

A descentralização político-administrativa da Assistência Social: dificuldades para sua implementação em Caxias do Sul

Carlos Nelson dos Reis¹

Marta Carrer Herpich²

RESUMO

O presente texto tem por objetivo analisar como vem se configurando a implementação da Política de Assistência Social no Município de Caxias do Sul, a partir do processo de descentralização proposto pela Constituição Federal de 1988. Para alcançar os objetivos propostos, fez-se um balanço analítico das dificuldades encontradas na implementação da Política de Assistência Social no Município de Caxias do Sul, através de uma pesquisa.

Os dados resultantes da pesquisa, que teve como público-alvo treze entidades e organizações sociais de Caxias do Sul – governamentais e não-governamentais – que participaram do início do processo de descentralização político-administrativa da Assistência Social e que executam ações de assistência social, indicam que a Política de Assistência Social efetivada no Município de Caxias do Sul, embora venha buscando seguir as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, ainda apresenta dificuldades na sua implementação, tanto em relação à concepção, quanto na gestão da Política de Assistência Social.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Descentralização; Caxias do Sul.

INTRODUÇÃO

A Assistência Social é definida no texto constitucional como política pública componente da Seguridade Social. Foi posteriormente regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social, que a define como direito do cidadão e dever do Estado, movendo-se no campo da proteção social, tendo como função a inserção, a prevenção, a promoção e a proteção, centrando-se na cidadania.

¹ Doutor em Economia pela Unicamp/SP, Professor Titular da FACE/PUCRS e do PPGSS/FSS/PUCRS e Coordenador do NEPES.

² Mestre em Serviço Social pelo PPGSS/FSS/PUCRS e Assistente Social da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul – FAS, órgão da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul e pesquisadora colaboradora do NEPES.

Portanto, com a Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS são estabelecidos princípios doutrinários e organizativos, dentre eles o de descentralização político-administrativa, de democratização, de equidade, de complementaridade entre o poder público e a sociedade civil.

O princípio organizativo, da descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social, embora esteja previsto em Lei desde 1988, ainda se encontra em fase inicial de implantação, por demandar alterações significativas na concepção e na forma de gestar essa política social. Conforme a concepção que entidades, governos, sociedade civil têm da assistência social, ela pode ser gestada de forma a seguir os pressupostos da LOAS, ou continuar sendo executada de forma assistencialista. Acredita-se, portanto, ser de fundamental importância visualizar como a Política de Assistência Social vem se efetivando na prática.

Assim, o texto que ora se apresenta tem como objetivo identificar e analisar as dificuldades na implementação da Política de Assistência Social, a partir do processo de descentralização político-administrativo em uma experiência concreta de Gestão Municipal, em Caxias do Sul.

Para dar conta da análise da concepção que os entrevistados possuem da Política de Assistência Social, são analisadas, conjuntamente, questões relativas às funções, à legislação e à descentralização. Essa análise, num primeiro momento, terá como preocupação o entendimento dessas questões de forma generalizada, para, num segundo enfoque, chegar ao objeto específico da pesquisa que é a Assistência Social em Caxias do Sul, onde a categoria *gestão da política de assistência social* será desenvolvida a partir das peculiaridades locais.

1. A Concepção da Política de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS define que a **inserção**, a **prevenção**, a **promoção** e a **proteção** são as quatro funções básicas do novo paradigma da Assistência Social, que tem como eixo central a cidadania. Ressalta-se que os entrevistados, em suas respostas, não verbalizaram explicitamente esses termos. No entanto, o núcleo de suas observações continha, ainda que de forma implícita, esse conteúdo.

Como resultado da pesquisa, detectou-se que, do conjunto de entrevistados que afirmaram ter conhecimento sobre as funções básicas da Política de Assistência Social,

88,89% referiram-se à **inserção** como função básica. Daí conclui-se que não existe um total conhecimento, pois enquanto instituições responsáveis pela execução da política de assistência social, é incompreensível que 11,11% não tenham o conhecimento de que sua ação tem como objetivo básico a inserção de sujeitos alijados do contexto de uma sociedade. Sociedade essa que tem como característica peculiar a geração de riqueza capitalista com origem na produção industrial, que, sabidamente, gera um alto valor agregado. Além do mais, a própria PNAS define a **inserção** como a “(...) forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas proporcionando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população (...)” (Brasil, PNAS, MPAS, 1999, p. 69).

No tocante à **prevenção**, a PNAS a entende como um meio “ (...) de criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços (...)” (Brasil, PNAS, MPAS, 1999, p. 69). Nesse quesito, os entrevistados em Caxias do Sul respondem de maneira a permitir referenciais mais acentuados no que concerne à sua demonstração de despreparo, nos fundamentos básicos da nova proposta da PNAS. A confirmação dessa observação está no fato de que somente 66,67% dos entrevistados, que afirmaram conhecer as funções básicas da Política de Assistência Social, destacaram conhecimento a respeito dessa função, o que remete à lamentável constatação de que 33,33 % não têm a mínima noção de que a Política de Assistência Social tem como função básica a **prevenção**.

A função básica de **promoção**, na concepção da PNAS, é “(...) vista como função de promover a cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que submetem, fragmentam e desorganizam o destinatário da Assistência Social” (Brasil, PNAS, MPAS, 1999, p. 69). Nesse quesito, as entidades entrevistadas que responderam conhecer as funções da política de Assistência Social, também concluem com respostas insatisfatórias, pois 77,78% referem o conhecimento dessa função e até mesmo sua essencialidade. Os restantes 22,22% não fazem, nem de longe, alguma referência à necessidade dessa função no contexto da Política de Assistência Social. Novamente é preocupante o despreparo dessas entidades para levar adiante os princípios básicos e filosóficos do novo paradigma da assistência social. Estes, se aplicados conforme os objetivos traçados, provavelmente romperiam com a tradicional cultura de assistência pura e simplesmente compensatória e criariam as condições para gerar uma **promoção** de assistência social cidadã.

