

MARGARIDA MARIA SILVA DOS SANTOS

**ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALAGOAS: A GESTÃO ESTADUAL EM
QUESTÃO**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social junto à Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação da Prof^a Dr^a Anita Aline Albuquerque Costa.

Recife, 2003

MARGARIDA MARIA SILVA DOS SANTOS

**ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALAGOAS: A GESTÃO ESTADUAL EM
QUESTÃO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Recife, 2003

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

- S237a Santos, Margarida Maria Silva dos.
Assistência social em Alagoas : a gestão estadual em questão / Margarida Maria Silva dos Santos. – Recife, 2003.
145 p.
- Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2003.
- Bibliografia: p. 1130-131.
Inclui anexos.
1. Assistência social - Alagoas. 2. Descentralização administrativa – Alagoas. 3. Descentralização administrativa - Brasil. 4. Serviço social – Alagoas. 5. Alagoas – Política social. I. Título.

CDU: 364(813.5)

ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALAGOAS: A GESTÃO
ESTADUAL EM QUESTÃO.

MARGARIDA MARIA SILVA DOS SANTOS.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Anita Aline Albuquerque Costa

Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde

Dra. Cristina Amélia Pereira de Carvalho

AGRADECIMENTOS

À professora Dra. Anita Aline de Albuquerque Costa, orientadora deste trabalho, pelo estímulo recebido e pelas oportunas contribuições a esta análise.

Ao Secretário de Estado de Assistência Social Dr. Arnóbio Cavalcante Filho e à sua equipe, pelo cordial atendimento que recebemos na Secretaria de Estado da Assistência Social.

Ao Núcleo Temático da Assistência Social, da Universidade Federal de Alagoas, por haver aí encontrado o desafio gerador deste trabalho.

Ao Conselho Estadual de Assistência Social de Alagoas, pela compreensiva acolhida e disponibilidade de seus integrantes.

Aos entrevistados pela compreensão, paciência e disponibilidade com que nos trataram.

Finalmente, pela participação afetiva e/ou operacional à produção deste trabalho, a todas estas pessoas, muito importantes neste momento: Aydée Falcão Hora, Antônia Maria da Silva, Bartolomeu Bueno de Oliveira, Bennício Silveira Brandão, Betânia Buarque, Carlos Antônio Rocha, Cassandra Pontes, Cláudia Milito, Christianne Barros, Cristina Nolasco, Débora Matos, Élen Nogueira, Eurenice Araújo, Helena Cristina Pimentel do Vale, Janne Alves Rocha, Maria Lúcia Santos Moreira da Silva, Márcia Rosseti, Margarete Pereira, Myrtes Tobias Granja, Nadjon Umbelino de Godoy, Pedro Guilherme Pontes de Mello, Rafael Santos de Miranda, Tereza Torres, Therezinha Freire e Zenita Simões.

LISTA DE SIGLAS

- ASPLANA - Associação dos Plantadores de Cana do Estado de Alagoas
- BPC - Benefício de Prestação Continuada
- COEGEMAS - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
- CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social
- CIB - Comissão Intergestora Bipartite
- CIT - Comissão Intergestora Tripartite
- CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
- CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
- DPG - Diretoria de Planejamento e Gestão
- DPI - Diretoria de Políticas Intersetoriais
- DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência
- DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas
- FAFEPLAN - Fundação Ação Feminina da Asplana
- FCBIA - Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
- FEBEM - Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
- FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste
- FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
- FUNDAC - Fundação de Apoio à Criança e ao Adolescente
- FUNDEC - Fundação do Trabalho e Desenvolvimento de Comunidade
- IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS -Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- IFOCS - Inspeção Federal de Obras Contra as Secas
- INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
- LBA - Lei Brasileira de Assistência
- LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
- MARE - Ministério da Reforma do Estado
- NOB - Norma Operacional Básica
- NUTAS - Núcleo Temático da Assistência Social
- PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- PNAS - Política Nacional de Assistência Social
- PSB - Partido Socialista Brasileiro
- SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social
- SEFAZ - Secretaria da Fazenda
- SETAS - Secretaria de Trabalho e Ação Social
- SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
- UO - Unidade Orçamentária
- UFAL - Universidade Federal de Alagoas

LISTA DE TABELAS

TABELA 1

Distribuição percentual por cor ou raça, segundo Brasil e Grandes Regiões- 1992/1999

TABELA 2

Densidade populacional, considerando Brasil e Grandes Regiões - 1992/1999

TABELA 3

Taxa de urbanização, considerando Brasil e Grandes Regiões- 1992/1999

TABELA 4

População ocupada e sua distribuição percentual por classes de rendimento médio mensal familiar *per capita*, em salário mínimo, considerando-se até um salário, segundo Brasil e Grandes Regiões-1992/1999

TABELA 5

Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais, segundo Brasil e Grandes Regiões- 1992/1999

TABELA 6

População ocupada e sua distribuição percentual, considerando Brasil e Grandes Regiões-1992/1999

TABELA 7

Distribuição dos rendimentos de 50% mais pobres e do 1% mais rico em relação ao total de rendimentos segundo Grandes Regiões e o Brasil 1992/1999

TABELA 8

Usinas localizadas no Nordeste em 1910

TABELA 9

Usinas localizadas no Nordeste- 1935-1936

TABELA 10

Distribuição geográfica das Usinas no Nordeste –1979

TABELA 11

Projetos industriais e valor dos investimentos para o Nordeste no período de 1960 a 1997

TABELA 12

Taxa média anual de crescimento do PIB no Nordeste e no Brasil- 1990/1999

TABELA 13

Recursos utilizados pelas Secretarias titulares da Assistência Social em Alagoas no período 1998/2001

TABELA 14

Despesas com a função assistência em Alagoas no período 1998/2001

TABELA 15

Situação dos municípios, conforme habilitação à Gestão Municipal no período 1999/2001

SUMÁRIO

Resumo

Summary

Introdução.....11

CAPÍTULO 1

ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICAS SOCIAIS.....15

1.1 - *Estado: incursões teóricas preliminares*.....15

1.2 - *Reordenamento do Estado e políticas sociais no Brasil*.18

CAPÍTULO 2

ESTADO DE ALAGOAS. QUE PROJETO É ESTE?.....40

2. 1 - *Alagoas e a sua forma de inserção no Nordeste*..... 40

2.1.1 - A definição dos pólos de produção no Brasil e a construção inicial das desigualdades regionais.....42

2.1.2 - O processo de industrialização e o fortalecimento das desigualdades regionais.....46

2.1.3 - A atuação de organismos governamentais e a consolidação das desigualdades no Nordeste.....48

2. 2 - *Alagoas: um projeto em (des)construção*.....58

CAPÍTULO 3

A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALAGOAS.....	71
3.1 - <i>Assistência social no Brasil: um novo paradigma.....</i>	71
3.1.1 – A Lei Orgânica da Assistência Social.....	76
3.1.2 - O Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.....	83
3.2 - <i>A gestão estadual da assistência social em Alagoas.....</i>	86
3.2.1 - Plano de análise.....	87
3.2.2 - Governo e gestão da Assistência Social.....	92
3.2.3 - Conselho Estadual e participação da sociedade civil.....	113
<i>Considerações finais.....</i>	123
<i>Referências Bibliográficas.....</i>	127
<i>Anexos.....</i>	132

RESUMO

Sob o título *Assistência Social em Alagoas: a gestão estadual em questão*, este trabalho é uma análise sobre o desempenho do estado de Alagoas, enquanto responsável pelo comando único do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Fundamentando-se em um conceito ampliado de Estado, a análise se estende ao comportamento assumido pelo governo e à atuação da sociedade civil, ambos envolvidos no processo de implementação da assistência social, enquanto política pública, conforme definições da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Refere-se o estudo ao período compreendido entre 1998 e 2001.

O estudo exigiu um processo de sistemáticas aproximações para uma melhor compreensão do objeto, o que se efetivou pela análise de duas variáveis básicas. Uma diz respeito à construção histórica do estado de Alagoas, o que permite compreender sua forma de inserção no Nordeste e no Brasil, criando e mantendo as condições para as desigualdades sociais hoje presentes na realidade alagoana. A outra variável refere-se à forma específica de realização da assistência social em Alagoas.

A assistência social é uma política pública, cuja execução está sujeita a definições gerais que acontecem em âmbito nacional. Entretanto, é no espaço das unidades federativas e, principalmente na esfera municipal, que esta política se realiza. Os estados são unidades intermediárias às quais competem ações como as de coordenação e de comando. Manifestam-se, neste espaço, as marcas peculiares resultantes de uma específica construção histórica, capaz de fazer as unidades federativas procederem diferentemente diante de uma mesma política social. É isto que o estudo pretende explicar, enfocando especificamente o caso de Alagoas.

O trabalho de pesquisa realizado exigiu a utilização de recursos metodológicos como a observação, a entrevista, as pesquisas documental e bibliográfica e a análise de conteúdo. Os campos empíricos privilegiados durante a pesquisa foram a Secretaria de Estado de Assistência Social, gestora oficial da política e o Conselho Estadual de Assistência Social, espaço de manifestação da sociedade civil no Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

SUMMARY

This research work, entitled *Social Work in Alagoas: Issues Concerning the State's Management*, analyses the performance of Alagoas a northeastern Brazil state in its responsibility for the administration of the "Sistema descentralizado e Participativo da Assistência Social (Decentralized and Shared Social Work System). The Analysis is based on an extended concept of state so as to encompass the adopted conduct of the government and the actions of the civil society considering that they are both involved in the process of implementing social work as a public policy, in accordance to the guidelines of the 1988 Constitution and the social work organic law (LOAS). This study covers the period between 1998 and 2001.

Systematic approaches were necessary in order to obtain a better understanding of the object, brought about by the analysis of two basic variables. The first one concerns the historical construction of Alagoas which allows the understanding of the way the state has been included in the northeast and in Brazil as a whole, creating and maintaining presently existing social inequalities. The second variable refers to the specific form of performing social work in Alagoas.

Social work is carried out under a public policy regulated by general national guidelines. However, it is in the federal units, specially in the municipal sphere, that this policy is put into practice. The states are intermediate units responsible for coordination and command. In this area, peculiar characteristics are shown up resulting from specific historic construction capable of making the federal units behave differently in the face of similar social policies. This is exactly what the study intends to explain focusing specifically on Alagoas.

The accomplishment of the research work demanded the use of methodological resources such as observation, interview, documental and bibliographical research and content analysis. The empirical fields emphasised during the research were the Social Work State Bureau which is the official policy administrator, and the Social Work State Board, which represents the civil society in the "Sistema descentralizado e Participativo da Assistência Social (Decentralized and Shared Social Work System).

INTRODUÇÃO

No período de implementação das primeiras medidas que objetivavam descentralizar a assistência social em Alagoas, refletindo o que acontecia nacionalmente, tivemos a oportunidade de acompanhar de perto este processo através de ações parceiras coordenadas pela Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de Alagoas, que resultaram na criação do Núcleo Temático da Assistência Social (NUTAS), em 1996.

Instalado e em funcionamento na Universidade Federal de Alagoas, o NUTAS realizou um trabalho inédito de pesquisa sobre a exclusão social, abrangendo todo o Estado e tornou-se parceiro em projetos de qualificação do pessoal que participaria do processo de descentralização a ser desenvolvido. Desde o início, chamou-nos a atenção a instabilidade que caracterizava a atuação do Estado na condução dos trabalhos, o que decorria das constantes substituições de secretários e de suas equipes, provocando, por consequência, um constante recomeço de cursos e treinamentos para a capacitação de pessoal.

Como é sabido, a temática da descentralização, incorporada ao conjunto das mudanças operadas a partir da Constituição Federal de 1988, passou a ser objeto de interesse de diferentes profissionais e, no caso específico dos assistentes sociais, colocou-se como componente de um bloco de alterações que implicariam, inclusive, uma ruptura com o caráter anteriormente definido para a assistência social, passando a mesma à condição de política pública, integrando o tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social, assumida, portanto, como um dever do Estado e um direito do cidadão.

Com essa nova configuração, a assistência social é regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e posteriormente normatizada através de instrumentos editados pelo poder federal, como portarias, decretos, resoluções e normas operacionais básicas. A gestão da assistência social passa a ser descentralizada no que diz respeito à execução financeira e também do ponto de vista político-administrativo, sendo utilizada a municipalização como estratégia para o repasse de recursos e delegação de responsabilidades anteriormente assumidas pelas esferas estadual e federal

de governo. Cabe, portanto, aos estados, enquanto unidades federativas intermediárias, coordenar as ações relativas à assistência social em suas áreas de jurisdição.

Com o processo de descentralização/municipalização, reservam-se, pois, à esfera estadual as atribuições de coordenação/comando único em sua esfera, devendo o estado cuidar para que a articulação de recursos — financeiros, humanos e materiais — de caráter federal, estadual ou municipal assegure a efetividade da política de assistência social, definida em função de problemas e especificidades estaduais, ou os relativos a regiões dentro do Estado, ou, ainda, os relativos aos municípios com processo de descentralização não efetivado ou suspenso.

É esta gestão estadual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social que nos interessa enquanto *objeto de estudo*. Entendemos ser a mesma um fator fundamental para o ordenamento e a efetividade deste sistema. A análise desenvolvida partiu do pressuposto de que as diferentes unidades federativas vivenciaram diferentemente a experiência da descentralização, em decorrência de fatores econômicos, políticos e sócio-culturais definidores de suas histórias. Por esta razão, assumimos o desafio de analisar a atuação do estado de Alagoas enquanto gestor da assistência social em sua atual configuração.

Para o estudo, estabelecemos dois recortes. O primeiro, em relação ao tempo; enfocamos o período 1998/2001. Iniciamos a pesquisa em 1998, pela importância deste ano do ponto de vista da normatização necessária à garantia da nova perspectiva definida para a assistência social no País. O ano de 2001 foi definido como limite final do tempo a que se refere a pesquisa, devido ao fato de que, no ano seguinte, aconteceria o período de eleições majoritárias, o que poderia alterar o comportamento dos governos estadual e federal, afetando consideravelmente as condições em que se havia operacionalizado a gestão do sistema até então. O fato de termos definido o período de 1998/2001 não foi tomado, entretanto, como um impedimento para que fossem considerados importantes dados históricos anteriormente registrados, para o melhor entendimento da realidade estudada.

O segundo recorte operou-se no amplo espaço da temática da descentralização da assistência social. Nosso desafio foi estudar a *gestão estadual*, ou seja, cuidamos de entender a *gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no estado de Alagoas*, tomando a Secretaria de Estado da Assistência Social e o Conselho Estadual de Assistência Social como espaços empíricos privilegiados para a construção

teórica pretendida. Analisamos, pois, uma situação específica e localizada no estado de Alagoas, caracterizando-se, desta forma, a pesquisa, como um *estudo de caso*.

É oportuno esclarecer que a opção por esta proposta metodológica não significa que se tenha desprezado a perspectiva de totalidade. Pelo contrário, esta perspectiva foi assumida como condição indispensável à compreensão do objeto de estudo definido, ou seja, não abrimos mão do exercício de situar Alagoas em um universo mais amplo de relações econômicas, sociais, políticas e culturais estabelecidas no Brasil, enquanto universo imediato, e no mundo globalizado, enquanto universo maior de inserção do Estado brasileiro.

Também não perdemos de vista a forma peculiar de inserção do estado de Alagoas na região Nordeste e desta no Brasil. Para o melhor entendimento sobre a gestão estadual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social em Alagoas, foi utilizado o procedimento de constante confronto entre a situação local e a nacional, através da utilização de parâmetros disponíveis, como índices estatísticos e análises acessíveis, através de bibliografia disponível.

Para a realização da pesquisa foram considerados importantes fatores, tomados como variáveis independentes, como: os fatores econômicos, os sócio culturais e os político-administrativos. O tratamento deste conjunto de variáveis facilitou o processo de compreensão do universo da Assistência Social, bem como a inserção da pesquisadora neste universo. Pretendíamos assegurar as condições para realização de uma *pesquisa de tipo explicativo*, tomando como base dados qualitativos e quantitativos.

Para a coleta de dados foram utilizadas como fontes básicas as classificadas como fontes de papel e algumas pessoas, *atoras e autoras* — para utilizar a expressão de Prado Júnior —, envolvidas com a gestão da assistência social em Alagoas. Para este procedimento também foram utilizados recursos metodológicos, como a observação, a entrevista, as pesquisas documental e bibliográfica e a análise de conteúdo.

O resultado de todo o estudo realizado apresenta-se neste trabalho, composto de três capítulos. No *primeiro*, tratamos sobre *Estado brasileiro e políticas sociais*, buscando estabelecer as bases teóricas à compreensão do Estado e, em particular, do Estado brasileiro e os processos de reordenamento por ele vivenciados ao longo de sua

história. Pretendemos ainda, neste espaço, compreender como estes reordenamentos interferem nas políticas sociais brasileiras.

No *segundo capítulo*, cuidamos de entender *o estado de Alagoas*, considerando sua forma peculiar de inserção no Nordeste e no Brasil. Fazemos um percurso histórico para compreender como o Nordeste se distancia do Brasil, perdendo ritmo de desenvolvimento e como, nesta região, o estado de Alagoas desenvolve um projeto político-econômico que estabelece e mantém a concentração de riquezas e a conseqüente injustiça social.

No *terceiro capítulo*, concentramo-nos no entendimento sobre a *Assistência Social em Alagoas*. Neste espaço, buscamos enriquecer o texto com informações sobre a descentralização e a assistência social no Brasil e sobre o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Para a análise específica sobre a gestão estadual da Assistência Social, ampliando o conceito de Estado, bifurcamos o enfoque e estudamos: a) o governo e a gestão da assistência social e b) o Conselho Estadual de Assistência Social.

