, para garantir sua subsistência, preocupa-se mais com a viabilização dessa parceria, em termos de atender e cumprir as metas que são estipuladas pelo governo, do que as verdadeiras necessidades de seu público, e já completamente despolitizadas, muitas delas já nem enxergam mais as formas de dominação.

De acordo com os dados, constatamos que o município de Camaragibe encontra-se num constante processo de construção e fortalecimento das relações sociais. Relações estas, fruto da dinâmica entre poder local e sociedade civil organizada a qual uma vez configurada possibilita a implementação de políticas públicas setoriais.

A população deve estar mais inserida nos locais de discussão sobre os problemas da cidade, tais como os Conselhos Setoriais, que tem o papel de fiscalizar, controlar e propor as

políticas públicas, bem como nos Fóruns da cidade e conferências municipais, possibilitando dessa forma uma verdadeira construção coletiva de Gestão da cidade.

Concluímos que, embora a Gestão estivesse voltada a dar outra “direção social” às políticas públicas, inclusive a política de assistência social, essa “vontade democrática” foi insuficiente para modificar o contexto político do município. De um lado, a população despreparada para as mudanças no espaço público, de outro as pressões clientelistas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Nº. 8742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 1993.

_____. CFESS. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social**. Brasília /2009

_____. MARANHÃO, C.H.; STICOVSKY, M. As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, A.E (org). **O mito da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2.ed., 2008.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília, 2004.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 5 ed., 2008.

NETTO, José Paulo. Crise do Socialismo, Teoria Marxiana e Alternativa Comunista. Revista Serviço Social e Sociedade, N.º 37, São Paulo, Cortez. 1991.

RIBEIRO, S.P.F. *Os (des)caminhos da parceria entre o público estatal e as ONGs*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.