Por fim, a **proteção**, no contexto do novo paradigma, é “(...) compreendida como atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta ou indireta (...)” (Brasil, PNAS, MPAS, 1999, p. 69). Certamente, essa função, se bem-entendida e operacionalizada pelas Entidades, tanto gestoras quanto executoras, seria o instrumento que ajudaria na ruptura com a histórica concentração de renda existente no país e, conseqüentemente, nas Unidades Federadas. No entanto, em Caxias do Sul, *locus* referencial dessa pesquisa, as respostas não retratam pleno conhecimento do real significado dessa função. Do universo entrevistado que afirmam conhecer as funções da Política de Assistência Social, 77,78% fazem referência a essa função, o que não significa que sabem exatamente do que se trata. Os restantes 22,22% desconhecem totalmente o significado. As informações contidas no Quadro 1 permitem uma visualização da análise feita a partir dessas funções propostas pelo novo paradigma da Assistência Social.

Quadro 1: Concepção da Política de Assistência Social segundo as Entidades pesquisadas que afirmaram conhecer suas funções básicas – Caxias do Sul, 2001

Funções Básicas	Têm Conhecimento		Total (%)
	Sim (%)	Não (%)	
Inserção	88,89	11,11	100
Prevenção	66,67	33,33	100
Promoção	77,78	22,22	100
Proteção	77,78	22,22	100

Fonte: Informações sistematizadas pelos autores a partir de pesquisa de campo.

Com os resultados obtidos dos entrevistados, sobre as funções da Política de Assistência Social, tem-se indicadores concretos de que as entidades, mesmo as que responderam conhecer as funções da Política de Assistência Social, não as conhecem em sua totalidade. Ainda mais grave é o percentual de 30,77% das entidades que dizem não conhecer as funções da Política de Assistência Social. Assim, mais uma vez, fica claro que as entidades têm dificuldade no entendimento da Política de Assistência Social, quanto à sua abrangência, o que remete à reflexão sobre como essas entidades definem sua linha de ação e como percebem seus usuários. Possivelmente, a maioria das entidades entrevistadas não realiza suas ações à luz das funções da Política da Assistência Social, isso implica ações desvinculadas do novo paradigma da Assistência Social centrado na cidadania. Nessa perspectiva, o projeto de descentralização, no caso específico da assistência social, remete a concluir para a formação

de uma brutal complexidade, pois se as entidades executoras não conseguem assimilar, por desconhecimento ou não, os fundamentos básicos do novo paradigma da Política de Assistência Social, logo e por *cause* a descentralização acaba, na sua implantação, sendo contaminada pelos mesmos ambientes e hábitos que caracterizavam o modelo centralizado. Ainda que do conjunto das entidades entrevistadas, 92,31% responderam saber o que é a descentralização da Política de Assistência Social, provavelmente saibam o que é mas não alcançam seu real significado.

Um outro ponto importante a ser destacado refere-se à identificação dos usuários da Política de Assistência Social. Para tanto, destaca-se que existe uma multiplicidade de termos que são utilizados para apontar esse sujeito. De maneira sintética, a partir das três esferas governamentais, tem-se que em nível nacional, na PNAS, o termo utilizado é *destinatário*; na esfera estadual, segundo o Plano de Ação do Estado, a terminologia utilizada é *grupo social* e em nível municipal, especificamente em Caxias do Sul, o Plano Municipal de Assistência Social denomina os usuários de *segmentos atendidos*.

Se em nível das esferas de governo a terminologia tem a multiplicidade referida anteriormente, as entidades entrevistadas, sem a utilização desses termos, aumentam a complexidade do problema no momento em que buscam apontar quem são os usuários da Política de Assistência Social. As entrevistas apontam uma extensa lista de terminologias, onde se destacam as de maior ocorrência, tais como: pessoas em situação de pobreza³ com 53,85%, o que permite referir a permanência da tradicional forma de ver o objeto da assistência social; pessoas em situação de vulnerabilidade⁴ sejam crianças, adolescentes, adultos, idosos e famílias, com 38,46%; pessoas em condições de desvantagem pessoal⁵, com 30,77%; pessoas dependentes de drogas, com 23,08%; pessoas vítimas de maus-tratos e adolescentes que tenham cometido ato infracional, com 23,08%; pessoas que necessitem integração ao mercado de trabalho, com 15,38%; pessoas vítimas de abusos sexuais ou

³ Pessoas em situação de pobreza são, nesta pesquisa, consideradas aquelas que de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo assim excluídas em graus diferenciados da riqueza social, como os que não possuem meios de prover sua própria subsistência, os trabalhadores de baixa renda, os desempregados, enfim, todos aqueles que precisam que sejam supridas suas necessidades básicas, tais como saúde, educação, trabalho, transporte e alimentação.

⁴ As vulnerabilidades sociais definem-se como “(...) as situações decorrentes da pobreza, do abandono, de maus tratos físicos e psicológicos, na fragilidade no papel de adultos responsáveis, da deficiência física, mental, visual e auditiva e da dependência química” (Rio Grande do Sul, PEAS, 1999, p. 22).

exploradas sexualmente, com 15,38%; e pessoas moradoras de rua e crianças e adolescentes abandonados ou desagregação familiar, com 7,69%.