Por fim, no espaço dedicado às considerações finais, buscamos uma síntese do estudo realizado, com a certeza de não haveremos esgotado a compreensão do objeto em análise. De nossa parte, no momento presente, mantemos a expectativa de poder contribuir para uma compreensão mais precisa sobre a gestão estadual da assistência social em Alagoas

CAPÍTULO 1

ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICAS SOCIAIS

A abordagem pretendida neste trabalho remete, necessariamente, a uma reflexão preliminar e sucinta sobre o Estado, haja vista que o entendemos como o território teórico-prático a ser explorado em busca dos elementos que permitirão a análise proposta. O Estado, desta forma, deverá ser focado sob duas perspectivas, uma ampla e a outra restrita.

No primeiro caso — o que acontecerá neste capítulo — estaremos buscando a compreensão de Estado enquanto organização político-administrativa; entidade jurídica situada internacionalmente; como um espaço institucional de interação de poderes políticos, econômicos, sociais e culturais que envolvem e interessam a grupos e pessoas que, em diferentes momentos, são — mais ou menos — envolvidas neste jogo de relações.

No segundo caso — segundo e terceiro capítulos — estaremos tomando como elemento de análise o estado de Alagoas, e aí a perspectiva será restrita, ou seja, trataremos de estado enquanto um espaço territorial de um país. Evidentemente que neste espaço físico desenvolvem-se relações de ordem econômica, social, política e cultural que, apesar de guardarem o seu caráter de especificidade, tem, enquanto unidade de uma Federação, preservada a sua identidade com a organização maior, no caso, com o Estado brasileiro.

A compreensão sobre o Estado sugere que se refaça um longo percurso na História da humanidade, o que não cabe neste trabalho, em que a abordagem dirá respeito apenas à sua versão moderna. Pela exigência do tratamento sobre questões atuais, estaremos também enfocando o que alguns estudiosos chamam de Estado contemporâneo.

1.1 - Estado: incursões teóricas preliminares

Para alguns autores, a expressão Estado moderno pode parecer uma redundância, pois, em sua análise, o Estado é uma expressão específica da Idade Moderna. Para outros, entretanto, a forma assumida pelo Estado na modernidade é resultante de um

processo que se inicia bem antes deste período e culmina por definir uma forma de organização política historicamente determinada.

Enquanto temática, o Estado moderno atraiu a atenção de filósofos como Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), preocupados em explicar a sua origem, ou seja, as razões que provocaram a sua existência. Outros estudiosos contribuíram e têm contribuído, propondo sistemas explicativos sobre a natureza, a finalidade e a dinâmica desta organização política que floresceu no espaço da modernidade europeia e, a partir daí, se expandiu pelo mundo. Em meio a esta produção destacamos alguns fragmentos do pensamento marxiano, importantes para esta análise.

Marx e Engels situam o surgimento do Estado a partir do momento histórico em que se consolidam a divisão do trabalho e a propriedade privada. Ambas representam a existência de uma contradição entre os interesses individuais e os coletivos.¹ A partir do momento em que os homens têm determinada a sua atividade e passam a depender de outros que desenvolvem outras atividades, também de forma não voluntária, *a própria ação do homem converte-se num poder estranho e a ele oposto, que o subjuga ao invés de ser por ele dominado*². Segundo seu pensamento, é a partir da contradição estabelecida entre os interesses particulares e os coletivos que estes, na qualidade de Estado, assumem

... uma forma autônoma, separada dos reais interesses particulares e gerais e, ao mesmo tempo, na qualidade de uma coletividade ilusória, mas sempre sobre a base real dos laços existentes em conglomerado familiar e tribal [...] e, sobretudo [...] baseada nas classes já condicionadas pela divisão do trabalho, que se isolam em cada um destes conglomerados humanos e entre as quais há uma que domina todas as outras.³

Para Marx, a propriedade privada, já estabelecida entre os povos antigos, aperfeiçoa-se e estende-se até a Idade Moderna, começando com a propriedade mobiliária: escravidão e comunidade. Na sociedade moderna, com o capital condicionado pela grande indústria e pela concorrência universal, chega-se à

¹MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 1991 p.47.

² Argumento desenvolvido por MARX E ENGELS na obra *A Ideologia Alemã*.

³ *Ibidem*, p.48.

propriedade privada pura, ou seja, a que está despojada de toda aparência de comunidade e que excluiu toda influência do Estado sobre o desenvolvimento da propriedade⁴. As novas condições, que correspondem à propriedade privada moderna, exigem e criam o Estado moderno. Este, segundo Engels e Marx⁵, é

... comprado paulatinamente pelos proprietários privados através dos impostos, cai completamente sob o controle destes pelo sistema da dívida pública, e cuja existência, como é revelado pela alta e baixa dos valores do Estado na bolsa, tornou-se completamente dependente do crédito comercial concedido pelos proprietários privados, os burgueses.

O Estado moderno, pois, é criado para atender a uma necessidade historicamente posta por um modo de produção que se estabelece. Identifica-se, ou mais do que isso, está comprometido com os interesses específicos de uma classe social — a burguesia. Esta é uma das possíveis concepções sobre o Estado.⁶

A dialética que move a História haveria de estabelecer uma nova dinâmica na economia e, a partir daí, uma nova formulação de ordem prática e também teórica, resultando na construção do Estado contemporâneo, caracterizado pela *difícil coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado social*.⁷

Coloca-se em questão a possibilidade de garantia da liberdade e da participação, o que parece ser inconciliável. A liberdade, neste caso, significa a abstenção do Estado como forma de assegurar os direitos fundamentais definidos pela sociedade burguesa: a liberdade pessoal, política e econômica. Com o agravamento da questão social torna-se uma exigência a garantia dos direitos sociais, o que significa participar do poder político e da distribuição da riqueza socialmente produzida. Conforme analisa Gozzi⁸,

Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal.

⁴ Ibid. p.97.

⁵ Ibid, p.97.

⁶ Neste trabalho estamos assumindo como base conceitual o entendimento de Gramsci, segundo o qual o Estado deve ser pensado em sentido amplo, aí envolvendo a sociedade política e a sociedade civil. No terceiro capítulo estaremos refletindo sobre esta concepção de Estado.

⁷ GOZZI, Gustavo. *Dicionário de Política*, 1992, p.401.

⁸ Ibid. p. 41.

Está posta — como problemática contemporânea — uma questão cujos desdobramentos exigem definições sobre o tamanho do Estado e o tipo de relação a ser desenvolvida entre ele e a sociedade. É indispensável atentar para o novo lugar definido para o mercado, de modo que a díade Estado/sociedade é agora substituída pela tríade Estado/mercado/sociedade. Assim, conforme tenha sido privilegiado um destes elementos, tornou-se possível o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, de Estados autoritários ou democráticos e a versão recente do Estado neoliberal, que nos interessa particularmente neste trabalho. Ao Estado contemporâneo, conforme analisa Altvater⁹, cabe o desempenho das seguintes funções fundamentais:

...a) criação das condições materiais genéricas da produção (infra-estrutura); b) determinação e salvaguarda do sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos na sociedade capitalista; c) regulamentação dos conflitos entre trabalho assalariado e capital; d) segurança e expansão do capital nacional total no mercado capitalista mundial.

A esta concepção de Estado podem ser contrapostos alguns argumentos resultantes da forma e do conteúdo por ele assumido na atualidade. Basta que pensemos na reestruturação do mundo do trabalho para que tenhamos a necessidade de reinterpretar as funções apontadas pelo autor a partir das profundas alterações que se impuseram ao mundo globalizado na segunda metade do século XX. Isso nos dá a certeza de estarmos tratando de um conceito complexo.

1. 2 - Reordenamento do Estado e políticas sociais no Brasil

A história do Brasil está vinculada, em seus primórdios, ao processo de expansão marítimo-mercantil português e, por consequência, a um momento de profundas transformações que se operavam na Europa, desde o século XI. Ou seja, o Brasil é uma decorrência de um processo que, segundo Teixeira e Dantas¹⁰, *nada mais é do que uma nova expressão das transformações aceleradas do cenário europeu, no século XV, transformações que evidenciam a liquidação do velho sistema feudal e anunciam o alvorecer dos tempos modernos.*

⁹ ALTVATER, E..Apud GOZZI, Gustavo. Op.cit., p.40.

¹⁰ TEIXEIRA, Francisco M.P.; DANTAS, José. *História do Brasil: da Colônia e República*, p.18.

A pressão resultante do aumento populacional, a definição do comércio como uma atividade mais importante do que a velha economia agrícola-feudal—o mercantilismo—, a formação da burguesia urbana, o surgimento do Estado Moderno são os ingredientes necessários para o desenvolvimento, pela Europa, de uma *política econômica oficial voltada para a expansão máxima do lucro nacional, através da máxima expansão do comércio*.¹¹

Como pólo complementar deste sistema estão as colônias, unidades política e economicamente subordinadas a uma outra, um Estado, que se coloca na condição de protetora. Aí situa-se o Brasil. Descoberto e colonizado, é colocado no circuito das relações capitalistas nascentes, em uma posição periférica e dependente na economia e na política mundiais, o que interfere decisivamente sobre a sua formação social e cultural. Na análise de Prado Júnior¹²,

O processo de colonização brasileira de que resultariam o nosso país e suas instituições econômicas, sociais e políticas tem sua origem nessa mesma civilização e cultura ocidentais que seriam o berço do capitalismo e do imperialismo. São assim as mesmas circunstâncias que plasmariam por um lado a nossa formação, e deram do outro no imperialismo.

Conforme entende o referido autor, tem importante significado para a história brasileira a sua experiência enquanto economia colonial. O fato de ter sua produção voltada para o atendimento do mercado externo é um comportamento que extrapola o período colonial.¹³ Sua observação sugere um processo secular de desenvolvimento subordinado e, portanto, de dependência a interesses e projetos quase sempre desfavoráveis ao Brasil.

Para o melhor entendimento da atual realidade brasileira, julgamos indispensável a recuperação de alguns dados históricos, importantes na sua formação. Primeiro, há que se considerar a forma de ocupação do território brasileiro, com a sua divisão em capitâneas hereditárias — grandes faixas de terra —, o que foi possível em decorrência da dimensão continental da Colônia. Cabe lembrar, também, a experiência da escravidão no Brasil como forma de exploração de mão-de-obra, até o final do século

¹¹ Ibidem, p.23.

¹² PRADO JÚNIOR, Caio. A Revolução Brasileira. p. 80.

¹³ Argumento defendido pelo autor em sua obra *A Revolução Brasileira*.

XIX: negros escravos trazidos da África e, em muito menor escala, índios nativos dominados pelos exploradores da nova terra. A associação da propriedade patrimonial — terra e gente — à forma desumana, característica das condições de trabalho, é a marca inicial de nossa formação social e econômica. Conforme analisa Fiori¹⁴, *no Brasil, a extensão territorial, a incomunicabilidade e a segmentação da atividade produtiva, voltada predominantemente para os mercados externos, permitiram que os proprietários da terra constituíssem oligarquias de poder regional extremamente sólidas.*

O Brasil tem desenvolvido uma estrutura social alicerçada na desigualdade. Este processo se inicia com a presença de uma nobreza importada que não chega sozinha à nova terra, para onde são enviados grupos de degredados e onde chegam alguns comerciantes interessados em explorar as riquezas nativas. Na Colônia encontram-se os indígenas e, para o trabalho braçal, são trazidos os escravos africanos.

Desta composição, em que passam a conviver estranhos — pessoas, línguas, interesses e culturas —, nascem as relações sociais que irão definir a sociedade brasileira. Trata-se de uma estrutura social em que estão justapostos segmentos populacionais divididos por uma profunda barreira constituída por diferenças, como as de origem social, as decorrentes do pertencimento a grupos étnicos e as relativas ao patrimônio acumulado. Há nesta organização social uma quase impossibilidade de mobilidade social.

O desenvolvimento dessa forma de relação estende-se até o final do século XIX, quando, no Brasil, registra-se a abolição da escravatura. É importante observar que o regime escravocrata já havia sido abolido nas demais sociedades onde imperou e que as novas necessidades colocadas pela economia mundial e o reordenamento da economia brasileira provocaram uma corrente migratória da Europa para o Brasil, mesmo antes que os escravos tivessem sido liberados.¹⁵

Ao longo dos quatro primeiros séculos de nossa história, registram-se importantes acontecimentos, dos quais resultará, principalmente, a construção de uma identidade nacional. Isso tem, pelo menos, dois significados: primeiro, a organização de um povo que através de sucessivas revoltas e lutas se rebela e busca superar a condição

¹⁴FIORI, José Luis. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. p. 132.

¹⁵ Preferimos o uso da expressão liberados a libertados pelo fato de que há, na realidade, uma dispensa de mão-de-obra para projeto nenhum, para uma situação de marginalidade.

de colonizado; segundo, no cenário internacional, a definição de um diferente espaço para o Brasil, que se coloca como um novo Estado, a partir de acontecimentos como a Independência e a Proclamação da República.

É importante considerar os processos de miscigenação e de urbanização como fundamentais para a formação da estrutura social e da cultura no Brasil. No que se refere à miscigenação, é indispensável lembrar a relação direta e dependente que existe entre ela e o processo migratório vivido pelo País. Razões como as climáticas, as oportunidades de trabalho — para os que podiam escolher seu destino — ou o porto obrigatório, no caso dos escravos, resultaram na diferenciada coloração regional observável atualmente. Neste processo há que se considerar, também, a participação dos escravos liberados. Em novas condições, ou seja, entregues à própria sorte, os ex-escravos enfrentam muitas dificuldades. Muitos permanecem na redondeza das fazendas onde trabalharam e outros migram para cidades próximas, instalando-se em favelas e enfrentando condições adversas na luta pela inserção no mercado de trabalho.

A miscigenação, conforme se dá no Brasil, não deve ser contabilizada como elemento capaz de apagar as marcas construídas pelo diferenciado tratamento dado às diferentes raças responsáveis pela nossa formação inicial. No caso brasileiro, situação racial não é resultante apenas da raça, mas do somatório de raça e situação econômica, do que resulta a possibilidade de acesso a bens e serviços. Ou seja, no Brasil, ainda hoje, pensar em situação racial exige a compreensão de poder aquisitivo de determinada pessoa ou grupo social. Dados estatísticos produzidos pelo IBGE, conforme se observa na tabela seguinte, merecem especial atenção.

TABELA 1
Distribuição percentual por cor ou raça, segundo Brasil e Grandes Regiões-1992/1999.

Brasil e Grandes Regiões	População							
	1992				1999			
	Cor ou raça (%)				Cor ou raça (%)			
	Branca	Preta	Parda	Amarela Indígena	Branca	Preta	Parda	Amarela Indígena
Brasil	54,0	5,4	40,1	0,5	54,0	5,4	39,9	0,6
Norte	30,4	2,4	66,7	0,5	28,4	2,3	68,3	1,0
Nordeste	27,8	6,0	66,1	0,1	29,7	5,6	64,5	0,2
Sudeste	64,6	6,6	28,1	0,8	64,0	6,7	28,4	0,8
Sul	84,3	2,6	12,6	0,5	83,6	3,0	12,6	0,7
C-Oeste	46,9	2,9	49,5	0,7	46,2	3,5	49,4	0,8

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais – 2000 / IBGE

Verifica-se, com a análise desta tabela, a relação entre região e cor, podendo-se perceber, conforme os dados de 1992, em ordem decrescente, a marcante presença de pretos e pardos¹⁶ nas seguintes regiões: Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Os dados de 1999 indicam uma alteração apenas nas posições ocupadas por Nordeste e Norte, que se inverte por uma diferença decimal. Esta composição sugere a inclusão de um outro elemento, ou seja, pode-se observar que as regiões onde há uma maior concentração de pretos e pardos são aquelas onde também se registram, historicamente, menores índices de desenvolvimento, ou seja, maior concentração de pobreza. Não sendo este um fenômeno natural, logicamente, estamos falando de um processo de construção de desigualdades.

Considerando-se ainda a composição demográfica que se desenvolveu no Brasil, cumpre registrar a importância do movimento migratório no sentido campo/ cidade, provocando a expansão populacional no meio urbano, principalmente naqueles que se apresentaram como possibilidade de emprego. O processo de industrialização do Brasil estimulou este movimento e os estados onde se situaram parques industriais tiveram que, de alguma forma, abrigar muitos migrantes. Assim, é importante observar, na tabela seguinte, como a população se distribui e se concentra pelo território brasileiro.

TABELA 2
Densidade populacional, considerando o Brasil e Grandes Regiões-1992/ 1999

Brasil e Grandes Regiões	Densidade Populacional	
	1992	1999
Brasil	17,0	18,8
Norte		
Nordeste	27,6	29,8
Sudeste	68,7	75,6
Sul	38,9	42,5
Centro- Oeste	6,0	7,0

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais – 2000 / IBGE.

Observa-se que no Sudeste e no Sul do Brasil há maior concentração de habitantes por quilômetro quadrado, o que confirma a atração exercida pelos grandes centros urbanos. Conforme pesquisa do IBGE de 1999, as cinco unidades federativas onde se registra a maior densidade populacional são: Distrito Federal, com 340,2 hab/

¹⁶ O IBGE classifica como parda qualquer pessoa mulata, cabocla, cafuza, mameluca ou mestiça de preto com pessoa de outra cor ou raça. Cf. *Síntese de Indicadores Sociais-2000*, p.338.

km²; Rio de Janeiro, com 315,1 hab/ km²; São Paulo com 144,5 hab/ km²; Alagoas, com 97,3 hab/ km² e Sergipe, com 78,0 hab/ km².