A questão relacionada aos segmentos/grupos sociais/destinatários que devem ser atendidos pela Política de Assistência Social foi elaborada com o objetivo de analisar se as entidades conseguem ter uma visão do todo, ou seja, do conjunto de segmentos/grupos sociais atendidos por essa política, ou se têm uma visão parcial ou restrita aos segmentos que são usuários de seus serviços/programas/projetos.

O levantamento dos resultados da questão, referente aos destinatários da Política de Assistência Social, chama atenção, pois de fato as entidades, em sua grande maioria, não têm noção do conjunto de demandatários da Política de Assistência Social. Apenas uma entidade coloca que a Assistência Social é para quem dela necessitar; o restante das entidades cita duas ou mais situações em que se encontram os demandatários e, na sua maioria, essas situações estão ligadas ao tipo de atendimento que prestam ou a alguns encaminhamentos que realizam. Portanto, fica claro que o demandatário da Assistência Social é caracterizado pela sua condição de dependência, necessitado da intervenção estatal direta.

Dos entrevistados, apenas 53,85% citaram as pessoas em situação de pobreza, como demandatários da Política de Assistência Social. Muito se ouve falar que a Assistência Social só trabalha com ou para a pobreza; assim, preocupa muito esse percentual, pois se a Constituição Federal de 1988 define como critério de acesso à Assistência Social a condição de necessitado, esta, em geral, decorre da pobreza. Daí seria de se esperar que quase, senão 100% das entidades, citassem a pobreza.

Outro ponto que merece ser destacado é quanto ao conhecimento das legislações que norteiam a Assistência Social, pelo conjunto das entidades pesquisadas de Caxias do Sul, isto é, 69,23% afirmam conhecer a legislação e 30,77% simplesmente a desconhecem. Como não poderia deixar de ser, as entidades que referem a Política Nacional do Idoso, Política Nacional de Pessoas Portadoras de Deficiência e o Estatuto da Criança e do Adolescente são justamente as que executam ações a sujeitos usuários desses programas. O curioso e inaceitável é que tais entidades não tenham o mesmo conhecimento das demais legislações da

⁵ Pessoas em condições de desvantagem pessoal são aquelas “(...) resultantes de deficiência ou de incapacidade, que limitam ou impedem o indivíduo no desempenho de uma atividade considerada normal para sua idade e sexo, face ao contexto sócio-cultural no que se insere”. (Brasil, MPAS, PNAS, 1999, p. 68).

Assistência Social, já que esse conhecimento é de fundamental importância para o adequado cumprimento das interfaces existentes entre os diferentes programas.

Por outra, centrando-se a questão nas atividades desenvolvidas pelas entidades *versus* seu conhecimento da legislação pertinente, as respostas têm plena coerência, pois dos 46,15% que desenvolvem atividades direta ou indiretamente com idosos, 46,15% referem a Política Nacional do Idoso; dos 53,85% que desenvolvem atividades com crianças e adolescentes, 53,85% citam o Estatuto da Criança e do Adolescente; dos 38,46% que desenvolvem atividades com pessoas portadoras de deficiência, 38,46% citam a Política Nacional para Pessoas Portadoras de Deficiência. O fato de as entidades citarem que somente a legislação afeta à sua atividade demonstra a visão parcializada que as mesmas possuem das leis que norteiam a Assistência Social. Na sua maioria limitam-se às leis que estão ligadas às atividades que desenvolvem.

Retornando a atenção especialmente às entidades que responderam ter desconhecimento das legislações que norteiam a assistência social, que se situam em 30,77%, fica muito difícil aceitar que entidades que executem ações da política de assistência social desconheçam a legislação que a orienta. Isso remete às dificuldades existentes para a reversão do processo de gestão paternalista para o de gestão cidadã.

Ratificando a conclusão acima, chama a atenção que apenas 11,11% das entidades, que responderam saber quais as legislações que norteiam a Assistência Social, citem a Política Nacional de Assistência Social, pois embora o Conselho Nacional de Assistência – CNAS, tenha aprovado a mesma, apenas em 16 de dezembro de 1998, isso, entretanto, não justifica o desconhecimento quase total da mesma por parte das entidades, pois ela é o instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos constitucionais e a regulamentação da LOAS.

Também é relevante a preocupação de que apenas 22,22% das entidades, que responderam saber quais as legislações que norteiam a Assistência Social, citem a Constituição Federal de 1988, pois não se pode perder de vista que foi com a Constituição Federal de 1988, que a Assistência Social foi reconhecida na condição de Política Pública. Assim, cada vez mais, tem-se dúvidas de que as entidades, de fato, reconheçam a Assistência Social na condição de política pública e, portanto, direito do cidadão e dever do Estado. Faz-se

necessário observar que é essa nova condição da Assistência Social que lhe garante também uma nova concepção, que não mais a assistencialista.

O percentual de 30,77% das entidades de Assistência Social pesquisadas, que desconhecem as Legislações que norteiam a assistência social, sem dúvida é preocupante, pois leva a indagar sobre que linha de ação essas entidades estão seguindo. O não-conhecimento da LOAS, por exemplo, que é a Lei que regulamenta a Política de Assistência Social, traz consigo o desconhecimento de seus objetivos, diretrizes, forma de organização e gestão, mas em especial de seu fundamento básico, que é conceber a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. Portanto, nesse primeiro bloco de questões, as dificuldades em relação à concepção geral da política de Assistência Social encontram-se, em especial, no entendimento parcializado que as entidades possuem da mesma, ou seja, não concebem a política de Assistência Social na sua totalidade.