O Brasil tem desenvolvido um constante processo de urbanização que se confirma nos dois últimos censos. Em 1992, o país alcançou uma taxa de 78% de urbanização, o que se ampliou um pouco, chegando em 1999 a 79,7 %. Em todas as regiões brasileiras pode-se também observar um crescente — apesar de discreto — processo de urbanização, o que pode ser constatado com a tabela seguinte.¹⁷

TABELA 3
Taxa de urbanização, considerando Brasil e Grandes Regiões – 1992/1999

Brasil e Grandes Regiões	Taxa de urbanização (%)	
	1992	1999
Brasil	78,0	79,7
Norte		
Nordeste	61,2	63,6
Sudeste	88,3	88,7
Sul	74,8	81,8
Centro-Oeste	80,9	81,8

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais – 2000 / IBGE

O processo de urbanização não deve ser analisado isoladamente. Ele está atrelado a importantes situações, como o contínuo esvaziamento das áreas rurais e a complementar formação ou preservação dos grandes latifúndios. Ou seja, o espaço rural continua sendo o território propício ao desenvolvimento das oligarquias. Na década de 90, constata-se que 75 propriedades rurais detêm 7,3%, ou seja, vinte e quatro milhões de hectares das terras brasileiras, enquanto 75% das propriedades rurais permanecem com apenas 11% de terras agricultáveis¹⁸. Evidentemente, a concentração urbana implica a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, a baixa remuneração e mesmo a formação de uma grande massa de desempregados e de pessoas que jamais serão absorvidas pelo mercado. Considerando apenas um destes fatores, é oportuno observar dados de pesquisa do IBGE sobre rendimento. Compusemos a tabela seguinte contemplando apenas os dados relativos à população com rendimentos que atingem até um salário mínimo.

¹⁷ A fonte utilizada não contém informações relativas à Região Norte.

¹⁸ NETTO, José Paulo. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras*. 1999, p. 76.

TABELA 4

População ocupada e sua distribuição percentual por classes de rendimento médio mensal familiar *per capita*, em salário mínimo, considerando-se até um salário, segundo Brasil e Grandes Regiões-1992/1999.

Brasil e Grandes Regiões	População Ocupada			
	Classe de rendimento % —Até 1 salário mínimo			
	1992		1999	
	Até ½	Mais de ½ a 1	Até ½	Mais de ½ a 1
Brasil	28,1	24,9	18,9	21,8
Norte	33,0	27,6	20,2	28,4
Nordeste	50,4	21,5	39,8	26,5
Sudeste	16,8	24,8	8,4	17,7
Sul	19,9	27,8	11,4	21,1
Centro-Oeste	25,3	30,4	13,5	24,9

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais – 2000 / IBGE

A região Nordeste consegue concentrar a maior faixa de população ocupada percebendo até um salário mínimo: 71,9% e 66,3%, conforme os dados estatísticos de 1992 e 1999, respectivamente. Observados os números das duas séries — 1992 e 1999 —, constata-se no Brasil e também nas grandes regiões uma redução do contingente populacional situado nesta faixa de rendimento. Entretanto, os lugares ocupados pelas regiões não se alteram, de modo que o Nordeste continua sendo o primeiro na escala dos mais baixos rendimentos, seguido das regiões Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

As largas faixas populacionais caracterizadas pela percepção de baixos rendimentos enfrentam, necessariamente, sérias dificuldades e até impossibilidade de acesso a bens e serviços essenciais, como educação e saúde. Assim, é na região Nordeste que se registra a mais elevada taxa de analfabetismo, considerando as pessoas de 15 anos ou mais.

TABELA 5

Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais, segundo Brasil e Grandes Regiões-1992/1999.

Brasil e Grandes Regiões	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais (%)	
	1992	1999
Brasil	17,2	13,3
Norte	12,0	11,6
Nordeste	32,7	26,6
Sudeste	10,9	7,8
Sul	10,2	7,8
Centro-Oeste	14,5	10,8

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais – 2000 / IBGE

O Nordeste, com mais um indicador negativo, consegue manter-se à frente, enquanto as regiões Sul e Sudeste destacam-se pela obtenção de indicadores mais favoráveis. Apesar da constatação de um comportamento geral de queda nos números deste item, a colocação da região Nordeste continua desconfortável.

No que se refere à saúde, destacamos como indicador a ser observado a taxa de mortalidade infantil. Considerando-se aí o número de mortes em 1000 nascidos vivos, o IBGE registra em 1992 os seguintes dados: no Brasil, 44,3; nas regiões Norte, 40,7; Nordeste, 65,2; Sudeste, 30,0; Sul, 25,7 e Centro-Oeste, 30,4. Em 1999 o registro é o seguinte: no Brasil, 34,6; nas regiões Norte, 34,1; Nordeste, 53,0; Sudeste, 24,4; Sul, 20,7 e Centro-Oeste, 24,5. Mais uma vez registra-se a queda geral do indicador negativo e a permanência da região Nordeste, liderando a escala e da região Sul, desfrutando o lugar mais positivo desta escala.

Os componentes sociais enfocados permitem constatar que as desigualdades registradas nos primórdios da história brasileira, apesar de passarem por diversos processos de atualização, não desapareceram e se manifestam de modo evidente nas diferenças regionais, conforme demonstrado nos diversos indicadores apresentados anteriormente. Sabendo que a estrutura e a dinâmica sociais têm uma relação direta com a vida econômica e política de uma sociedade, deslocamos para estes campos a nossa análise.

Primeiro é necessário recuperar alguns elementos colocados anteriormente, ou seja, é indispensável não esquecer a situação de Colônia vivenciada pelo Brasil e que a sua relação com o Estado colonizador foi marcada por uma permanente instabilidade. Além disso, pelas suas riquezas naturais, a Colônia interessava a outros Estados que investiram em direção ao Brasil, enfrentando o domínio português, daí a presença holandesa, espanhola e inglesa na vida brasileira do período colonial, com reflexos até o presente.

A organização política do Brasil colônia é definida conforme o Estado patrimonial português, o que, segundo Faoro¹⁹, corresponde ao Estado em que *o governante se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio [...] (e) prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam*

¹⁹ Ver FAORO. Apud Silvana M. de A. MEDEIROS, *Descentralização da política de saúde e transferência de poder em Alagoas*, p.17.

a extensão da casa do soberano. Este tipo de organização exigia a contenção dos interesses locais e mais amplos, em função do atendimento daqueles que se originavam nos grupos parentais de origem estrangeira. Conforme a análise de Medeiros²⁰,

.... a raiz do poder local no Brasil encontra-se na sociedade patriarcal, na qual o sistema de tirania adotado nos negócios familiares reproduz-se nas relações sociais e políticas. A legitimação do patriarcalismo é firmada através de laços paternalistas, seja entre o Estado e senhores de terra, ou senhores de terra e outras classes sociais.

Durante o período colonial, o Brasil viveu nos moldes de uma sociedade patriarcal e, deste modo, o poder político repousava sobre os grandes proprietários rurais, sob o controle dos quais estava a administração pública. A articulação entre o poder local e o poder central absolutista permitia ao soberano reinar sem governar, de modo que tanto a ele quanto aos patriarcas e suas famílias fosse assegurado o atendimento de seus interesses. Neste período, o Brasil viveu sob a orientação jurídico-política do Estatuto Colonial. Este, segundo analisa Fernandes²¹, foi abandonado com a Independência, mas *o mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional*. Assim, está sugerida a extensão da cultura patriarcal²² e da conseqüente superposição dos interesses privados sobre os interesses públicos, indo a mesma além do período colonial da história brasileira.

Em 1889, proclamada a República, o Brasil oficializa a sua independência de Portugal. A Constituição de 1891 estabeleceu no país um regime político republicano, presidencialista e federativo. Neste primeiro período republicano, ou República Velha, registra-se uma forte tensão em decorrência das mudanças necessárias à experiência do federalismo e do presidencialismo que não interessavam ao Estado oligárquico brasileiro. Constata-se, pois, que os ideais do liberalismo, contidos na Constituição e a estrutura federativa proposta para a República sucumbem diante de uma estrutura

²⁰ MEDEIROS, op.cit.p.18.

²¹ FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Apud MEDEIROS, op.cit. p.21.

²² Julgamos oportuno esclarecer a concepção de cultura com a qual estamos trabalhando neste texto. Trata-se, conforme define CHAUI (1995:295) *da maneira pela qual os homens se humanizam por meio de práticas que criam a existência social, econômica, política, religiosa, intelectual e artística*. Ou como afirma NUNES (1985:108), (admitindo a existência de culturas e chamando a atenção para o plural) *enquanto expressões diferenciadas, ou seja, as culturas são mediadores simbólicos de atividade de expressão, de conhecimento e de criação dos indivíduos, colocando à disposição deles os veículos ou os condutos que ligam a experiência individual à memória coletiva*.

oligárquica na qual predominam interesses dos estados mais ricos e mais populosos; em outras palavras, as oligarquias de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A República Velha teve, nos seus primeiros governos — Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto —, um momento de muita instabilidade, resultante da necessária acomodação dos interesses de civis e militares, além do difícil relacionamento estabelecido entre o Presidente e o Congresso. Este quadro de dificuldades é complementado por uma série de revoltas que se verificam nos estados.

Em 1894, através da eleição de Prudente de Moraes, chega ao poder a oligarquia cafeeira paulista, interrompendo a seqüência dos presidentes militares. Seu período de governo foi tumultuado por problemas político-partidários; pela oposição *florianista*; por revoltas no Sul e pela Guerra de Canudos, na Bahia. Neste período presidencial chega a ser decretado estado de sítio no País. O presidente seguinte, eleito em 1898, é outro paulista — Manuel Ferraz de Campos Salles — que, estrategicamente, estabeleceu a política dos governadores que significava a troca de apoio político entre os governos — ou oligarquias — estaduais e o governo federal. Este tipo de acordo garantiria, em nível federal, a eleição de candidatos oficiais e, nos estados, a vitória de representantes dos interesses e forças locais. Por meio deste artifício, o Presidente conseguiu o apoio de governadores, deputados e coronéis-fazendeiros.

Esta calma, estrategicamente produzida, é complementada, conforme Teixeira e Dantas²³, pela *subserviência de um legislativo incapaz de qualquer oposição maior*. Deste modo, torna-se possível para o Presidente o desenvolvimento de uma *política econômica voltada para os interesses da cafeicultura, dos bancos, das finanças internacionais, sacrificando qualquer possibilidade de desenvolvimento industrial interno a curto e médio prazos*. A esta altura, no Brasil, já se buscava estabelecer um equilíbrio financeiro, pensando-se, para isso, na possibilidade de obter um grande empréstimo e, até mesmo, ventilando-se a possibilidade de uma moratória.

A presidência da República foi ocupada, com alternância, pelas oligarquias paulista e mineira, gerando a conhecida *política do café-com-leite*. Assim, à exceção do período 1910-1914, garante-se essa alternância que se mantém tranqüilamente desde 1898 até 1910, quando se registram algumas rachaduras nesta estrutura político-econômica, o que não impede que ela se sustente até 1918. Com a morte do presidente

²³ Op. cit., p. 292.

eleito, o mineiro Rodrigues Alves, antes de sua posse, e a falta de entendimento entre paulistas e mineiros para a sucessão, lança-se mão de um nordestino, o paraibano Epitácio Pessoa, que se mantém na presidência até 1922, sendo sucedido pelo mineiro Artur Bernardes. O desgaste desta política que marcou a República Velha provoca uma oposição militar, resultando no movimento conhecido como a Revolta Tenentista. O último governo deste período, Washington Luis, representou a tentativa final de resistência das elites do café e enfrentou sérios problemas, como os endividamentos interno e externo, a queda das exportações e a crise econômica mundial de 1929. Este cenário favoreceu o estabelecimento da primeira ditadura que o país experimentaria.

O Brasil vive, entre 1930 e 1945, um período de ditadura que se instala a partir da Revolução de 30, uma revolução marcada pela ambigüidade conseqüente da presença de interesses das forças renovadoras e conservadoras à época existentes; dela não participaram as organizações operárias ou qualquer outro segmento representativo da população. A Revolução pretendia, de fato, segundo a análise de Teixeira e Dantas²⁴, enfraquecer o domínio da agricultura exportadora e reajustar a estrutura econômica brasileira e os novos interesses de outros setores econômicos e políticos emergentes. Havia uma grave crise no setor cafeeiro.

De 1930 a 1935 o agravamento da situação financeira, em conseqüência da crise internacional, provoca fortes reações do proletariado urbano. Entre 1935 e 1937 registram-se sérios choques entre a extrema-direita e a extrema-esquerda, provocando forte repressão policial. Em 1937, instala-se o Estado Novo a partir de um golpe de interesse do então Presidente Getúlio Vargas, que se mantém no poder até 1945.

O período 1937-1945 é de controle sobre a imprensa, repressão policial, controle da sociedade civil pelo uso de mecanismos populistas ou pela força. O controle exercido sobre os sindicatos e as mobilizações operárias resultou na consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, e na criação do imposto sindical obrigatório. Este sistema de controle vinculava os sindicatos ao Ministério do Trabalho, ou seja, indiretamente, ao próprio Presidente, que pretendia, através de sua política econômica, *levar o país à sua modernidade econômica integrando-o no sistema superior do capitalismo industrial*.²⁵ Vargas desenvolve uma política nacionalista e intervencionista.

²⁴ Op.cit. p.300.

²⁵ Ibidem: 322.

Sucedo ao primeiro período getulista — interrompido por fortes pressões políticas — o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), que se propõe, segundo Teixeira e Dantas²⁶, a realizar [...] *o controle mais firme da especulação financeira e imobiliária e ainda o recurso ao capital estrangeiro para a execução de infra-estrutura industrial, inclusive no setor da exploração do petróleo.*

Com o governo Dutra inicia-se um período de governos escolhidos democraticamente. É, portanto, através de um processo eleitoral que Getúlio Vargas retorna à Presidência da República, em 1950, e retoma a sua política nacionalista e intervencionista. Volta-se, desta vez, para setores da indústria de base, como a siderúrgica e petroquímica, energia, transporte, frigoríficos e implementos agrícolas. Em 1953, o governo instituiu o monopólio do petróleo no país, ficando a sua exploração e refino sob responsabilidade da Petrobrás.

É deste período a definição do salário mínimo. Os sindicatos são manipulados. Crescem as tensões políticas e sociais. Radicaliza-se a relação entre governo e oposição. Tragicamente termina o segundo período de Vargas, o que, segundo alguns estudiosos, adia um novo período de ditadura no Brasil.

A partir de então, o Brasil vive um período de grande tensão política. Em 1956 assume o Presidente Juscelino Kubitschek, cujo governo prioriza a *”aceleração do desenvolvimento econômico, particularmente do setor industrial, pelo estímulo ao empresariado nacional e pela captação mais intensiva do capital estrangeiro”*²⁷. Busca a expansão da economia brasileira através de sua integração às correntes mais fortes do sistema capitalista ocidental, especificamente ao norte-americano. Deste período (1956-1961) destacam-se como marcos: o desenvolvimento da indústria automobilística, a diversificação das importações, o ingresso significativo de capital estrangeiro, a internacionalização da economia e a construção de Brasília.

Sucedo a JK o governo de Jânio Quadros, marcado pela pouca duração. Elege-se Presidente com o compromisso de combater a corrupção político-administrativa e diminuir a inflação e o custo de vida. Sua política antiamericana e de aproximação com os países socialistas, bem como a pressão exercida por operários, cujos anseios não pode atender, a insatisfação dos empresários, além do difícil relacionamento com o

²⁶ Ibid: 325.

²⁷ Ibid:345.

Legislativo, encurtaram o seu mandato. Assim, por razões e interesses internos e externos, apenas no período de janeiro a agosto de 1961 Jânio Quadros foi Presidente no Brasil.

João Goulart assume a Presidência da República em meio a uma crise política. Havia o temor de que ele imprimisse continuidade à política antiamericana, que era sinônima de *esquerdista*. Assume com poderes limitados por Ato Adicional à Constituição que ampliava os poderes do Congresso. Através de plebiscito, em janeiro de 1963, consegue o retorno do regime presidencialista. Procurou e conseguiu apoio político internamente, buscou uma aproximação com os Estados Unidos e tentou executar o seu plano de governo, objetivando o combate à inflação e a continuidade do desenvolvimento econômico, principalmente no tocante à indústria. Tendo fracassado a política antiinflacionária, fortemente combatida pelos empresários e pelos sindicatos em luta por maiores salários, Jango fez a opção pelas “reformas de base” — reforma agrária, administrativa, bancária e fiscal — e pela política externa independente. Desta forma, segundo Teixeira e Dantas²⁸, [...] *divorciado do Congresso dominado pela oposição, enfrentando críticas da imprensa antipopulista, o governo viu-se reduzido à propaganda “ideológica” das “reformas de base”, especialmente a reforma agrária, que apenas o levaram a uma situação insustentável.*

Em março de 1964, após comício do Presidente João Goulart para milhares de trabalhadores, anunciando a necessidade de rever a Constituição e conferindo, assim, maiores poderes ao Executivo, desfechou-se um golpe, resultante de um movimento político-militar, que se justificava pela preocupação em salvar o Brasil do comunismo. O movimento via no próprio Presidente uma ameaça aos destinos do País.

Sucederam-se no governo brasileiro, no período de 1964 a 1984, cinco presidentes militares: Humberto Castello Branco (1964- 1967), Artur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985).

Durante vinte anos, tendo como justificava a restauração da ordem e a reconstrução nacional, o povo brasileiro foi submetido a um regime de total desrespeito aos seus direitos civis e políticos. Os governos deste período, inicialmente sustentados pelo artifício dos Atos Institucionais, pela imobilização do Legislativo e o

²⁸ Ibid: 351

fortalecimento do Executivo, pelas perseguições e mortes, conseguiram redefinir, interna e externamente, a dinâmica da vida brasileira. Os governos militares se propuseram a deter a inflação, incentivar a exportação de matérias-primas e manufaturadas e racionalizar o sistema tributário e fiscal. O esfacelamento de toda a organização da sociedade civil impedia-lhe qualquer atuação contestatória ou de caráter reivindicatório e comprometia o atendimento dos seus direitos sociais.

Estavam criadas, pois, as condições que redefiniriam a situação do Brasil, confirmando a sua posição de país periférico-dependente.

Os anos oitenta foram palco de uma significativa manifestação dos movimentos sociais que ressurgiam após um momento de organização nos bastidores, por conta de todos os acontecimentos políticos anteriormente referidos. É deste período a atual Carta Constitucional, que acena com a possibilidade de uma nova vida cidadã no Brasil. Por razões opostas, a década de oitenta é também importante para a economia brasileira. Refletindo o fracasso do modelo econômico desenvolvido nos anos anteriores, este é um momento de severas dificuldades; daí ser conhecido como a “década perdida” para a economia brasileira. É o período de transição para o modelo neoliberal que se firma no Brasil nos anos noventa.

Assim, independentemente de quem seja o governante — José Sarney, Fernando Collor/ Itamar Franco ou Fernando Henrique Cardoso, assegura-se no Brasil o projeto neoliberal com o comprometimento das condições de vida da sociedade brasileira. A agudização da crise econômica, o achatamento do salário dos empregados, o aumento do desemprego, a precarização das condições de trabalho, a insegurança, a violência que se manifesta de diferentes maneiras, a desmobilização das organizações populares compõem o cenário atual do Brasil. Também pela via da política e da economia constrói-se uma sociedade que se assenta em profundas desigualdades, sejam elas regionais ou individuais. Nesse sentido, é importante observar dados do IBGE sobre a ocupação da população brasileira.

TABELA 6

População ocupada e sua distribuição percentual, considerando Brasil e Grandes Regiões-1992/1999.

Brasil e Grandes Regiões	População ocupada e posição na ocupação (%)					
	1992			1999		
	Empregados	Conta própria	Outros	Empregados	Conta própria	Outros
Brasil	46,3	21,7	27,0	44,8	23,2	27,4
Norte	43,0	24,3	29,0	39,1	26,6	31,4
Nordeste	36,0	28,1	29,5	33,8	29,1	30,8
Sudeste	54,5	18,0	23,5	52,7	20,1	24,2
Sul	44,0	20,7	29,3	44,2	21,6	28,4
Centro - Oeste	45,1	19,6	29,2	45,9	19,7	29,4

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais – 2000 / IBGE

É importante observar como se desenvolve, tanto no Brasil quanto nas regiões, excetuando-se Sul e Centro-Oeste, um comportamento decrescente na situação *empregado*. Observa-se que, onde esta situação assume um comportamento ascendente, isto acontece de forma tímida. De modo complementar e lógico, quando a coluna de empregados declina, registra-se a ascensão das demais colunas da tabela: conta própria e outros²⁹.

Outro dado que ilustra os efeitos desse processo de construção de uma realidade desigual e injusta é a forma como acontece a distribuição de rendimentos. Conforme analisa Benjamim³⁰, a situação recente da economia brasileira aponta para a sistemática e constante concentração de renda, independentemente da forma política em vigor — momento de ditadura ou de redemocratização—ou do desempenho registrado na economia. Constata Benjamim que, nos últimos trinta anos, os piores resultados situam-se nos momentos de redemocratização, afirmando que *por algum motivo, no caso brasileiro, não se sustenta a equação retorno à democracia + participação = justiça social*. O resultado desta dinâmica é retratado na Tabela seguinte, em que se pode perceber a concentração de rendimentos beneficiando uma pequena parcela da população.

²⁹ Estamos agrupando como *outros* as seguintes situações colocadas pelo IBGE em relação a este item: militar ou estatutário; trabalhador doméstico; e empregados e não-remunerados.

³⁰ Ver César de Queiroz BENJAMIM. Reforma, nação e barbárie, p. 7 a 12.

TABELA 7

Distribuição dos rendimentos dos 50% mais pobres e do 1% mais rico em relação ao total de rendimentos, segundo Grandes Regiões e o Brasil – 1992/1999.

Brasil e Grandes Regiões	Rendimento (%)			
	1992		1999	
	50% mais pobres	1% mais rico	50% mais pobres	1% mais rico
Brasil	14,0	13,1	14,0	13,1
Norte	16,0	10,2	15,1	12,0
Nordeste	12,9	14,7	15,7	16,0
Sudeste	15,4	11,6	15,1	11,7
Sul	15,8	13,1	15,1	12,6
Centro – Oeste	14,5	17,2	13,7	14,3

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais – 2000 / IBGE

O problema da concentração de rendimento é evidenciado nos dois momentos da pesquisa. Considerando-se apenas os resultados de 1992, encontra-se no Nordeste a menor parcela dos rendimentos (12,9) apropriada pelos 50% mais pobres; na região Centro-Oeste registra-se o maior percentual dos rendimentos (17,2%) sob domínio dos mais ricos. O resultado da pesquisa de 1999 registra, em quase todas as regiões, à exceção do Nordeste, uma queda no percentual dos rendimentos auferidos pelos mais pobres e, em três regiões - Norte, Nordeste e Sudeste - o aumento da parcela dos rendimentos sob controle dos mais ricos. Com efeito, mantém-se a concentração de rendimento no Brasil.

Este comportamento observado na economia brasileira, em que se acentuam as dificuldades para a solução de problemas internos e aumenta a pressão externa, autorizada pela dependência econômico-política construída ao longo de anos, não é uma exclusividade brasileira. Ou seja, no Brasil intensifica-se, na década de 80, a crise do capital vivida internacionalmente e cuja solução é buscada através da proposta neoliberal. O capital vive, conforme a explicação de Mandel,³¹ uma nova *onda* depressiva. Em sua análise, o período compreendido entre 1971 e 1986 é caracterizado como uma *onda com tendência à estagnação, perpassada por recessões longas e profundas e retomadas curtas e pouco expressivas*.

³¹ MANDEL, Ernest. Apud BEHRING, Elaine Rosseti. *Política Social no capitalismo tardio*, 159.

De forma diferenciada, esta *onda*, analisada mais comumente como uma nova crise do capital vivida nos anos 70 e 80, atinge as economias centrais e periféricas. Trata-se de um momento de exaustão do padrão capitalista monopolista, em que emerge o capitalismo monopolista contemporâneo, o que significa um regime de acumulação flexível. Sobre isso, Netto (1996:90) faz a seguinte análise: *O capital monopolista se empenha estrategicamente, numa complicada série de reajustes e reconversões que, deflagrando novas tensões e colisões, constrói a contextualidade em que surgem (e/ou se desenvolvem) autênticas transformações societárias.*

A flexibilização coloca novos e decisivos elementos à dinâmica do capital. A globalização da economia exige a articulação das unidades produtivas em nível supranacional. O clima para as mudanças no cenário mundial é favorecido pela crise do Leste Europeu. Este novo momento de avanço do capitalismo é caracterizado pelo intenso processo de internacionalização dos mercados e dos sistemas produtivos; pela tendência à unificação monetária e financeira e pela redução da autonomia dos Estados Nacionais, com a conseqüente redução de espaço e eficácia de suas políticas econômicas e sociais³². Adota-se o modelo neoliberal, cujas conseqüências só ampliam e aprofundam as dificuldades dos países periféricos. Este modelo é aplicado na América Latina e se materializa na elaboração do Consenso de Washington, que representa os interesses do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e dos Estados Unidos. Definem-se, desta forma, as regras e condições para a obtenção de apoio político e econômico dos países centrais e dos organismos internacionais.

Os países da América Latina vivenciam diferentemente — em tempo e em forma — a experiência do ajuste neoliberal. No Chile, o processo se inicia nos anos 70 e, nos demais países, nos anos 80 e 90. O Brasil é tomado pela “*onda*” neoliberal a partir dos anos 90. Mesmo que se considerem as diversidades deste processo, há elementos comuns que permitem constatar que, de um modo geral, os resultados não têm sido favoráveis a este continente. Para Soares (2000:33), *em todos os países latino-americanos, verificam-se dois fatores: de um lado, o agravamento das condições anteriores de desigualdade social e, de outro, o surgimento de novas formas de pobreza ou exclusão social, sobretudo devido ao advento maciço do desemprego.*

Uma das condições fundamentais para a efetivação da proposta neoliberal é a

³² Cf. Análise de SOARES. *Os custos do ajuste neoliberal na América Latina.*

diminuição do tamanho do Estado, ou seja, a redução de seu espaço de atuação, das suas obrigações e das suas despesas. Trata-se do Estado mínimo. Isso corresponde a um imperativo: a reforma do Estado, tornando-o adequado às novas exigências e liberando-o de obrigações que passam a ser de interesse do mercado ou de responsabilidade da sociedade civil.

No caso do Brasil, esta reforma esteve sob a coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Segundo o Ministro, o Estado tem um caráter cíclico e mutável, o que lhe possibilita períodos de ampliação e outros de retração. Assim, observa o Ministro que o Estado, em todo o mundo, cresceu demasiadamente no período de 1930 a 1970; daí a importância do neoliberalismo como uma reação a esse crescimento. Justifica-se assim o seu redimensionamento. Para o Ministro³³, *desde os anos 80, reformas orientadas para o mercado – particularmente a privatização, desregulamentação e a liberação comercial – estão reduzindo o aparelho do Estado*. Por conta do caráter cíclico, logo que a crise “purgar” o Estado, conforme entende, uma nova forma de relacionamento será estabelecida entre Estado e mercado, com um novo período de crescimento do primeiro em relação ao segundo.

O Estado passa a ser visto, pelo seu tamanho e pelo volume das suas obrigações, como o responsável pela crise do capital e a solução proposta, no caso da economia periférica, exige uma profunda reforma, de modo que se chegue ao Estado mínimo. Para isso, no Brasil, o governo criou o Ministério da Reforma do Estado (MARE), que assumiu as seguintes prioridades: reforma administrativa, reforma previdenciária, implementação do programa de privatização e do programa de publicização. Interessa-nos refletir sobre a reforma administrativa do Estado brasileiro, principalmente do ponto de vista da gestão; registrando, entretanto, alguns dos seus efeitos sobre os funcionários públicos como: a perda da estabilidade, a desregulamentação do plano de cargos e salários e o fim do Regime Jurídico Único.

A administração pública teve início, no Brasil, em 1822, a partir da Independência, quando tem fim o Estatuto Colonial. A partir de então, viveu três diferentes momentos, conforme assinala Batista³⁴: a administração pública

³³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*: para uma nova interpretação da América Latina, p. 63.

³⁴ BATISTA, Alfredo. *Reforma do Estado*: uma prática de controle social, p. 66.

patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Na experiência brasileira, a administração pública patrimonialista manteve-se, de modo determinante, até o final da década de 1920 e, ainda na análise de Batista, esta modalidade de administração é assim configurada:

Dentre as principais características destacam-se: a presença do clientelismo, do apadrinhamento e do genrismo, criando práticas despóticas. Dentre estas se salienta o trato com a coisa pública. Sob a égide destes princípios os representantes da administração pública patrimonialista incorporam a esfera pública estatal enquanto espaço privado.

As transformações econômicas e políticas vividas no Brasil na passagem dos anos 20 para os anos 30 colocaram em choque os interesses do poder oligárquico burguês e do poder industrial burguês. Os confrontos deste momento evidenciam as contradições da administração pública patrimonialista e criam as condições para que, nos anos 30, seja estabelecida no Brasil a administração pública burocrática, aceita como uma possibilidade de acabar com as práticas de corrupção e nepotismo. Trata-se de um tipo de administração fundamentada na lógica instrumental do poder racional legal, com as seguintes características centrais: *profissionalizar o quadro de trabalhadores públicos; criar a idéia e implementar o quadro de carreira; constituir uma hierarquia e implementar a impessoalidade*³⁵. Este tipo de administração pretendia, em última análise, controlar os abusos permitidos pelo modelo anterior e, sobretudo, devolver ao Estado o estatuto de coisa pública.

A administração pública burocrática é profissionalizada em 1936 e chega aos anos sessenta, logicamente mantendo um desgaste que possibilita a reforma de 1967, analisada por Batista³⁶ como *um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil*. Sucederam-se outras reformas no modelo de administração, como as decorrentes da atuação da Secretaria de Modernização, nos anos 70 e as resultantes do trabalho do Ministério da Desburocratização, nos anos 80. Entretanto, é nos anos 90 que se firma a administração pública gerencial, ou o Estado Gerencial, o que não significa a negação da gestão burocrática em sua totalidade. Na tentativa de distingui-las, Batista³⁷ indica dois princípios. Primeiro: *a administração pública burocrática busca o controle dos processos, enquanto a gerencial, o controle dos resultados*.

³⁵ Ver Batista. *Op. cit.*, p. 68.

³⁶ *Ibidem*, p.70.

³⁷ *Ibidem*, p.71.

Explicita-se, pois, a razão pela qual o Estado pode transferir a outras esferas a execução de muitos serviços, cobrando apenas o produto final. Segundo princípio: *para a administração pública gerencial, o interesse público não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado, como ocorre com a administração pública burocrática*. Assim, amplia-se o espaço de compreensão do conceito de público, ou seja, não só o campo de interferência estatal compõe a esfera pública.

O Ministério da Reforma do Estado constatara, através de diagnóstico, alguns problemas na realidade brasileira, como a existência de uma crise na estrutura do Estado, provocada pelo seu excessivo crescimento, e a existência de uma crise de governança³⁸. O Ministério – entendendo que a coordenação da política econômica é da responsabilidade do mercado e, com o mesmo grau de importância, é, também do Estado – apóia-se nos princípios da administração pública gerencial e define em seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado as seguintes áreas de atuação: *Núcleo Estratégico*, onde se situam os poderes Executivo (abrigando-se aí as Secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras), Legislativo e Judiciário, e mais o Ministério Público; *Núcleo de Atividades Exclusivas* onde são criadas as Agências Autônomas, tendo os seguintes poderes: regulamentar, fiscalizar e fomentar; e finalmente o *Núcleo de Serviços Não-Exclusivos*, onde se situam as universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus, creches, ambulatórios, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e velhos, às orquestras sinfônicas e outros³⁹.

A implementação dessa Reforma exigiu a adoção de uma série de medidas, o que vem acontecendo desde a aprovação do Plano, em 1995, atingindo não somente a economia, mas exigindo também adaptações de ordem jurídica, reorganizações institucionais e reinterpretções culturais. Destarte, altera-se a legislação, criando-se uma terceira forma de propriedade – a propriedade pública não-estatal. Isto significa, ao mesmo tempo: criar, estimular e legalizar o terceiro setor.

Paralelamente, privatizam-se estatais que se destinavam à produção de bens e serviços; criam-se e estimulam-se os programas de publicização e, para tal, são

³⁸ Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. Assim entende BRESSER PEREIRA, apud BATISTA, op. cit., p. 72.

³⁹ Ver BATISTA, op.cit.. p.74.

implementadas as Organizações Sociais com as quais o Estado estabelece contratos de gestão; a terceirização é estimulada, atingindo fortemente o serviço público, cujo quadro de pessoal é diminuído, face à compreensão de que alguns serviços adquirem melhor qualidade quando terceirizados.

Finalmente, estimula-se de forma sistemática e ostensiva a parceria entre o Estado e a sociedade civil, transferindo para esta, através de diferentes mecanismos, a responsabilidade pela prestação de serviços anteriormente assumidos pelo Estado. Bom exemplo disso é o estímulo ao trabalho do voluntariado, que vem se ampliando à custa da disseminação de uma cultura da culpa pela miséria do outro, do medo da violência do cotidiano e, até mesmo, da exigência curricular para credenciamento a emprego.

Evidentemente, o reordenamento exigido pela proposta neoliberal atinge o espaço das políticas sociais e o faz diferentemente nos países onde se vivencia o Estado de bem-estar social e naqueles em que impera o Estado de mal-estar social, ou seja, a periferia da economia globalizada. Existem, pois, algumas marcas peculiares à política social que se desenvolve na América Latina, sob a orientação neoliberal. Assim entendendo, Soares⁴⁰ indica as seguintes características: o comportamento pró-cíclico e regressivo, tanto do gasto como do financiamento do setor social; o esvaziamento orçamentário dos setores sociais; a ritualização dos ministérios sociais que dependem do Ministério da Economia ou da Fazenda; a descentralização/ desestruturação dos serviços sociais públicos; a privatização total ou parcial de serviços estatais; a focalização na prestação dos serviços sociais e o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social.

No caso brasileiro, o governo de Fernando Henrique – período em que se efetiva a Reforma do Estado – imprimiu às políticas sociais um tratamento coerente com as exigências da proposta neoliberal, enfrentando, porém, o empecilho das recentes definições constitucionais, cujo compromisso aponta na direção dos direitos sociais. A solução para o impasse é buscada através de artifícios como a sabotagem das políticas sociais através do estrangulamento na alocação de recursos e da manipulação das receitas⁴¹ ou dos limites impostos à descentralização dessas políticas. Sobre estes limites é importante conhecer o que afirma Netto⁴² :

⁴⁰ SOARES, Laura. Op. cit., p. 74-80.

⁴¹ Ver análise de NETTO. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras*, p. 81.

⁴² Op. cit., 1999: 86-7.

O projeto político da grande burguesia brasileira, sintonizado com a mundialização (“globalização”), não exclui a vigência de políticas sociais. O que exclui é [...] um padrão de política social, pública e imperativa que tenha por eixo uma função democrática - reguladora em face do mercado – numa palavra, o que o projeto conduzido por FHC interdita é uma política capaz de efetivamente restringir a voracidade do capital.

Chegamos, pois, ao momento atual do Estado brasileiro e nos deparamos com uma construção histórica que ainda não superou as diversas desigualdades construídas ao longo de sua história. Ou seja, os diferentes momentos de reordenamento político, de ajustes econômicos, as iniciativas da sociedade civil através de seus movimentos sociais, com atuação mais ou menos agressiva, ainda não foram capazes de superar as desigualdades econômicas e as injustiças sociais que se manifestam de forma diferenciada conforme as regiões ou as unidades federativas brasileiras.

CAPÍTULO 2

ESTADO DE ALAGOAS. QUE PROJETO É ESTE?

Alagoas é um dos nove estados componentes da região Nordeste. Ocupa uma área de 27.933 km², sendo superior apenas a Sergipe, no que se refere à ocupação do território brasileiro. Sua existência confunde-se, inicialmente, com a história de Pernambuco, visto que integrava a capitania hereditária assim denominada e da qual emancipou-se, em 16 de setembro de 1817, como resultado do processo de desenvolvimento da então comarca e, para alguns estudiosos, principalmente como uma represália da Coroa à Capitania, pelo seu comportamento antilusitano. Pernambuco, à época, era uma Capitania política e economicamente bastante desenvolvida e atuante. A emancipação teria sido, também, uma recompensa à Comarca pela sua incipiente participação na Revolução Pernambucana, de cunho separatista, ocorrida em 1817.