2. Concepção dos Princípios Organizativos da Política de Assistência Social

A descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social vem acompanhada de um comando único em cada esfera de governo. Ao comando único compete a articulação e integração das iniciativas públicas e privadas na área de assistência social, com o objetivo de evitar a pulverização dos recursos, a superposição das ações e dos serviços, a omissão em alguns setores, entre outros. O comando único no Município de Caxias do Sul é executado pelo órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social, ou seja, pela Fundação de Assistência Social – FAS.

Quando os entrevistados foram questionados se conheciam algumas das competências do Órgão Gestor da Política de Assistência Social (Fundação de Assistência Social – FAS), do total das entidades entrevistadas, 84,62% responderam saber algumas das competências da FAS. O número de respostas positivas é importante, porém o percentual de 15,38%, que não conhecem as competências do órgão gestor, é preocupante. Entre outros motivos, porque as mesmas desenvolvem atividades conjuntas com a FAS. Assim, 100% das entidades que responderam afirmativamente citaram, como funções do gestor, a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações de assistência social, seguidos de 90,91% que responderam ser a organização, a coordenação e a gestão da assistência social no município; a

execução dos benefícios eventuais, serviços, programas, e projetos de assistência de forma direta ou coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil; a articulação com outras políticas públicas de âmbito municipal; a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; e 81,82% responderam ser a formulação e o cofinanciamento da Política Municipal de Assistência Social e o desenvolvimento de programas de qualidade em recursos humanos para a área de assistência social.

A concepção da Política de Assistência Social, expressa na Constituição Federal de 1988, posteriormente regulamentada pela LOAS, traz na sua origem o princípio da participação da sociedade em suas diversas manifestações. Essa participação é materializada por intermédio dos Conselhos de Assistência Social. Estes têm como competências, dentre outras, a aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da Política de Assistência Social. Outra instância de participação da sociedade são as Conferências de Assistência Social, que têm como atribuição avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para a implementação e o aperfeiçoamento da mesma.

Quando questionadas se consideravam importante a existência do Conselho Municipal de Assistência Social, 100% das entidades responderam positivamente. Porém, quanto às suas principais competências, contraditoriamente, apenas 69,23% responderam saber quais as principais competências do Conselho Municipal de Assistência Social. Esse dado é sem dúvida positivo, porém é preocupante que 30,77% das entidades não saibam informar quais as competências do conselho, tendo em vista que o Conselho de Assistência Social é um espaço singular de participação do governo e das organizações da sociedade civil, representando os trabalhos da área, as entidades prestadoras de serviço e os usuários. Além de o Conselho ser consolidado como espaço aberto de comunicação e articulação entre diferentes atores, é necessário que ele se oriente pelos interesses dos segmentos que são sujeitos portadores de direitos da política de Assistência Social.

Das entidades pesquisadas que responderam saber as principais competências de atribuições do Conselho de Assistência Social, o maior percentual foi de 100% que responderam ser a competência de definir as prioridades e aprovar a Política Municipal de Assistência Social, bem como do controle na sua execução; estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; acompanhar, avaliar e fiscalizar a prestação de serviço de natureza pública governamental e privada não-

governamental no campo de assistência social do município; convocar a Conferência Municipal de Assistência Social; inscrever as entidades e organizações da assistência social, governamentais e não-governamentais, no Conselho, cujo funcionamento dependerá dessa prévia inscrição, observadas as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. O segundo maior percentual de respostas foi de 88,89% que responderam ser as competências de: apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social, a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Municipal responsável pela Política Municipal de Assistência Social; bem como, a de propor critérios para a programação e execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social, assim como a fiscalização de sua movimentação e aplicação. A terceira competência mais citada, representando um percentual de 77,78% foi de aprovar critérios de transferência de recursos para o município, de acordo com as diretrizes fixadas pela Política Municipal de Assistência Social, bem como acompanhar e avaliar sua gestão.

Por meio das informações colhidas, fica claro que, mesmo sendo uma expressiva parcela de entidades que conhecem as funções do Conselho, as mesmas não representam sua totalidade, bem como não possuem o entendimento das funções do Conselho no seu conjunto. O que se considera inaceitável, pela importância que tem esse órgão na democratização da Política Pública de Assistência Social. Isso leva a crer que as entidades ainda têm um longo caminho na compreensão da gestão da assistência como sendo pública.

No processo de descentralização político-administrativa, outro instrumento importante é o Fundo de Assistência Social, entendido como instrumento racionalizador da aplicação dos recursos. Assim, o fundo deve gerenciar os recursos transferidos, e os recursos próprios, oriundos dos respectivos tesouros, e aqueles que venham a ser diretamente captados. Os fundos representam a possibilidade concreta de gestão financeira transparente, que contribua para o fortalecimento e a visibilidade da assistência social, executando uma gestão de recursos de acordo com as reais necessidades locais, as quais serão definidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Da totalidade das entidades pesquisadas, 69,23% responderam saber o que é o Fundo Municipal de Assistência Social e 30,77% responderam não saber; esse percentual de entrevistados que não sabe o que é o Fundo é muito significativo, especialmente pelo fato de que todas as entidades envolvidas na pesquisa recebem recursos por meio desse Fundo.

As maiores ocorrências, nas respostas das entidades que afirmam conhecer quais as funções do Fundo Municipal de Assistência Social, foram as de 50% das entidades que responderam ser a captação e o recebimento de recursos, bem como o repasse e a distribuição desses mesmos recursos, seguidas de 20% que responderam ser a alocação e destinação conforme critérios do CMAS; e 10% de ocorrência de cada em: administrar recursos; alocar recursos e destiná-los conforme critérios do CMAS; racionalização dos recursos; e financiar o Plano Municipal de Assistência Social.