2.1 - Alagoas e a sua forma de inserção no Nordeste

A situação atual de Alagoas tem revelado uma posição de renitente atraso. Em registros estatísticos mais recentes observam-se dados desfavoráveis ao Estado, diante da realidade nacional e até mesmo da situação regional, que, por sua vez, já expressa um significativo descompasso quando comparada às demais regiões brasileiras. Compreender esta situação coloca-se, para nós, como um desafio para o entendimento das condições objetivas da efetivação das políticas sociais em Alagoas. Para isto, faz-se necessário que se busquem não somente as razões mais recentes. Existem algumas causas remotas a serem consideradas e, neste sentido, é necessário refletir um pouco sobre sua inserção em uma região em que se desenvolve um processo de distanciamento — pelo atraso — do resto do país.

Temos, pois, a pretensão inicial de refletir sobre a região Nordeste, o que facilitará o entendimento da situação de Alagoas. Interessa-nos compreender as causas que fazem a região perder o seu ritmo de desenvolvimento e, neste espaço, o que faz Alagoas ficar sempre para trás. É interessante esclarecer que, neste estudo, não nos serve o conceito de região que se limita aos aspectos geográficos. Por isso, apoiaremos nossa reflexão no pensamento desenvolvido por Oliveira¹, para quem uma região

¹ OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*, p.29.

corresponde ao *espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por conseqüência uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição.*

Na concepção de Oliveira, o desenvolvimento das diferenças regionais é resultante do modo de ser do sistema econômico de base capitalista, sustentando-se no fato de que *o processo de reprodução do capital é por definição desigual e combinado.* Sugere o autor a possibilidade da homogeneização da reprodução do capital, com o conseqüente desaparecimento das regiões, mas reconhece que isso *quase nunca chega a materializar-se de forma completa e acabada.* A definição das distintas regiões corresponde às diversas formas de reprodução do capital que, em suas diferenças e combinações, constituem a totalidade de um processo. Daí o entendimento de Oliveira²:

A especificidade de cada “região” completa-se, pois, num quadro de referências que incluía outras “regiões”, com níveis distintos de reprodução do capital e relações de produção; pelo menos quando se está em presença de uma “economia nacional”, que globalmente se reproduz sob os esquemas da reprodução ampliada do capital.

Podemos, deste modo, entender que a posição da região Nordeste é resultante do que se vai, historicamente, definindo para ela enquanto componente da economia brasileira, a qual, por seu lado, responde a interesses que se definem, desde os primórdios, em detrimento de um projeto nacional. Neste sentido, podemos registrar a existência de, pelo menos, três momentos importantes para a construção das desigualdades regionais que resultaram em prejuízo para o Nordeste.

O *primeiro* se inicia desde os primórdios da formação brasileira, com a definição dos pólos de produção; o *segundo* se desenvolve em conseqüência do processo de industrialização do Brasil; e o *terceiro* se estabelece a partir da interferência do Estado brasileiro, através de organismos governamentais criados com a finalidade de superar importantes dificuldades registradas na região.

² Ibidem, p.29.

2.1.1 – A definição dos pólos de produção no Brasil e a construção inicial das desigualdades regionais

O território brasileiro foi ocupado, inicialmente, a partir do litoral, que, no processo de colonização, foi dividido em quinze faixas de terra — as capitanias hereditárias. O processo de ocupação obedeceu às mesmas razões econômicas que motivaram o descobrimento do Brasil, ou seja, aos interesses do capital mercantil, a quem interessavam os produtos agrícolas tropicais, além de outros produtos vegetais e minerais, disponíveis na Colônia.

A ocupação da área que viria a ser o Nordeste brasileiro é motivada pela necessidade de atender à demanda de açúcar, registrada no mercado europeu. Por isso, explica Andrade³, *os grandes comerciantes banqueiros europeus [...] financiaram os capitães-mores de nossas capitanias, a fim de que fundassem engenhos e desenvolvessem o plantio da cana-de-açúcar*. Assim, em 1630, quando aconteceu a invasão holandesa, havia no Nordeste 250 engenhos que se distribuíam de forma desigual pelas várias capitanias, destacando-se, pela sua importância econômica, as de Pernambuco e Bahia⁴. A produção de cana-de-açúcar e, posteriormente, do açúcar representavam a base econômica de sustentação do Nordeste.

A ocupação do território brasileiro avançou do litoral para o interior, obedecendo a razões como a garantia da posse da nova terra e a busca de um ambiente mais aproximado das condições climáticas deixadas na Europa. No rastro dessa interiorização, iniciando-se mesmo a partir do litoral, registrou-se o desenvolvimento da cultura do algodão e a criação de gado, de modo que, na segunda metade do século XVIII, eles já se faziam presentes em áreas mais distantes como os semi-áridos e regiões geográficas subúmidas. Avançando mais, desenvolveu-se a cultura do café na área que viria a ser a região Sudeste do Brasil.

Para atender ao mercado externo, o Nordeste desenvolveu, como principais atividades, a produção e exportação do açúcar, o que se verificou desde o século XVI. O cultivo da cana-de-açúcar encontrou como concorrente a produção do algodão, o que

³ ANDRADE, Manoel Correia de. *Estado, capital e industrialização do Nordeste*, p.15.

⁴ Ver Andrade, *op.cit.*, p.17.

aconteceu também pela elevação dos preços deste produto no mercado internacional . *O algodão, como o açúcar, foi uma lavoura que se desenvolveu em função do mercado externo. Embora já fosse cultivado e utilizado na Colônia, desde o século XVI, só com a Revolução Industrial passou a ser exportado para a Inglaterra*⁵.

O desinteresse do mercado internacional pelo açúcar brasileiro provocou o surgimento gradual de um outro Nordeste, o *algodoeiro – pecuário*, alterando, por conseqüência, o controle político da Nação, que começou a se transferir das mãos do que Oliveira⁶ chama de “velho” para o “novo” Nordeste. Internamente, o controle do “velho” e do “novo” *começou a passar às mãos da classe latifundiária que comandava o processo produtivo algodoeiro-pecuário, reiterado pela sua subordinação aos interesses do capital comercial e financeiro inglês e norte-americano*⁷.

Por outro lado, expandia-se a região do café, o que representava uma resposta aos interesses do mercado externo. Também no Sudeste desenvolvia-se de forma intensiva a mineração e iniciava-se a produção de cana-de-açúcar. Assim, à medida que se restringia para o Nordeste o seu mercado externo, parte da produção do açúcar era destinada à região Sudeste, onde ainda não havia auto-suficiência em relação a este produto, tendo em vista o constante crescimento da população fluminense, mineira e paulista.

Aos poucos, durante o Segundo Império, a região produtora de café começou a se destacar, relegando o Nordeste a um segundo plano na economia, não conseguindo, ainda, superá-lo na produção brasileira do açúcar. Dessa forma, em 1910, das 187 usinas existentes no Brasil, 134 situavam-se no Nordeste, ou seja, 71,5% delas. Dado significativo é que, mesmo possuindo o maior número de usinas, a produção de açúcar registrada na região é de 57,9% do valor total brasileiro. A distribuição das usinas, pelos estados do Nordeste, é a seguinte:

⁵ *Ibidem*, p.32.

⁶ *Op. cit.* p.35.

⁷ *Ibid.*; p.35.

TABELA 8
Usinas Localizadas no Nordeste em 1910

Estado	N° de Usinas
Maranhão	3
Piauí	1
Rio Grande do Norte	4
Paraíba	5
Pernambuco	46
Alagoas	6
Sergipe	62
Bahia	7

Fonte: Gileno de Carli⁸

As primeiras desigualdades intra-regionais e inter-regionais estão definidas. No Nordeste, o desenvolvimento da cultura da cana-de-açúcar e da pecuária tem como característica comum a exigência de vastas áreas de terra. A pecuária exige poucos empregados e a cana-de-açúcar é uma atividade sazonal, desenvolvida em prejuízo de culturas de subsistência, tendo na região a marca da profunda exploração da força-de-trabalho. A produção algodoeira absorve mais mão-de-obra e representou no Nordeste o desenvolvimento de centros urbanos e de melhor qualidade de vida para os trabalhadores. Essa cultura, entretanto, não avançou na região Nordeste, vindo a se expandir no Sudeste.

Entre as diferentes regiões as desigualdades são confirmadas e, para isso, contribuem fatores como a localização do governo no Sudeste e as correntes migratórias que interferem decisivamente na formação dos trabalhadores daquela região. O Nordeste, pelas dificuldades de comunicação passa a viver um processo de isolamento. Na análise de Oliveira⁹, registra-se o seguinte:

Enquanto o valor da “região” do café realizava-se externamente, daí a sua dependência do capital comercial e financeiro inglês e norte-americano começar a imprimir sua marca às formas de repartição do excedente social do seu produto, o “valor” da região do açúcar têxtil realizava-se internamente.

⁸ Estes dados são representados como Tabela 1, integrando a obra de Andrade, anteriormente indicada. Em seu formato original contém informações relativas aos valores financeiros.

⁹ *Op.cit.*, p.62.

Ou seja, no Nordeste é necessário que se assegurem as condições máximas de exploração do trabalhador, com a reprodução de formas quase anticapitalistas, como a dependência ao *barracão, a terça, a meiação, o cambão*. Ao produzir internamente o excedente necessário para alimentar o processo de produção, o Nordeste cria também mais uma causa de estagnação. Com os trabalhadores insatisfeitos, ficam estabelecidas as condições para as revoltas futuras.

A atuação do Estado brasileiro, neste campo, vive diferentes estágios. O Brasil colônia assegura o monopólio da produção à Coroa Portuguesa. Durante o Império, abolido o monopólio, desenvolve-se uma relação comercial direta entre as regiões exportadoras e a Inglaterra, emergente potência capitalista; para isto, a abertura dos portos brasileiros em muito contribuiu. De qualquer forma, o capitalismo internacional, como explica Oliveira¹⁰, *domina a esfera financeira de circulação, deixando a produção entregue aos cuidados de fazendeiros, sitiantes, meeiros, posseiros*.

A República Velha será um momento de explícita manifestação das oligarquias constituídas no Brasil. O desenvolvimento da política do café-com-leite confirma a hegemonia econômica e política do Sudeste. Trata-se do Estado oligárquico dos barões e dos coronéis: do açúcar, do algodão, da pecuária, do café, o que merece a seguinte reflexão de Oliveira¹¹:

Barões sem nobreza e coronéis sem exército? Decididamente, não: “barões” com a nobreza que a rapina sempre conferiu e “coronéis” com exércitos de cangaceiros e jagunços que realizavam a apropriação das terras e reafirmavam, pela força, contra os camponeses recalcitrantes, o preço na “folha”, as obrigações do “cambão”, o pacto da “meia” e da “terça”, o “foro” de terra.

O deslocamento da hegemonia político-econômica para a região Sudeste, sob o comando de São Paulo, tem como efeito a destruição de outras economias regionais. É necessário destruir para concentrar, captar o excedente de outras regiões para centralizar o capital¹². O Nordeste passa a ser invadido pelos produtos do Centro-Sul, onde cresce a

¹⁰ *Op.cit.*; p.47.

¹¹ *Op.cit.*; p.49

¹² Ver Oliveira. *Op.cit.*, p.23.

produtividade, ou seja, incorpora-se ao processo produtivo na condição de consumidor de mercadoria; mas, assume também um outro papel: o de exportador de uma mão-de-obra caracterizada pela insatisfação com as condições de trabalho experimentadas no Nordeste, pouco preparada para as novas exigências, e, portanto, sujeita a empregos inferiores e baixos salários. Na região mais rica, reforça-se o componente cultural do Nordeste subdesenvolvido.

2.1.2 - O processo de industrialização e o fortalecimento das desigualdades regionais

O processo de industrialização brasileiro enfrentou uma série de dificuldades resultantes do que Andrade chama de *sistema de dominação imposto no mundo tropical pela divisão internacional do trabalho*. Não estava definido para o Brasil qualquer espaço no mundo dos países industrializados.

Desse modo, o sistema de transportes que se implanta inicialmente objetiva ligar as áreas produtoras de mercadorias exportáveis aos portos de mar, haja vista que todo o processo de exploração da Colônia começa pelo litoral. Até a Segunda Guerra Mundial, é muito difícil a comunicação interna no Brasil, composto por um conjunto de áreas isoladas e voltadas para o exterior, o que se justifica pela dependência econômica do mercado externo. Essa situação merece o seguinte comentário de Freyre ¹³: *o Brasil se assemelha mais a um arquipélago que a um continente, porque, embora as regiões brasileiras não fossem fisicamente ilhas, só se comunicavam com regularidade por mar, através de navegação de cabotagem*.

Na década de 1880 a Inglaterra, pela abertura de mercados de algodão mais vantajosos, restringiu a compra do produto brasileiro. Isto obrigou os produtores brasileiros a diminuir as áreas de plantio e os comerciantes a investirem na industrialização das matérias-primas locais, o que provocou um surto industrial no Nordeste, que ainda liderava a economia brasileira. Em 1844, com a Lei Alves Branco, assegura-se, ainda que timidamente, uma política de proteção às atividades industriais nascentes no Brasil.

¹³ FREYRE, Gilberto. Apud Andrade, *op.cit.*, p.23.

Além dos empecilhos de origem externa, a industrialização brasileira também enfrentou entraves internos que nasciam do desinteresse dos grandes proprietários de terra, dos produtores de café, açúcar e álcool. Trata-se da disputa estabelecida entre o agrarismo e o industrialismo que se desenvolveria durante o período Imperial e a Primeira República, apenas resolvendo-se quando acontece uma queda internacional do preço do café, levando os cafeicultores à solicitação de uma política protecionista para os seus produtos.

O processo de industrialização é mais intenso, inicialmente, na região Nordeste, destacando-se aí a indústria açucareira, cujo produto se destinava à exportação. No Brasil, além desta, desenvolveram-se aquelas indústrias que se destinavam a beneficiar outros produtos agrícolas ou minerais que abasteceriam apenas às demandas regionais. Segundo registra Andrade¹⁴, *em 1867 o Brasil já possuía nove fábricas de tecido (excluídas as oficinas). Dessas nove, seis se localizavam no Nordeste, sendo cinco na Bahia e uma em Fernão Velho, em Alagoas. O Rio de Janeiro possuía duas e Minas Gerais uma.*

São Paulo vivia, então, um momento de grande expansão da cultura do café. Também no Nordeste, no final do século XIX, registrava-se um processo de implantação de um elevado número de usinas pelos proprietários dos engenhos bangüês (Tabela 8), fazendo com que, até o começo do século XX, o Nordeste liderasse a produção de açúcar no Brasil. Deste modo, registrava-se a existência de 215 usinas no país, das quais 70,7%, ou seja, 152 situavam-se no Nordeste. As demais estavam assim distribuídas: 35 no Rio de Janeiro, 15 em São Paulo, seis em Minas Gerais e uma no Espírito Santo.

O crescimento das usinas exigia a ampliação das áreas onde elas se situavam, provocando a compra dos engenhos próximos. Surge a necessidade de um crescimento externo que se fez por agregação de novas terras, mas, também, de um crescimento interno obtido através da redução, ou mesmo da extinção das áreas destinadas à cultura de subsistência utilizadas pelos trabalhadores.

Por outro lado, o Sudeste começava a despontar nesta área de produção industrial, visto que dispunha de um importante mercado interno assegurando o consumo de sua produção. O rápido crescimento apresentado pela região é também resultante da utilização de novos recursos tecnológicos, o que permitia a produção em

¹⁴ Op.cit. p.33.

maior escala, o aumento da produtividade e a conseqüente vantagem na concorrência com o Nordeste. Esta é uma etapa definitiva para que a região do café converta-se em região da indústria, o que confirma a divisão regional do trabalho no Brasil. Observa-se, pois, a clara diferença: de um lado uma região em acelerado processo de crescimento; de outro, a evidente estagnação do Nordeste.

Com a Revolução de 1930, o Governo brasileiro decide intervir na vida econômica do país objetivando apoiar as atividades econômicas mais fortemente atingidas pela crise da economia local e mundial daquele momento. O Nordeste deveria receber atenção governamental para o seu principal produto, o açúcar. Para o Sudeste, o apoio destinar-se-ia aos produtores de café. Esta região, entretanto, já apresentava um crescimento significativo na produção do açúcar, além de já estar obtendo excelentes resultados com o algodão, produzido em São Paulo e em extensão para o Paraná. O Estado, a partir daí, passa a adotar medidas que objetivavam a definição de um projeto de desenvolvimento em nível nacional, articulando as diferentes regiões brasileiras.

2.1.3 - A atuação de organismos governamentais e a consolidação das desigualdades no Nordeste

Pretendemos neste espaço refletir sobre o trabalho desenvolvido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Preocupamo-nos principalmente em entender como a atuação destes órgãos interferiu para a consolidação das desigualdades inter-regionais e na construção de desníveis entre os estados do Nordeste.

O DNOCS teve como precursora a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), criada na década de 1910, com o objetivo de combater os efeitos da seca. Criados como órgãos nacionais, a IFOCS e depois o DNOCS tiveram suas atuações restritas ao espaço da região Nordeste, contrariando o objetivo inicial e mais amplo, como resultado do que Oliveira chama de *captura pela oligarquia regional* que se opera sobre aqueles órgãos.

Ao criar a IFOCS, e depois o DNOCS, o governo federal demonstrava a sua preocupação com o Nordeste, que vivia um momento de estagnação, resultante de um

processo de ascensão da oligarquia algodoeiro-pecuarista e de retraimento das atividades da agroindústria canavieira. Conseqüentemente, expandia-se a situação de penúria dos trabalhadores, sobre a qual Oliveira¹⁵ assim reflete: *Quanto à miséria, essa era e é secular; o que existiu de novo em tal miséria, transformando o conflito de classes [...] (foi) a sua politização.*

Dois fatores importantes evidenciam-se com esta análise. Primeiro, que a atuação IFOCS/DNOCS estava seriamente comprometida com o poder político-econômico da Região e, segundo, que os trabalhadores começavam a chamar a atenção dos governantes pela manifestação de sua capacidade de se politizarem. O comprometimento da atuação governamental explicitava-se ao ser demarcado o Polígono das Secas — uma área limitada dentro do Nordeste — como o espaço para esta atuação, o que refletia interesses políticos e econômicos do setor algodoeiro-pecuário.