Portanto, a partir das respostas obtidas em relação ao Gestor, ao Conselho e ao Fundo de Assistência Social, têm-se indicadores de que as entidades ainda enfrentam dificuldades quanto ao entendimento e à compreensão do que é e de quais são as funções desses órgãos. Bem como ainda não têm clareza de quem é responsável pelo que, não fazem distinções entre as competências do Fundo, do Gestor e do Conselho de Assistência Social.

A partir dessa análise, fica explícito que muito ainda precisa ser feito, para que todas as entidades assimilem e compreendam a importância da descentralização político-administrativa com comando único em cada esfera de governo; a participação popular em formular e controlar as ações e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, em todos os segmentos governamentais. Essa é uma tarefa importante para evitar que a descentralização se torne apenas uma desconcentração, onde não necessariamente seja afetada a distribuição de poder. Tem-se que ter presente que a descentralização pressupõe a existência de autonomia, de democracia e da participação. Porém, se não há essa concepção, fica-se sujeito a não lutar pela implementação desses espaços tão importantes para o conjunto da sociedade brasileira.

3. Dificuldades na Gestão da Política de Assistência Social

Entende-se que o processo de erradicação ou combate da pobreza tem que ser uma meta e exigência do conjunto das políticas econômicas e sociais, e não somente pela Política de Assistência Social. Quando se tem uma concepção de assistência social que a define como política para os pobres, fica-se com a impressão de que é ela que tem que solucionar o problema da pobreza. Porém, a erradicação da pobreza não pode ser de responsabilidade de uma ou de outra política, mas do conjunto de políticas sociais, com a articulação especialmente da política econômica.

A questão elaborada, com referência ao enfrentamento da pobreza, tem como objetivo identificar como as entidades entendem que deva ser feito o enfrentamento da pobreza. Colocam-se alternativas nessa questão que, de fato, contribuem no enfrentamento da pobreza e outras que são o seu contraponto, e que estão presentes no discurso atual de uma multiplicidade de atores, em especial dos que adotam o paradigma teórico-neoliberal.

Essa questão também objetiva identificar se as entidades executoras da assistência social consideram que o enfrentamento da pobreza é uma responsabilidade somente da Política de Assistência Social – já que cabe a ela a provisão dos mínimos sociais, que devem ser entendidos como um padrão básico de inclusão e não de exclusão. A pobreza é a ausência de um padrão de vida básico; porém, ter o básico não é superar a condição de pobre e excluído.

As respostas das entidades trazem indicativos interessantes de como se faz o enfrentamento da pobreza. Das entidades, 100% citaram a geração de trabalho e renda como principal alternativa; 92,30% citaram a articulação da rede socioassistencial⁶ com a economia; 84,62% citaram as ações sociais e comunitárias; 53,85% citaram o atendimento das necessidades básicas da população. Quando se questionava se havia outras alternativas que não estavam ali contempladas, foram citadas: as mudanças no enfoque da economia, por uma das entidades e a melhor distribuição de renda, por 7,69 das entidades.

Porém, contraditoriamente, nas alternativas que estão nos discursos que se acompanha atualmente ao enfrentamento da pobreza, teve-se, como respostas, indicadores preocupantes: 30,77% colocam que é com a doação do “*nosso*” tempo/serviço voluntário; 23,08% dizem que é cada um fazendo sua parte; 15,38% citam que é com doações materiais e 7,69%, ou seja, uma entidade, respondeu que é com doações financeiras. No entanto, sabe-se que essas medidas são paliativas, e, na sua maioria, servem como forma de isentar o Estado de cumprir suas obrigações no enfrentamento da pobreza, transferindo para sociedade civil suas funções na área social. Não se pode deixar de destacar que essas respostas têm sua fundamentação nas idéias propostas pelo paradigma neoliberal de um Estado mínimo no tratamento das questões sociais. Essas respostas também podem estar relacionadas ao cunho religioso de grande parte das entidades pesquisadas, que têm como princípio que todo ser humano precisa ser solidário, ajudar o próximo, entre outras coisas. Não se intenciona aqui

⁶ A rede socioassistencial “(...) é constituída pela rede de assistência social, juntamente com as redes de saúde, educação, cultura, habitação, e outras. O conceito de rede socioassistencial pressupõe a articulação das ações que se voltam ao destinatário da assistência social” (Rio Grande do Sul, PEAS, 1999, p. 72).

condenar essas práticas, porém o enfrentamento da pobreza deve ser efetivado pela via do direito e com atenção permanente, no sentido de não fortalecer ações que estão no bojo de propostas de desmonte do Estado, como provedor da cidadania.

É através de ações articuladas entre a rede socioassistencial, que se torna possível atender ao usuário como um todo, “(...) sendo suas necessidades atendidas de forma integral e integrada, ou seja, não fragmentada. Sendo assim, a articulação constitui-se na busca de ações integradas e complementares, a fim de assegurar ao usuário a melhoria de sua condição de vida” (Rio Grande do Sul, PEAS, 1999, p. 72).

Assim, elaborou-se diferentes questões, no sentido de identificar a importância dada pelas entidades à articulação das diferentes políticas sociais. Todas as entidades pesquisadas responderam que os segmentos atendidos pela Assistência Social devem ser atendidos por outras políticas sociais públicas. A totalidade das entidades entrevistada citou a Política da Saúde e a Política da Educação, e 92,3% citaram a Política de Habitação.