O DNOCS desenvolveu dois grandes projetos de construção: o de barragens e o de estradas. Quanto ao primeiro, obteve um resultado altamente questionável. As barragens, para represamento de água a ser utilizada em períodos de seca, foram construídas em propriedades de fazendeiros, beneficiando, sobretudo, seus rebanhos e, apenas secundariamente, as pequenas agriculturas de subsistência desenvolvidas nas áreas ribeirinhas às barragens. A rede de estradas construída no Polígono das Secas, embora não pavimentada, era de boa qualidade e, a exemplo do que aconteceu no caso das barragens, em muitas situações teve trechos executados dentro de latifúndios, em benefício do escoamento de sua produção. Com a construção da rede, o Nordeste antecipou-se aos grandes programas rodoviários nacionais que aconteceram apenas na década de 1950. Com esses programas, o DNOCS reforçou a estrutura arcaica existente na região.

Merece atenção a forma de atuação do DNOCS no trato com os trabalhadores. Recrutava mão-de-obra para as construções que beneficiariam os grandes produtores, fazendo-o apenas depois de duas ou três safras perdidas. Nestas condições, os trabalhadores estavam disponíveis para ser submetidos a pagamentos irrisórios e, na maioria das vezes, sob forma de alimentos. Esta operação era mais benéfica aos fornecedores do que aos próprios trabalhadores.

¹⁵ Op.cit., p.52.

Caracterizadas as situações de emergência e havendo atraso do envio dos recursos pela União, o DNOCS utilizava-se de crédito obtido junto aos grandes fazendeiros e comerciantes, *quase sempre as duas formas de capital reunidas numa só pessoa*, como analisa Oliveira. Isto representava um outro tipo de benefício para os grandes proprietários. As situações de emergência possibilitaram ainda uma outra vantagem para as oligarquias do Nordeste, à medida que, além de garantirem o atendimento prioritário aos eleitores reais dos “coronéis”, também asseguravam o engajamento de trabalhadores-fantasmas, criando mais uma forma de captação de recursos federais.

Constata-se que a atuação do Estado, através do DNOCS, restrita a uma área do Nordeste, não conseguiu transformar, antes preservou as condições necessárias à reprodução das condições econômicas, políticas e culturais da antiga estrutura, conduzindo, como analisa Oliveira¹⁶, *a uma forma de Estado oligárquico, onde se fusionaram e tornaram-se indistintas as esferas próprias do Estado e da sociedade civil. O Estado foi capturado por esse “Nordeste” algodoeiro-pecuário, e mais do que isso, num mecanismo de esforço, o Estado era esse “Nordeste” algodoeiro-pecuário* (grifo do autor). Segundo registros, o controle político do DNOCS esteve, por décadas, nas mãos de lideranças das oligarquias do Ceará, o que lhes rendeu, por certo, maiores benefícios.

O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi criado pelo Governo Federal em 1933, com o objetivo de organizar e integrar a política do açúcar com a do álcool. Em 1931, o Governo Federal já havia estabelecido uma política objetivando amparar a economia açucareira. Através de decreto, determinava que uma cota de 10% da produção de cada usina existente em todas as regiões fosse depositada em poder do Estado. Criava-se um estoque regulador que poderia voltar ao mercado interno, caso o preço subisse ou, em caso contrário, poderia ser exportado. Logo depois, o Governo estabeleceu uma nova cota, desta vez limitando a produção por estado e por usina, considerando a produção dos últimos cinco anos. Como, a esta época, a maior produção dos derivados da cana-de-açúcar ainda era registrada no Nordeste, a proposta era apresentada como uma medida de proteção à economia desta região.

¹⁶ Op.cit., p.53.

Através do IAA, o Governo esperava controlar a produção nacional do açúcar e do álcool. Assim, sempre que houvesse a possibilidade de abundância da oferta de açúcar, parte da produção da cana seria transformada em álcool nas destilarias do próprio Instituto. Pensava-se, desde então, no aproveitamento do álcool como combustível em substituição à gasolina importada.

Segundo Andrade¹⁷, em 1934 o Brasil produzia 11.984.798 sacas de açúcar, das quais 8.472.230 saíam do Nordeste, o que correspondia a 70,7% da produção brasileira. Em 1935, o Brasil possuía um total 22.261 engenhos bangüês, sendo 6.942 localizados no Nordeste; possuía 298 usinas, sendo que 69,4% delas estavam situadas no Nordeste, distribuindo-se conforme tabela a seguir:

TABELA 9
Usinas localizadas no Nordeste—1935-1936

Estado	Número de usinas
Maranhão	3
Piauí	1
Ceará	1
Rio Grande do Norte	4
Paraíba	7
Pernambuco	72
Alagoas	23
Sergipe	80
Bahia	16

Fonte: Gileno de Carli¹⁸

Confrontando estes dados com os de 1910 — Tabela 8 — verifica-se o seguinte: não se alteraram os números no Maranhão, no Piauí e no Rio Grande do Norte. O estado do Ceará, antes sem registro, contabiliza uma usina. Paraíba passa de cinco para sete usinas, um aumento pouco significativo. Sergipe de sessenta e duas para oitenta; Pernambuco de quarenta e seis para setenta e duas; Bahia de sete para dezesseis e Alagoas registra o maior crescimento em dados relativos, de seis para vinte e três, ou seja, aumenta em quase quatro vezes o seu número de usinas.

A política desenvolvida pelo IAA também teria seus efeitos negativos para o Nordeste que, sentindo-se protegido ante a concorrência, não investiu em modernização

¹⁷ *Op.cit.*, p.31.

¹⁸ Esta tabela pode ser encontrada na obra de Andrade, sob número 3. Ver página 31.

e manteve os trabalhadores sob os mesmos padrões salariais, abaixo das condições de atendimento às mínimas necessidades de sobrevivência. Ao mesmo tempo, viabilizou a expansão dos latifúndios; os usineiros tiveram condições de adquirir novas terras para ampliação de suas usinas — causando novas retiradas de trabalhadores —, ou para a utilização como reserva de capital.

A região Sudeste havia cuidado em investir na agroindústria canavieira, desviando para esta uma parte dos recursos garantidos pelo governo federal para a cafeicultura. Assim, analisa Oliveira¹⁹: *A ironia da História consiste aqui precisamente no fato de que foi sob a direção **nominal** de membros da burguesia açucareira do Nordeste que o eixo da produção do açúcar passou do Nordeste para a “região” industrial comandada por São Paulo* (grifo do autor).

O modelo arcaico mantido no Nordeste não lhe permitia acompanhar o ritmo de produção que a concorrência impunha. Assim, as usinas do Nordeste não conseguiram produzir as cotas para elas estabelecidas. O Sudeste, com maior estoque, passa a pressionar o IAA e este é obrigado a liberar as cotas, além de autorizar a implantação de novas usinas para aquela região.

Para atender às necessidades do mercado internacional em consequência da Segunda Guerra Mundial, mais uma vez a produção de açúcar é estimulada. Isto acontece, também, por conta da ampliação do mercado interno. Desse modo, no período de 1945 a 1960, a produção brasileira de açúcar registrou um crescimento de 253,1%. Esse crescimento acontece, nas regiões, de forma diferenciada, ou seja, no Centro-Sudeste-Sul o crescimento foi de 482,8%, enquanto que Norte e Nordeste crescem em 145,6% nestes 15 anos.

Gradualmente, desenvolve-se dentro do Nordeste um processo de reordenamento da produção açucareira. Registra-se uma diminuição do número de usinas e uma nova distribuição delas pelos estados. Há uma transferência de cotas para usinas maiores que, por sua vez, concentram mais terras. Estados como Pernambuco e Alagoas passam a ter o domínio da produção, assumindo respectivamente 57,1% e 28,5% da safra obtida no período 1978-1979. As usinas, em 1979, estavam distribuídas conforme a tabela seguinte:

¹⁹ Op. cit., p.67.

TABELA 10
Distribuição Geográfica das Usinas no Nordeste - 1979

Estado	N° de Usinas
Maranhão	01
Piauí	01
Ceará	02
Rio Grande do Norte	02
Paraíba	07
Pernambuco	41
Alagoas	27
Sergipe	04
Bahia	05

Fonte: IAA²⁰

Em comparação com os dados dos anos 35-36, registra-se no conjunto da região uma queda de 207 para 90 usinas. O maior impacto é relativo ao estado de Sergipe, anteriormente com 80 usinas, reduzindo-as a 4. Pernambuco reduz de 72 para 41. Os números são mantidos na Paraíba e no Piauí. Cai o número de usinas no Maranhão, de 3 para 1; no Rio Grande do Norte, de 4 para 2; na Bahia, de 16 para 5 e em Pernambuco, de 71 para 41. Os únicos estados em que se registra o crescimento do número de usinas são os seguintes: Ceará, de 1 para 2 e Alagoas, de 23 para 27. Estes são alguns dos resultados obtidos com a política desenvolvida pelo IAA, sobre o que Oliveira²¹ faz o seguinte comentário:

...Exatamente quando a expansão capitalista passa a ocorrer sob a forma de realização interna do valor, isto é, de industrialização voltada para o mercado interno, a burguesia industrial do Nordeste cai na armadilha do IAA, que se lhe viabiliza manter-se, cortava-lhe a expansão, exatamente porque a mantinha sob as mesmas condições de coexistência com formas de acumulação não-capitalista.

A *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste* (Sudene) foi criada em 1959, integrando a política desenvolvimentista estabelecida no Brasil, que priorizava a industrialização como forma de conduzir o país ao desenvolvimento econômico e social.

O discurso oficial justificava a existência da Sudene tendo em vista a necessidade de impulsionar a região Nordeste, integrando-a definitivamente à economia nacional. Para além deste discurso havia o imperativo de colocar limites às classes populares da região que demonstravam estar escapando do controle dos

²⁰ Tabela apresentada por Andrade. *Op.cit.*, p.79.

²¹ *Op.cit.*, p.90.

“coronéis”. A presença da Igreja Católica, através de sua atuação junto aos movimentos populares; a influência de Paulo Freire, com uma proposta revolucionária para educação de adultos e; ainda mais perigoso, o fortalecimento das Ligas Camponesas eram acontecimentos que não podiam ser ignorados. A inquietação registrada no Nordeste evidenciava, em consequência das contradições da reprodução do capital, a redefinição da divisão regional do trabalho no Brasil. Manifestava-se claramente o conflito entre duas importantes regiões, cuja interação parecia ameaçada: o Sudeste, em sistemático crescimento e o Nordeste, em contínua estagnação. A Sudene deveria, pois, conter ou, pelo menos, atenuar as disparidades e tensões regionais.

O Nordeste em que atuaria a Sudene extrapolava a demarcação convencional, ou seja, além dos nove estados — do Maranhão à Bahia — incorporava-se à área de trabalho uma faixa de Minas Gerais. Inicialmente a atuação da Sudene foi marcada por um clima de constante tensão, ficando a mesma pressionada entre as reivindicações das forças populares e os interesses dos grandes proprietários, cujo comportamento arcaico, fortalecido pela ação do DNOCS, precisava ser alterado por exigência de uma proposta nacional. Aos trabalhadores restava a incerteza quanto aos propósitos da Superintendência, dada a sua vinculação ao governo. Tendo como principal desafio a industrialização, era de pouco interesse para a Sudene a questão agrária, ficando a mesma relegada a um segundo plano.

Com o objetivo de estimular o investimento no Nordeste, criam-se artifícios conhecidos como 34/18. Trata-se, primeiro, do Art.34 da Lei nº 3.995, de 1961, que autorizava pessoas jurídicas nacionais a deduzirem 50% do imposto de renda devido à União com a finalidade de aplicá-los em indústrias a serem implantadas no Nordeste e, segundo, do Art.18 da Lei nº 4.239, de 1963, que estendia a mesma prerrogativa às empresas estrangeiras que demonstrassem interesse em explorar recursos minerais e agrícolas da região.

Cria-se aí uma desvantagem para os grupos econômicos do Nordeste, visto que, pagando menos imposto de renda, teriam um menor volume de recursos disponíveis para investimento na região. Dessa forma, assegura-se um novo espaço para empresários de outras regiões e para o capital transnacional. Além disso, o Sudeste bem servido de hidrelétricas e com uma boa rede rodoviária pode ir buscar no Nordeste um mercado complementar.

A Sudene adotou Planos Diretores, definindo grandes objetivos a serem alcançados. No I Plano, a proposta foi de reequipamento e modernização do Parque têxtil da região. Segundo Andrade²², *todos os Estados, com exceção do Piauí, possuíam fábricas de fiação e tecelagem*. O II Plano Diretor priorizou a implantação de indústrias de grande porte, beneficiando a Bahia e o Rio Grande do Norte. O III Plano *procurou disciplinar as atividades industriais, estimulando o estabelecimento dos distritos industriais nas capitais dos estados e nas cidades de maior tamanho funcional e populacional, provocando o fortalecimento dos pólos de crescimento já existentes [...]. Estimulou-se a criação de Bancos de Desenvolvimento e de Secretarias de Indústria e Comércio nos vários estados da região*²³. Quando da elaboração do IV Plano Diretor, buscou-se o estabelecimento de áreas prioritárias para uma nova implantação de indústrias, visto que se registrava, já em 1968, grande concentração delas nas seguintes capitais: Recife, Salvador e Fortaleza.

Os desníveis, antes verificados entre as regiões, são agora repetidos no interior do Nordeste. Segundo a análise de Andrade²⁴, *os estados que receberam maiores investimentos foram Bahia, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Minas Gerais; juntos eles obtiveram 80,3% do total investido no período de 1960-76*. Na Bahia, foram aplicados 51,6% do total dos recursos; coloca-se em segundo lugar o estado de Pernambuco, para onde foram destinados 19,2% deste total. Os estados do Maranhão e do Piauí foram os que menos se beneficiaram dos recursos da Sudene. Sobre isso, é interessante observar a tabela seguinte:

TABELA 11
Projetos industriais e valor dos investimentos para o Nordeste no período de 1960 a 1977.

Estados	Nº de Projetos aprovados	Valor dos investimentos realizados
Maranhão	24	1.032.146.551,00
Piauí	24	3.546.726.633,00
Ceará	185	5.335.487.019,00
Rio Grande do Norte	86	4.493.894.424,00
Paraíba	136	3.420.334.759,00
Pernambuco	342	18.519.500.818,00
Alagoas	43	3.571.120.545,00
Sergipe	39	1.036.505.710,00
Bahia	264	37.604.824.706,00

²² Op.cit., p.53.

²³ Ibidem, op.cit., p.54.

²⁴ Ibid, p.61.

Minas Gerais	62	3.697.207.326,00
TOTAL	1.205	82.257.748.491,00

Fonte: Manoel Correia de Andrade. Op.cit., p. 61 e 63

Aos quarenta anos de existência, constatava-se no ano de 2000,²⁵ que a Sudene enfrentava uma *luta para se modernizar e corrigir distorções. Os problemas ainda são muitos e sérios. Desvios de recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), denúncias de corrupção envolvendo funcionários e incapacidade de dotar o Semi-Árido de ações capazes de solucionar definitivamente o problema da seca, entre outros, são obstáculos que têm desviado a Sudene de sua função original.*

A autarquia registrou significativos resultados de seu trabalho na região, podendo-se assinalar os seguintes: a formação de importantes quadros da intelectualidade que, a partir desta escola de planejamento regional, destacaram-se no Brasil e fora dele; a implantação de importantes indústrias e das Centrais de Abastecimento; a produção de camarão, sendo aí o Nordeste líder nacional, com 97% da produção brasileira; a exploração de recursos minerais, dentre outros. Entretanto, constata-se também que *o social não acompanhou a economia*. A taxa média anual de crescimento do PIB registrada na região e em seus estados, no período 1990 a 1999, ultrapassou o crescimento nacional, como se pode observar na tabela seguinte. Isto, entretanto, exige que não se esqueça que as demais regiões continuam se desenvolvendo a um ritmo que não diminui.

TABELA 12

Taxa média anual de crescimento do PIB no Nordeste e no Brasil - 1990/1999

Estados/Região/País	Taxa
Alagoas	3,0%
Bahia	3,0%
Ceará	4,7%
Maranhão	4,6%
Paraíba	3,1%
Pernambuco	2,0%
Piauí	2,1%
Rio Grande do Norte	4,5%
Sergipe	2,2%
Nordeste	3,0%
Brasil	2,5%

Fonte: Cadernos do Nordeste: A Sudene que deu certo, p.6.

²⁵ Ver Cadernos do Nordeste: A Sudene que deu certo, p.2.

Quanto aos indicadores sociais, apresentaram um comportamento preocupante, considerando-se a taxa de mortalidade infantil e a taxa de analfabetismo da população de jovens e adultos. Estes são problemas decorrentes de situações ainda não resolvidas, como a seca, a concentração de renda, a fome e o desemprego, o que exige mais ações que propiciem a elevação dos indicadores de desenvolvimento humano.

Portanto, é possível concluir que a atuação da Sudene, além de não conseguir alterar o desnível inter-regional, foi capaz de contribuir para a já estabelecida desigualdade intra-regional. O Nordeste é, mais do que nunca, integrado ao projeto de desenvolvimento nacional, o que acontece, porém, através da reafirmação de um espaço secundário que ele passou a ocupar na economia brasileira.