Também o total das entidades respondeu que desenvolvem atividades em conjunto com a rede socioassistencial, sendo que 100% responderam que executam ações em conjunto com o Órgão Gestor da Assistência Social; 69,23% com a Secretaria da Saúde; 76,92% com a Secretaria da Educação e 15,38% com a Secretaria de Habitação.

Chamam a atenção as respostas em relação à articulação com a Secretaria da Habitação, pois se tem conhecimento de que muitos dos usuários da assistência social residem em condições de subabitação, em áreas de risco, sendo despejados por falta de pagamento de aluguel, ou até mesmo, são moradores de rua. Têm-se aqui indícios de que as problemáticas do usuário não são trabalhadas em sua totalidade, quando apenas 15,38% das entidades responderam que desenvolvem atividades articuladas com a Secretaria de Habitação.

Quadro 2: Atividades desenvolvidas pelas entidades de Assistência Social em conjunto com a rede socioassistencial – Caxias do Sul, 2001

Desenvolvimento de Atividades Conjuntas	Desenvolvem atividades conjuntas		
	Sim (%)	Não (%)	Total (%)
Com o Órgão Gestor da Assistência Social	100	0	100
Com a Secretaria da Saúde	69,23	30,77	100
Com a Secretaria da Educação	76,92	23,08	100
Com a Secretaria da Habitação	15,38	84,62	100

Fonte: Informações sistematizadas pelos autores a partir de pesquisa de campo.

As informações contidas no Quadro 2 contribuem para que se possa comparar os resultados das questões que dizem respeito à articulação com outras políticas sociais. Com esses resultados, têm-se dúvidas de que, de fato, as entidades percebam a necessidade do trabalho articulado com as diferentes políticas sociais; de que tenham a devida compreensão da importância dessa articulação e desse trabalho conjunto, bem como do trabalho que desenvolvem no sentido da inclusão e promoção de seus destinatários. Isso porque desenvolver ações, tendo como referencial, as funções da política de Assistência Social, exige trabalho conjunto e articulado, caso contrário as ações permanecem sendo desenvolvidas de forma fragmentada, como se o sujeito desse processo não tivesse outros problemas, que não fossem aqueles atendidos pela entidade. Os indicadores de vulnerabilidade social que as entidades percebem em seus usuários contribuem para demonstrar que os mesmos precisam ser vistos em sua totalidade.

Das vulnerabilidades sociais que as entidades identificam em seus usuários, a maior ocorrência, 100%, refere-se a pessoas em situação de pobreza; seguida de abandono e desagregação familiar com 84,62%; vítimas de violência e maus-tratos, bem como os que necessitam de integração ao mercado de trabalho com 69,23%; condições de desvantagem pessoal e dependente de drogas com 61,54%; em situação de risco social com 53,85%; doença, doença mental e vítimas de abusos sexuais com 46,15%; exploração do trabalho infante-juvenil, conflito com a Lei e portadores de deficiência ou idosos com 67 anos ou mais, que não possuem meios para prover sua própria subsistência nem tê-la provida por sua família, todas com 30,77% de ocorrência; situação de exploração comercial de drogas, portadores de HIV, famílias de detentos e ex-detentos com 15,38%.

Entende-se e pode-se ver, através das respostas das entidades pesquisadas que as situações de vulnerabilidade em que se encontram os usuários da Política de Assistência Social, de fato, engloba uma multiplicidade de problemas sociais. Por esse motivo, reafirma-se a importância de se manter a articulação com as diferentes políticas sociais, a fim de garantir inclusão, proteção, promoção e prevenção, bem como a importância de o usuário ser visto em sua totalidade.

Ainda precisa ser solidificada uma conscientização no sentido de que, em outras políticas sociais, tenha-se o entendimento de que, pelo fato de o cidadão ser pobre, não necessariamente precisa ser atendido somente pela Política de Assistência Social, e que outras

políticas assumam todas as questões que estejam relacionadas diretamente às suas respectivas áreas. Entretanto, em regra geral, são atendidas somente pela política de assistência social. Cita-se, como exemplo, o expressivo número de entidades assistenciais que atendem a problemáticas ligadas à saúde.

Quando as entidades foram questionadas se enfrentam dificuldades no encaminhamento e na inclusão de seus usuários ou familiares em serviço da rede socioassistencial, 61,54% delas responderam que enfrentam dificuldades, e 38,46% responderam não enfrentar dificuldades.

É importante observar que 38,46% das entidades responderam não enfrentar dificuldades no encaminhamento e na inclusão de seus usuários, justificam que oferecem boa parte de seus serviços na própria entidade. O entendimento dessas respostas fornecidas pelas entidades entrevistadas não quer dizer que sejam plenamente atendidas suas solicitações e os encaminhamentos à rede socioassistencial, mas que eles não realizam esses tipos de encaminhamento. Isso demonstra uma contradição, pois 100% das entidades responderam desenvolver atividades em conjunto com a rede socioassistencial. Essa questão suscita algumas reflexões: essas entidades conseguem atender na totalidade à problemática de seus usuários; essas entidades não definem como finalidade o compromisso com o usuário na sua totalidade, limitando-se à abrangência dos serviços que oferece, essas entidades não cumprem a função de incluir o usuário da assistência social nas demais políticas sociais básicas.