É importante registrar, ainda, que na construção dos desníveis internos no Nordeste também contribuíram os projetos de exploração do petróleo e a construção das hidrelétricas ao longo do Rio São Francisco. No primeiro caso, beneficiaram-se os estados da Bahia e de Sergipe, onde se concentraram os escritórios e as principais bases de exploração da Petrobrás. No caso das hidrelétricas, há que se considerar conseqüências como a inundação de cidades e a criação de condições artificiais para a produção de peixes e de arroz, o que, pelo menos nos casos de Sergipe e Alagoas, tem produzido um efeito altamente questionável não somente do ponto de vista social, mas também sob a ótica dos resultados econômicos.

2.2 - Alagoas: um projeto em (des) construção

A trajetória do desenvolvimento do estado de Alagoas parece obedecer a um movimento em zigue-zague. Evidentemente, as fases de ascensão têm sido mais vigorosas; daí, não se viver um processo de completa estagnação, que seria impossível dado às exigências externas que recaem sobre o Estado. Temos, entretanto, a experiência de uma lenta — e freqüentemente interrompida — dinâmica de desenvolvimento.

É possível observar que o esforço nascido do interior do Estado, no sentido de um projeto coletivo, parece ser reprimido por interesses de alguns segmentos políticos e econômicos, sendo o Estado, muitas vezes, impulsionado por iniciativas do Governo Federal. Este, num processo de verdadeiro resgate, provoca um impulso sobre o Estado, o que não deixa de ser importante em nível nacional, até porque os índices estatísticos

do Estado começam a pesar sobre a imagem do País. Parece ser emblemática, para a história de Alagoas, a forma como se deu a sua emancipação política — já mencionada —, sobre a qual pairam dúvidas se aconteceu por seus próprios méritos ou como resultado de uma ação de revide do governo português sobre a insubordinada Capitania de Pernambuco e seu comportamento antilusitano, diminuindo-lhe o território.

A história da economia de Alagoas, conforme sinalizado anteriormente, desenvolve-se privilegiando, como produto de sustentação, a cana-de-açúcar. A exemplo do que aconteceu no Nordeste, registraram-se no estado algumas tentativas de outros cultivos, como é o caso do algodão, do arroz, do fumo e do coco; constatam-se também iniciativas voltadas para o desenvolvimento da pecuária e da indústria. Todos esses esforços não superaram o lugar ocupado pela cana-de-açúcar na economia alagoana.

A cultura do algodão no estado, como reflexo do que aconteceu no Nordeste, viveu momentos importantes a partir de meados do século XIX. Em 1867, das nove fábricas de tecido existentes no Brasil, uma era localizada em Alagoas, em Fernão Velho, distrito de Maceió. Em 1875, Alagoas contava com três indústrias têxteis, localizadas em Maceió, Pilar e Penedo. Neste campo, o estado projetou-se nacionalmente pelo trabalho inovador de Delmiro Gouveia ao implantar uma fábrica de linhas, utilizando-se de energia da cachoeira de Paulo Afonso. Em 1917, após o seu assassinato, sua fábrica foi comprada por uma empresa inglesa que lançou no Rio São Francisco todas as máquinas, tendo transformado as instalações em uma fábrica de tecidos.

O cultivo do algodão e a indústria têxtil têm vida curta, se bem que ainda na década de cinqüenta seja considerado como um produto importante para o estado. Havia então 11 fábricas de tecido que enfrentavam sérias dificuldades conseqüentes do sucateamento das máquinas, o que se tentava compensar com a ampliação do número de trabalhadores. Com isso, o preço do produto subia, inviabilizando a concorrência com os fornecedores de outras regiões. A produção restringiu-se ao atendimento de um mercado interno, de baixa renda, decretando a falência do empreendimento.

Paulatinamente, Alagoas foi se definindo em função de um projeto agro-industrial centrado na cana-de-açúcar. Por isso, se em 1910 contava com seis usinas

(Tabela 8), em 1979 tem 27 usinas (Tabela 10). Observa-se, nos outros estados do Nordeste, importante queda do número de usinas, o que no cômputo geral da região significou reduzir de 207 para 91 unidades. No mais, todos os estados — com exceção do Ceará, que passa de uma para duas usinas — retrocedem e, aproveitando-se de outros investimentos, passam a diversificar a sua produção.

No período compreendido entre 1950 e 1970 ocorreu em Alagoas o que é classificado por alguns estudiosos como uma *verdadeira revolução agrícola*, tendo os plantadores de cana estendido a área de cultivo para os tabuleiros. Com isso, os canaviais que anteriormente eram restritos a encostas e vales, atingem proporções ainda não imaginadas. Esse processo é analisado por Andrade²⁶: *Embora essa transformação econômica provocasse o desemprego e o êxodo no meio rural e destruísse as reservas florestais ainda existentes, foi recebida como um sinal de “progresso”, de evolução, pois aumentava a produção de usinas e elevava o volume de impostos pagos pela agroindústria.*

O plantio e a industrialização da cana-de-açúcar, como acontecem em Alagoas, têm provocado alguns efeitos preocupantes. Em primeiro lugar, é preciso considerar que se trata de uma cultura que exige amplas faixas de terra. Sendo Alagoas um estado pequeno, pode-se compreender que a mesma se coloca com um caráter de monocultura. É preciso considerar também a intensificação do êxodo rural resultante dos seguintes fatores: a) a eliminação das áreas de moradia, que é atrelada ao desaparecimento da área de agricultura de subsistência, e b) a sazonalidade da cultura, que determina a necessidade de migração de trabalhadores, por alguns períodos do ano. Como conseqüência disso, registra-se o inchaço dos grandes centros urbanos. Outro produto dessa agroindústria tem sido denunciado pela natureza: a aceleração do processo erosivo, o assoreamento do leito dos rios, a poluição do ar e a destruição de pequenos animais com a queima das palhas de cana.

Um outro resultado, talvez o mais grave, diz respeito à concentração de renda, de terras e de poder nas mãos dos produtores/usineiros e o conseqüente empobrecimento de uma camada, cada vez mais ampla, da população alagoana, gerando um fenômeno que, à primeira vista, parece paradoxal, ou seja, um estado que melhora seus indicadores

²⁶ Op. cit., p.73.

econômicos, mas conserva — quando não consegue piorar — os seus preocupantes indicadores sociais.

Nas décadas de 70 e 80, graças ao grande volume de recursos destinados a subsidiar a agricultura, estando asseguradas a sobrevivência e a lucratividade, não se registrou, em Alagoas, qualquer empenho adicional no sentido da modernização de culturas como as de mandioca, milho e feijão. As repercussões desse comportamento serão sentidas na década seguinte, quando se estabelece uma política de ajuste fiscal e o estado se vê privado dos recursos anteriormente assegurados. Segundo a análise de Lira²⁷, os governos daquela época

não demonstraram qualquer preocupação em aumentar a receita interna do Estado e em fazer as reformas que o mundo e a economia brasileira indicam como necessárias. Na verdade, acredita-se que a crise não resultava de base produtiva e administrativa de Alagoas, mas era provocada por elementos externos à economia estadual e, portanto, de total responsabilidade do governo federal [...]

Pela forma como é conduzida a economia alagoana, a década de 90 é classificada como perdida. Se se considerar que os economistas julgam perdida para a economia nacional a década de 80, Alagoas consegue acumular um prejuízo de duas décadas — 80 e 90 — sem avanços econômicos. É necessário considerar que o Governo Federal empenhou-se em contribuir para a solução da crise estabelecida, aumentando receitas para o Estado que não conseguiu conter seu processo de endividamento. A crise não se restringiu aos serviços públicos estaduais, mas afetou a economia alagoana como um todo, haja vista a importância desse setor, para o comércio de bens e serviços no Estado. Registra-se, pois, na segunda metade da década de 90 a falência do estado de Alagoas.

Além disso, é importante registrar a falta de credibilidade, que é responsável pela fuga de investimentos, fazendo com que o estado seja o que menos cresce no Nordeste, de 1994 até o final da década.

O descompasso da economia do estado deixou os empresários inseguros em investir aqui e por isso o número de projetos beneficiados pelo Finor para Alagoas é muito

²⁷ LIRA, Fernando José de. *Realidade, desafios e possibilidades: pensando em saídas para a crise de Alagoas*, p.11.

pequeno. A Sudene chegou a tomar conhecimento de que muitos empresários, mesmo após receberem incentivos do Finor, decidiram abandonar o estado.²⁸

Alagoas, apesar de perder projetos, conseguia concentrar os mais significativos recursos do Finor, destinados à construção da Hidrelétrica de Xingó. Observava-se o empenho do Governo Federal no sentido do que estamos chamando de *resgate do estado*, o que não tem correspondência do governo local. A partir de 1985, Alagoas viveu um período de grave crise que não se limitou à sua economia. Em parte, isso correspondia a uma situação regional, considerando-se que *o comportamento das receitas dos estados do Nordeste variou significativamente no período de 1986 a 1995. Todas as categorias de receitas decresceram entre 1986 e 1993. A partir daí, experimentaram uma razoável recuperação*²⁹. No início dos anos 90, observa-se que a União ampliou o envio de recursos, aumentando a sua participação na receita do estado, mas a crise não é contida.

O chamado *esforço fiscal* observado nos demais estados do Nordeste não é adotado em Alagoas, que, em conseqüência, apresenta a recuperação mais baixa da região. Durante o período de 1986 a 1996, Alagoas foi o único estado do Nordeste em que o crescimento da receita tributária foi negativo. Para essa crise, concorreram os seguintes fatores: o acordo dos usineiros, a renúncia fiscal de tributos referentes à área de *interesse* do estado e a baixa taxa de crescimento econômico registrada em Alagoas. Somente a partir de 1996, o Estado apresenta os primeiros sinais de recuperação da receita tributária.

O que é verdade para o Estado, nem sempre tem o mesmo valor para alguns setores produtivos. Desse modo, as dificuldades enfrentadas pela economia, no Estado e em nível nacional, interferem também sobre os produtores da cana e derivados, a partir do final da década de oitenta, mas em proporções muito menores. Nesta década, celebrou-se o *acordo dos usineiros*, que não poderia beneficiar os produtores sem prejudicar o estado.

O referido *acordo* provocou uma significativa queda na arrecadação do ICMS. Através dele, os usineiros conseguiram a suspensão da cobrança do imposto cobrado sobre a cana própria, considerado ilegal pelo Supremo Tribunal Federal, o que, portanto,

²⁸ RODRIGUES, Nilton. *Gazeta de Alagoas*, 20/04/1997.

²⁹ Plano Plurianual do Estado de Alagoas, p.13.

beneficiava todos os interessados em nível nacional. Os usineiros de Alagoas conseguiram a ampliação do benefício e, atropelando qualquer instância legal, obtiveram, junto ao então governador Fernando Collor, o compromisso do estado que assegurava a restituição do valor recolhido, em cento e vinte parcelas, com uma correção monetária correspondente ao maior índice disponível no mercado financeiro. Assim, os usineiros passaram a ser credores do estado.

A agroindústria açucareira alagoana resiste à redução dos investimentos federais bastante favoráveis nas décadas de 70 e 80 e se beneficia com o *acordo dos usineiros*. Enfrenta a impossibilidade de uma nova expansão, pela inexistência de terras disponíveis, mas importa tecnologia e variedades de São Paulo e consegue aumentar a produtividade. Como observa Carvalho³⁰, *uma década após o fechamento do IAA, do Planalsucar e da desativação do Pró-álcool, o complexo canavieiro do Estado de Alagoas conseguiu superar suas principais dificuldades e apresenta-se como um pólo dinâmico e estável da economia regional*. O setor alcança um tal nível de desenvolvimento que parece desvincular-se da realidade local. No ano 2000 existem no Estado 22 destilarias e 21 usinas a todo vapor. Segundo Carvalho,³¹ naquele ano o Estado teve

[...] uma safra tão boa que as usinas não conseguiram moer toda a cana plantada; sobraram mais de 200 mil toneladas no campo [...]. O setor diversificou seus investimentos e praticamente atua em todas as áreas econômicas: pecuária, beneficiamento do leite, do coco, água mineral, fertilizantes, construção civil, empresas de táxi aéreo, indústria têxtil, madeireira, etc. Até exportar capital o setor conseguiu. Nos últimos três anos, indústrias alagoanas compraram quatro usinas e destilarias em Minas Gerais.

A confortável situação dos plantadores de cana e dos usineiros é apenas uma das faces da realidade alagoana que vem conseguindo manter indicadores sociais bastante desconfortáveis. Chama a atenção, inicialmente, o fato de se registrar em Alagoas a maior densidade populacional, superada apenas pelo Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo os dados do IBGE,³² registrou-se, em 1992, uma densidade

³⁰ CARVALHO, Cícero Péricles de. *Gazeta de Alagoas*, 4/6/2000.

³¹ *Ibidem*.

³² Os dados estatísticos apresentados a seguir estão contidos no documento Síntese de Indicadores Sociais. IBGE, 2000.

populacional de 90,9 e, em 1999, de 97,3 habitantes por km². Uma maior concentração populacional exige maiores investimentos.

A concentração de renda que acontece no estado é um aspecto importante a ser considerado. Em 1992, 14,1% dos rendimentos destinavam-se aos 50% mais pobres, enquanto para o 1% mais ricos da população destinavam-se 13,6%. Em 1999, 17,5% dos rendimentos são direcionados aos 50% mais pobres, enquanto são destinados 14,5% dos rendimentos para o 1% que compõe a população mais rica do estado.

Em 1992, a faixa populacional que percebia até um salário mínimo era de 75,4%, diminuindo para 67,8 % em 1999, o que ainda é um dado muito alto, correspondendo a dois terços da população. A taxa de atividade registrada em Alagoas, em 1999, foi de 54,9%, a menor do Nordeste e a quarta menor do Brasil. Como consequência, o estado produz um dado muito enfatizado nacionalmente; trata-se da taxa de mortalidade infantil. Em 1992 registrou-se um número de 90 mortes em mil nascidos vivos. Em 1999, apesar de ter acontecido uma queda nesta taxa para 66,2 mortes, Alagoas manteve-se no primeiro lugar em dados negativos no Nordeste e no Brasil.

Alagoas não é apenas o produto de um projeto econômico, até porque a economia tem o seu componente político e, neste espaço de construção política, é indispensável que se reflita um pouco sobre a realidade alagoana. Assim como a cultura da cana-de-açúcar tem sido a base de sustentação econômica, o comando oligárquico tem sido a marca registrada da vida política do Estado. A partir de 1900, registrou-se o início deste tipo de comando.

No período de 1900 até 1912 vigorou a oligarquia dos Malta, que se tornou conhecida por ter sido palco de freqüentes enfrentamentos entre políticos, em decorrência de suas posições favoráveis, ou não, aos terreiros de candomblé à época existentes em Alagoas. O fim do período Malta foi provocado por uma insurreição política, liderada pelos republicanos. Fernandes Lima e, posteriormente, Pedro da Costa Rego e Álvaro Paes governaram o Estado até 1930 e, mantendo no poder as mesmas famílias, asseguraram continuidade ao poder da oligarquia anteriormente estabelecida.

Entre 1930 e 1934 passaram por Alagoas *três interventores militares que, vindos de fora, não conseguem conviver com o ambiente político local*³³. Nomeia-se, então, Osman Loureiro de Farias, grande proprietário de terras e produtor de açúcar que — inicialmente como interventor, depois como governador eleito e mais uma vez como interventor — comandou o Estado até 1940.

O comando oligárquico tem prosseguimento com a passagem dos Góis Monteiro pelo governo do Estado até os anos 50, quando é eleito o candidato Arnon de Mello.

Pela primeira vez Alagoas presenciaria os efeitos de um *marketing* eleitoral de características jamais vistas no estado. Os comícios montados como autênticos espetáculos, a presença do candidato em todos os pontos do estado, o uso da história em quadrinhos retratando a trajetória pessoal e política do candidato, os *jingles*, as fotos coloridas e bem retocadas por profissionais, o uso do rádio na campanha — tudo levava à idéia de que, sem dúvida, a modernidade estava finalmente chegando pelas mãos daquele político jovem e cosmopolita.³⁴

O espetáculo em que se tornou a campanha e a grande expectativa da solução do atraso que se registrava no estado e que se manifestava em serviços como água, esgoto, energia elétrica, fizeram com que se desconsiderasse a articulação entre o *novo*, que se fazia presente no discurso, e o *velho* que era a presença na UDN (partido do governador eleito) das velhas oligarquias rurais, nas quais se integravam representantes de uma das tendências dos Góis Monteiro. A agroindústria açucareira continua sendo representada no governo do estado e gozando da sua proteção.

Somente em 1954, com a eleição de Muniz Falcão, coloca-se claramente a possibilidade de contrariar os interesses econômicos das tradicionais oligarquias. Conforme interpreta Tenório³⁵, *O governador eleito é [...] caso único da história do estado em que a oligarquia alagoana não estava representada na chefia do executivo por um dos seus quadros. É, pode-se afirmar, a era do ouro do populismo alagoano e uma guinada democrática no quadro político local*. Atreveu-se o governador a instituir

³³ VERÇOSA, Elcio de Gusmão. *Cultura e Educação nas Alagoas* — Histórias e histórias, p.129.

³⁴ TENÓRIO, Douglas. Apud Verçosa, *op.cit.*, p.143.

³⁵ TENÓRIO, Douglas Apud ALMEIDA, *Rupturas e permanências em Alagoas: o 17 de julho de 1977 em questão*, p.62.

uma taxa pró-economia, educação e saúde, para a qual seriam cobrados mais 5% sobre a cana-de-açúcar, o álcool, o arroz, o fumo e o coco, o que atingiria diretamente os donos de usina e outros grupos econômicos. Essa tentativa teve sérios desdobramentos, envolvendo representantes do Legislativo e culminando com a morte de um deputado da oposição, assassinado por um correligionário de Muniz Falcão, em Arapiraca. O desdobramento seguinte foi o *impeachment* do Governador em 1957. A sessão histórica, na Assembléia Legislativa — transformada em um campo de batalha —, teve como saldo trágico a morte do deputado Humberto Mendes, sogro do governador, o ferimento de um jornalista carioca — o que assegurou divulgação nacional da violência em Alagoas — e de mais cinco deputados da oposição.