São comuns manifestações em diversos espaços de discussão⁷ em relação às dificuldades encontradas no encaminhamento para inclusão dos usuários na rede socioassistencial; algumas das queixas nessas manifestações, e aqui expressas na pesquisa, estão relacionadas à falta de vagas nas escolas; falta de serviço de saúde; falta de vagas nas creches e em centros educativos; falta de alternativas de esporte e lazer; insuficiência de alternativas de geração de trabalho e renda; falta de alternativas de moradia para idosos em situação de vulnerabilidade; qualificação e extensão da política habitacional; ampliação do programa de renda mínima (complementação de renda); critérios muito rígidos de acesso a serviços e programas, como é o caso do benefício de prestação continuada para idosos e pessoas portadoras de deficiência, entre outros. Percebe-se com esses dados que se faz necessário um movimento urgente de articulação entre as diferentes políticas sociais.

⁷ Atas de reuniões, relatórios de monitoramento e avaliação, planos de ação das entidades, entre outros.

É importante que se observe a ocorrência de respostas da questão referente aos objetivos da entidade e das vulnerabilidades sociais identificadas em seus usuários. Nesse comparativo, o resultado é, no mínimo, inquietante, pois na sua grande maioria os objetivos definidos pelas entidades atendem parcialmente às demandas e às vulnerabilidades de seus usuários.

A maior ocorrência, 30,77%, dentre os objetivos das entidades, está relacionada à orientação e ao apoio sociofamiliar, seguida dos objetivos de promover a cidadania, inserção social e comunitária, com um percentual de 23,08%; ações preventivas, desenvolvimento de potencialidades e de todas as dimensões da pessoa, habilitar e reabilitar com 15,38%.

A LOAS coloca o núcleo familiar como primeiro objetivo da Assistência Social, e a PNAS reafirma, a centralidade na família, no desenvolvimento das ações da Política de Assistência Social.

Da totalidade das entidades pesquisadas, 76,92% responderam ter, e 23,08% não ter dificuldades no desenvolvimento de suas ações. As maiores dificuldades enfrentadas pelas entidades estão relacionadas com questões financeiras em 80% das ocorrências, seguidas de 30% na elaboração de projetos para captar recursos externos e em articular-se com políticas sociais públicas; 20% no planejamento da entidade no seu todo; e 10% das ocorrências de cada: na falta de entendimento dos funcionários em relação aos usuários e em relação ao trabalho a ser desenvolvido pela entidade; em questões administrativas (controle de finanças, contabilidade e pessoal); a maior parte dos trabalhos ser executado por voluntários, não dando continuidade a todas as ações iniciadas; divulgação e propaganda dos trabalhos; inexistência de cursos de formação de técnicos especializados.

Nenhuma entidade respondeu que enfrenta dificuldades na falta de capacitação dos funcionários, o que chama atenção, pois a grande maioria das entidades não tem programas específicos para capacitação dos mesmos. Sabe-se que a capacitação profissional tem que ser algo constante, principalmente pelas demandas que as entidades pesquisadas atendem. É preocupante a possibilidade de ainda existir algum tipo de relacionamento com a visão de que, para executar ações de assistência social, não seja necessária qualificação.

Em relação às dificuldades no repasse dos recursos financeiros ou de financiamento, da totalidade das entidades pesquisadas, um percentual significativo de entidades, ou seja, 84,62%, respondeu ter essa dificuldade, enquanto 15,38% não têm. A maior dificuldade citada

em relação ao repasse de recursos está ligada ao baixo valor *per capita* pago por atendimento, com 100%; seguido de 90,91% que responderam disponibilidade orçamentária insuficiente e o atraso dos recursos (disponibilidade de caixa e/ou pendências com o Cadastro de Inadimplentes – CADIM); 72,73% poucas informações sobre a previsão da data na qual os recursos vão estar disponíveis; 63,64% estão relacionados ao não-financiamento total das metas executadas e à não-continuidade do financiamento de alguns programas e/ou projetos; e 9,09% citaram o planejamento e a projeção para o ano seguinte e o fato de a verba ser “carimbada”.

As maiores dificuldades na gestão, apontadas pelos entrevistados, estão relacionadas ao financiamento e ao repasse de recursos. Sabe-se que a implementação da Política de Assistência Social pressupõe a existência de recursos suficientes, a fim de fazer frente às demandas da população, bem como às responsabilidades do poder público. Porém, esse pressuposto não vem sendo efetivado; o que se presencia é o encaminhamento de um Estado mínimo e a transferência aos municípios de responsabilidades de execução e de financiamento. A descentralização de recursos ainda é muito incipiente, e a procura pela assistência social é cada vez maior.

Entende-se que o financiamento da Política de Assistência Social, no âmbito nacional, ainda precisa superar alguns desafios como: a garantia de recursos orçamentários com um percentual mínimo definido nas três esferas de governo; que os recursos da Seguridade Social sejam aplicados exclusivamente na saúde, previdência e assistência social; que terminem as subvenções sociais para parlamentares, vedando a concessão de verbas dos fundos de assistência social para entidades sociais e municípios; que sejam viabilizados mecanismos legais para garantir o repasse de recursos destinados ao financiamento da área da assistência social, para os fundos, quando houver inadimplência pelo município, por motivos externos à área da assistência social; a criação de mecanismos que possibilite o envio, pelos governos, aos Conselhos de planilhas dos programas e projetos sociais desenvolvidos por empresas particulares, quando obtiverem isenção de impostos; que sejam revistos os critérios de acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC; que seja assegurado que os recursos, destinados anteriormente pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS ao auxílio-funeral e natalidade, sejam alocados para o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, e deste para os respectivos Fundos Estaduais e Municipais, entre outros.

Portanto, não são poucas as dificuldades, os limites e desafios na implementação da descentralização da Política de Assistência Social, a partir dos pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social, como se pôde perceber com os dados da pesquisa. Isso demonstra a necessidade de novas investigações que contribuam com análises técnicas e científicas na busca da efetivação da assistência social na condição de política pública, como um direito do cidadão e dever do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa, ficou evidente que, apesar de já terem passado quase treze anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e oito anos da regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, existe ainda um longo caminho a ser percorrido no sentido de serem alcançados, na prática, os fundamentos básicos propostos pelo novo paradigma que rege a Política de Assistência Social a partir da descentralização. No entanto, não se pode negar os avanços conquistados e o esforço de muitos gestores sociais na busca da implementação da Assistência Social, na condição de política pública, direito do cidadão e dever do Estado.

No atual momento, constata-se significativa contradição, pois ao mesmo tempo em que existe um forte movimento, liderado pelos que defendem o suporte teórico neoliberal, objetivando, quase ao máximo, a minimização do papel do Estado no contexto das questões sociais, também existe um grupo de sujeitos sociais que luta, constantemente, para fazer com que a assistência social possa ser gestada de acordo com os pressupostos da LOAS. Dentre esse grupo há uma representatividade expressiva de profissionais Assistentes Sociais.

Nessa mesma direção, a da busca pela implementação da Política de Assistência na lógica do novo paradigma, constatou-se, nessa pesquisa que, em Caxias do Sul, as principais dificuldades estão relacionadas à concepção que os entrevistados têm dos fundamentos básicos da Política de Assistência Social e, conseqüentemente, como não poderia deixar de ser, isso se reflete na gestão da Política de Assistência Social local. Destacam-se, nas dificuldades relativas à concepção, problemas de entendimento e conhecimento referentes às funções, à legislação e à descentralização, e aos princípios organizativos da referida política.

A falta de compreensão por parte dos entrevistados, das funções da política de Assistência Social, inserção, prevenção, promoção e proteção, merece destaque, pois se predomina o desconhecimento dos fundamentos básicos e dos novos paradigmas da

assistência social, existem fortes sinais de a gestão continuar sendo executada de forma assistencialista. Da mesma maneira, a parcialidade e fragmentação no conhecimento da legislação traz consigo grandes possibilidades de as diretrizes estabelecidas pela LOAS não serem as diretrizes com a quais as entidades executam suas ações.⁸

Quanto ao conhecimento dos usuários da Política de Assistência Social, os entrevistados, na sua grande maioria, não têm a devida noção do conjunto de usuários dessa política. Assim, faz-se necessário refletir como se garante a inclusão, prevenção, promoção e proteção se não se tem clareza a quem se destinam.

Preocupa, também, o fato de as entidades não conhecerem em sua totalidade o porquê da existência do Órgão Gestor da Assistência Social, do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência. Essa preocupação deve-se ao entendimento de que quando não se conhece ou entende algo, não se aprofundam discussões a seu respeito nem se implementam suas orientações de gestão.

Na análise das dificuldades enfrentadas pelas entidades, na gestão da Política de Assistência Social em Caxias do Sul, tem destaque a falta de articulação entre as diferentes políticas e a rede socioassistencial; as dificuldades em ações de enfrentamento à pobreza; as contradições encontradas entre os objetivos da entidade e as vulnerabilidades identificadas nos usuários, bem como dificuldades administrativas e de financiamento das ações. A articulação entre as diferentes políticas e a rede socioassistencial é fundamental, porém, acredita-se que se faz necessário, primeiramente, que as entidades tenham que ter a devida compreensão da política à qual estão ligadas.

Como não poderia ser diferente, uma das principais dificuldades na implementação da gestão da política de assistência social, em seu processo de descentralização político-administrativa, encontra-se na crise financeira em que se encontram Estados e Municípios, fruto da estrutura tributária nacional e da política econômica desenvolvida pelo Governo Federal, entre outros motivos ligados à gestão do financiamento da Política de Assistência Social, elencados na análise da pesquisa.

Assim, se em Caxias do Sul, enfrentam-se tantas dificuldades na implementação da Política de Assistência Social, certamente em outros tantos municípios brasileiros a situação

⁸ Para uma observação detalhada dos resultados quantitativos da pesquisa de campo, consultar Herpich (2001).

não deve apresentar diferenças de fundo, se não pelas mesmas dificuldades na busca pela ruptura da cultura e dos valores anteriores, com certeza por outras.

Por fim, entende-se essa pesquisa como inconclusa, na perspectiva de que a mesma seja o início da busca pela identificação e análise de como vem sendo concebida e gestada a Política de Assistência Social, nos moldes do novo paradigma proposto pela Lei Orgânica da Assistência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição de 1988*. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social, *Norma operacional básica da assistência social*. Brasília: MPAS, SEAS, 1999.
- CARVALHO, M. C. Brand. A política de assistência social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. In. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.62, Ano XX. mar. 2000.
- CAXIAS DO SUL. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Fundação de Assistência Social. Diretoria de Promoção da Cidadania. *Relatório da descentralização da assistência social no município de Caxias do Sul*. out. 1998.
- política social*, módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.
- HERPICH, Marta. *Aspectos da Acumulação Capitalista e Políticas Sociais: A implementação da Política de Assistência Social em Caxias do Sul*. Porto Alegre. 2001. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez: 2000.
- REIS, Carlos Nelson dos. A relação Estado sociedade: o desmonte das instituições públicas e a exclusão social. *ANÁLISE. Revista da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas*, Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 8, n. 2, 1997.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. *Plano Estadual de Assistência Social*. Porto Alegre: [s.ed], 1999.