A violência é uma das marcas reconhecidas na política alagoana. Segundo o sociólogo Sávio Almeida³⁶, *os conflitos políticos no estado sempre foram resolvidos à base da violência física. Em Alagoas cresceram dois braços: o da legalidade e o da ilegalidade*. Admite, entretanto, o sociólogo que a violência política não é privilégio alagoano, podendo ser observada em outros estados. Entende que *a violência política em Alagoas é fundamentada na estrutura agrária, na forma de operar com a força-de-trabalho e no fato de, formal ou informalmente os políticos assumirem o controle da ordem paramilitar*³⁷. Parece consensual, entre os que refletem sobre a violência em Alagoas, que o elemento capaz de definir a peculiaridade do caso alagoano é a forma como os fatos são tratados pelas autoridades, a naturalidade com que eles são encarados, a certeza da possibilidade da eliminação dos que “falam demais”, dos que se atravessam em “caminhos perigosos”, contrariando interesses dos que ainda se sentem “coronéis”. Na análise de Lindoso, Alagoas viveu um processo de modernização da violência, a partir do governo Collor, com o apoio das oligarquias sertanejas. Esse processo é marcado pela formação das gangues fardadas. *Era a modernização do modelo paraguaio implantado em Alagoas, o costume das soluções políticas através do crime, cuja dialética faz que o adversário vire inimigo, e o inimigo deve ser morto. Abatido que nem uma caça urbana*³⁸.

Retomando nosso percurso, encontramos Luiz Cavalcante como governador de Alagoas, eleito em 1960. O governador tentou uma grande aproximação com o povo,

³⁶ ALMEIDA, Luiz Sávio. *Tribuna de Alagoas*, 22/2/1997.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ LINDOSO, Dirceu. In ALMEIDA, *op.cit.*, p.15.

numa clara construção de um tipo popularesco. Em finais de tarde era encontrado em praça pública, onde dividia espaço e guloseimas com o povo. Seu compromisso com as oligarquias rurais não foi negado. Desenvolveu uma administração voltada para a modernização da máquina estatal e, durante o golpe de 1964, esteve articulado ao poder militar.

No período da ditadura, Alagoas teve como governadores, além de Luiz Cavalcante, o General Batista Tubino e mais Lamenha Filho, Afrânio Lages, Divaldo Suruagy e Guilherme Palmeira. Este foi um período em que os velhos interesses não foram contrariados, em que se registrou uma redução dos recursos destinados às políticas sociais e do qual saiu como expoente máximo o político Divaldo Suruagy. Pessoa de origem humilde que, a partir da condição de pequeno funcionário da Prefeitura de Maceió, obteve acesso ao mundo político partidário não somente do estado, mas do Brasil. A dinâmica da política já era sua conhecida desde o tempo da direção da UNE. O novel político, mesmo liberto, por origem, do mundo das oligarquias, a este se rendeu.

Divaldo Suruagy, através de eleição indireta chegou ao governo do Estado em 1975, sendo substituído pelo seu *amigo-irmão* Guilherme Palmeira. Na eleição para governador em 1982, a candidatura de Suruagy significou tranquilidade para o governo militar, junto ao qual o político sempre transitou facilmente. Esse período ficou conhecido como áureo para o serviço público estadual, pelo número de admissões e pela pontualidade com que se efetuava o pagamento de salários.

Em 1986, Fernando Collor, saído do mesmo grupo de Suruagy e então em coligação oposta, assumiu o governo de Alagoas, não concluindo o mandato, em função de sua candidatura à presidência da República. Em passagem pelo governo do estado, entretanto, promoveu a assinatura do acordo dos usineiros, escancarando o tamanho do seu comprometimento com o setor.

O desastre econômico e político instaurado no período Collor intensificou-se no governo seguinte, assumido por Geraldo Bulhões, eleito em processo marcado por comprovada corrupção, o que fez com que o Tribunal Regional Eleitoral anulasse 50.000 votos e 250 urnas, estendendo as eleições suplementares até janeiro de 1991. O governo de Bulhões assumiu um caráter conservador e reacionário, além de ser marcado

pela freqüência dos escândalos domésticos, tornados públicos no Estado e fora dele. Na análise de Lindoso,³⁹ é no governo de Bulhões que

As oligarquias do pastoreio sertanejo substituíram a clássica oligarquia dos canaviais. Onde o boi substituiu o açúcar, e o crime se associa definitivamente à política. Fatores que indicam um ajustamento oligárquico na sociedade alagoana. O governo de Bulhões foi um governo de disfunção oligárquica.

Ousamos pensar que, em vez de substituição da oligarquia originária da cana-de-açúcar, registra-se, em Alagoas, uma disputa pelo poder entre diferentes oligarquias e, neste caso, parece que o grupo emergente está mais propenso ao uso da violência, ou seja, é mais truculento.

O tamanho dos desastres econômico, político e administrativo que se estabeleceram no Estado fez com que o ex-governador Divaldo Suruagy fosse eleito com esmagadora maioria, em primeiro turno, o que representava a esperança de que, usando seu prestígio junto ao governo federal, o antigo/novo governador conseguisse superar as diversas crises vividas por Alagoas.

A herança recebida por conta do acordo dos usineiros; o acúmulo das folhas de pagamento dos funcionários públicos; o novo momento da economia brasileira, com a estabilização da moeda e a contenção da ciranda financeira, compuseram um conjunto de fatores que, superando prestígio e boa vontade, imobilizaram o governo que se iniciava. Acrescente-se a isso o desgaste político resultante da emissão de Letras do Tesouro para quitação de dívidas, o que, a exemplo de outros estados, envolveu Alagoas em uma CPI, maculando definitivamente a imagem do experiente político.

A falência do estado, o desespero dos servidores públicos — civis e militares—, a crise do comércio local e a dificuldade de negociação com o governador, agora intransigente e disposto a utilizar a força militar contra a população em suas manifestações, foram os elementos que compuseram o 17 de Julho de 1997.

Neste dia, povo e polícia ocuparam a praça onde se situa a Assembléia Legislativa, buscando, através dos deputados, uma negociação com o governo estadual. A ocasião lembrava o *impeachment* de Muniz Falcão e a tragédia que o envolveu. A

³⁹ *Ibidem*, p.15.

praça transformou-se em um campo de guerra: o prédio da Assembléia protegido pelo Exército, cujas armas apontavam na direção do povo, junto ao qual se colocaram policiais civis e militares; dentro da Assembléia, parlamentares armados; nas ruas próximas, um número incontável de populares. Havia o risco de uma grande tragédia.

Sob pressão, o governador solicitou licença, afastou-se do poder e foi substituído pelo seu vice. O período final do mandato foi cumprido por Manoel Gomes de Barros, vice-governador, sob permanente monitoramento do Governo Federal que, inclusive, definiu um técnico de sua confiança para assumir a Secretaria da Fazenda do estado. O vice-governador candidatou-se ao governo de Alagoas para o período seguinte, tendo sido derrotado por Ronaldo Lessa, filiado ao PSB.

O futuro governador traz, na bagagem, uma positiva experiência vivida como Prefeito de Maceió, quando realizou um trabalho de recuperação da administração municipal, desmontada com a passagem de políticos vinculados ao grupo de Suruagy. Sua eleição resultou de uma coligação com os partidos considerados de esquerda em Alagoas. Com esses partidos articulou-se no início de seu mandato, assumindo — tanto na campanha, quanto na proposta de governo — o compromisso de enfrentamento das *forças do atraso*.

Se, por um lado, o governo do Estado sinalizava no sentido da ruptura com os antigos grupos e seus interesses, por outro, a eleição para a Assembléia Legislativa e para a Câmara Federal assegurava a presença dos mesmos grupos, dos mesmos interesses, respeitadas as raríssimas exceções. Para o Senado é eleita a militante petista Heloísa Helena, que representa o novo de Alagoas no cenário nacional.

A dificuldade para as necessárias negociações está sinalizada. Além dos possíveis problemas a serem enfrentados na relação com o Legislativo no estado, é importante lembrar de uma outra peculiaridade política alagoana, ou seja, a desarticulação da bancada federal e o privilegiamento dos interesses particulares, das vantagens pessoais, em detrimento dos projetos coletivos, capazes de beneficiar o estado. Em seu Plano Plurianual para o período 2000/2003, o novo governador se compromete com o resgate da auto-estima do povo alagoano e declara ainda o

Compromisso com o combate a todas as formas de clientelismo, com a recuperação da moralidade do serviço público, onde o Estado não permaneça refém das

oligarquias e possa ser visto como um instrumento para a realização do bem comum, onde o combate à miséria e o respeito à cidadania se constituam num direito inalienável a todos os cidadãos alagoanos.⁴⁰

O governo Ronaldo Lessa teria de enfrentar sérias dificuldades, dada a condição de penúria das finanças públicas. A arrecadação própria era incapaz de cobrir as despesas com a folha de pagamento, o serviço da dívida pública estadual e a transferência para os demais poderes constituídos consumiam recursos que ultrapassavam os limites legais, e a inexistência de recursos suficientes para a garantia de contrapartida poderia inviabilizar importantes projetos para o Estado.

O governador confiava no apoio dos poderes Legislativo e Judiciário, no empenho dos diferentes partidos chamados a compor sua equipe e, acima de tudo, no sacrifício a ser exigido de todos, considerando que um forte ajuste fiscal e social seria necessário nos primeiros anos de governo. Em sua proposta para o desenvolvimento do estado propunha os seguintes programas: *Desenvolvimento Rural Sustentável, Turismo Sustentável, Desenvolvimento Industrial, Desenvolvimento Integrado de Recursos Hídricos e Programa de Cadeias Produtivas Competitivas.*

As dificuldades enfrentadas pelo governador na sua relação com o Legislativo — o que não chegou a ser novidade — provocaram inicialmente uma quebra-de-braço com prejuízos evidentes para o estado. Posteriormente, foi possível observar a transformação das Secretarias de estado em verdadeira moeda de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo. Assim, ampliaram-se as Secretarias de modo que, se em janeiro de 1999, quando se inicia o governo de Ronaldo Lessa, elas eram em número de 13, em janeiro de 2000, são 16; em janeiro de 2001, são 22; chegando ao final do governo com 23 secretarias. Dado importante é que três destas secretarias tratam de Assuntos Extraordinários.⁴¹

⁴⁰ Mensagem do Governador Ronaldo Lessa à Assembléia Legislativa. *Plano Plurianual, 2000.*

⁴¹ Ver Diário Oficial - Estado de Alagoas. Maceió, 2/1/1999, 13/1/2001 e 27/12/2002.

O aumento do número de secretarias é uma operação à qual deve ser associada a rotatividade dos titulares em algumas pastas. Neste último caso há uma repercussão que não pode ser desconsiderada; trata-se do impacto sobre a composição do quadro de recursos humanos daquelas instâncias administrativas, haja vista que é bastante significativo o número de cargos comissionados, cuja indicação também depende de interesses políticos.

Apesar de não haver espaço neste estudo para uma avaliação do governo Ronaldo Lessa, precisaremos ainda refletir sobre ele no próximo capítulo, quando estaremos tratando especificamente sobre a assistência social em Alagoas. Isso será imperativo pelo fato de precisarmos abordar o período 1998-2001. Portanto, o último ano do governo Suruagy/Manoel Gomes de Barros e os três primeiros de Lessa.

Antes de iniciarmos esta nova etapa do trabalho, é oportuno lembrar que essa construção econômica e política do estado de Alagoas tem conseguido assegurar uma sociedade marcada por desigualdades, uma estrutura social rigidamente definida e sedimentada por uma cultura em que o medo é um (des)valor necessário.

CAPÍTULO 3

A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALAGOAS

Neste capítulo buscamos responder à questão central do trabalho, ou seja, *analisar o desempenho do estado, enquanto gestor da assistência social em Alagoas, no período 1998-2001*. Para isto, precisamos tratar, inicialmente, sobre alguns elementos de mudança que marcaram a assistência social a partir da Constituição de 1988 e, em seguida, entender como se operacionalizaram essas transformações no caso de Alagoas.

Tem a década de oitenta um importante significado para o Brasil, especificamente no que se refere à dinâmica da sociedade civil. Foi um momento em que os movimentos sociais ressurgiram, após um longo período de autoritarismo e, com eles, a possibilidade de uma maior e mais organizada interferência na vida política do País. As expectativas que se colocaram através desses movimentos, dos partidos políticos e mesmo através de cada brasileiro estiveram representadas pelos constituintes e, após os costumeiros embates, incorporaram-se à intitulada Constituição Cidadã. Do conjunto das modificações daí decorrentes, interessa-nos enfocar a definição de um modelo político-administrativo descentralizado.

3.1 - Assistência social no Brasil: um novo paradigma

Com a nova ordem constitucional tornou-se imperativa a descentralização das políticas sociais, tendo esse processo como principais marcas a descentralização fiscal e a definição dos municípios como entes federativos autônomos. Com isto parecia que se encontrava a forma de superar a experiência altamente centralizadora de efetivação das políticas sociais, característica dos governos autoritários. Por outro lado, as definições próprias do neoliberalismo que se firmavam no mundo capitalista passavam a exigir um novo ordenamento nos países periféricos. Como vimos, além das orientações de ordem econômica, algumas alterações incidiam sobre as políticas sociais, como é o caso da descentralização dos serviços sociais públicos, da privatização total ou parcial dos serviços e do retorno à família e aos órgãos da sociedade, sem fins lucrativos, como

agentes do bem-estar social¹. Tais definições confirmavam o entendimento sobre a necessidade de minimizar o Estado.

Percebe-se, portanto, que razões diferentes e até antagônicas justificavam a descentralização que se implementaria no Brasil e sugeriam, ao mesmo tempo, a ambigüidade do termo. Destarte, a descentralização parecia atender aos setores reconhecidos como a esquerda brasileira, mas também parecia ser uma solução que agradava aos interesses liberais privatizantes. Na primeira hipótese, havia a exigência de redistribuição de poder, de recursos e do deslocamento de centros decisórios; na segunda, pretendia-se assegurar a redução do gasto público como medida capaz de solucionar a crise fiscal do Estado.

A partir de qualquer ótica, este foi um momento singular para a sociedade brasileira enquanto espaço de explicitação da experiência descentralizadora da administração pública e das políticas sociais. Não é novidade a produção de conhecimento, tampouco o são as experiências neste sentido e em diferentes sociedades. Entretanto, na análise de Stein²:

...o ambiente social e a época histórica em que a descentralização ganha maior evidência coincide com a crise econômica mundial do final dos anos 70 e com a ascensão de Nova Direita como força político-ideológica no início dos anos 80. [...] A descentralização constitui, assim, uma das estratégias idealizadas pelos governos neoliberais para diminuir a ação estatal na área do bem-estar social, e com isso reduzir os gastos públicos nesse setor.

Diante de mais essa análise, podemos perceber que, para além das pretensões de cunho técnico, a descentralização é marcada pelo seu teor político, de modo que ela pode ser utilizada com o objetivo de facilitar o acesso e o controle sobre os mecanismos político-administrativos e as fontes financeiras, ou pode servir como uma estratégia para transferir adiante o que não interessa aos gestores de determinada esfera administrativa ou aos coordenadores de determinados projetos. Também é necessário ter claro que descentralizar não é eliminar a coordenação central de uma estrutura administrativa; é,

¹ Sobre o assunto, fundamentamo-nos no estudo de SOARES: *Os Custos do ajuste neoliberal na América Latina*.

² STEIN, Rosa Helena. *A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias*, p.91.

antes, redimensionar seu formato, sua dinâmica interna. Um outro engano é entender descentralização como sinônimo de democracia. Por vezes, descentralizar corresponde apenas à transferência de recursos e responsabilidades, sem a delegação de capacidade deliberativa, o que, para alguns autores, não pode ser entendido como descentralização.

Arretche³ destaca quatro estratégias político-administrativas comumente classificadas como descentralização: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação. A *desconcentração* consiste em transferir *responsabilidades de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central*. A *delegação* implica transferir responsabilidades para gerir os serviços a agências não vinculadas ao governo central, mantendo-se, porém, o controle deste governo sobre os recursos tornados disponíveis. A *transferência de atribuições* significa o repasse de *recursos e funções de gestão para agências não vinculadas institucionalmente ao governo central*. Por sua vez, a *privatização ou desregulação* consiste em transferir a prestação de serviços sociais para as entidades privadas.

O trabalho de Arretche enfatiza o nível em que se verifica a transferência de responsabilidades, ou seja, em que situações o governo central se faz mais presente ou se distancia mais do espaço de prestação de serviço. Outra classificação interessante é a de Felicíssimo⁴, que, observando o espaço interno e as relações interinstitucionais, sugere a existência de dois tipos de descentralização administrativa. O primeiro, a que ele chama de *descentralização intragovernamental* e que *se opera de dentro para dentro* de determinada estrutura governamental. *Acontece quando uma repartição sofre transformações jurídicas para adquirir maior flexibilidade e autonomia ou quando o governo cria uma empresa ou fundação para cumprir um objetivo de natureza pública*. O outro tipo de descentralização de que trata Felicíssimo é por ele denominado de *descentralização interinstitucional*, o que se justifica pelo fato de exigir

...freqüentemente presente a figura da participação comunitária, dependendo do nível de responsabilidades e poderes redistribuídos pelo Governo [...]. Envolve a

³ ARRETICHE, Marta T. S. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas, p.127.

⁴ FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da Descentralização Político-Administrativa na Democratização do Brasil, p.10.

migração de parte do poder decisório, das atribuições, responsabilidades e recursos para fora dos limites do governo (qualquer nível), como é, por exemplo, o caso da municipalização (transferência de encargos, poderes e recursos para outra esfera de poder político-administrativo) e da utilização de organizações intermediárias da comunidade (associações, organizações voluntárias, conselhos comunitários, fundações privadas) como instrumentos de política pública.

Entendemos que a descentralização interinstitucional tem representado o grande desafio administrativo, político e econômico para a sociedade brasileira desde que a municipalização foi assumida como forma de redistribuição de recursos e de poder, o que está definido constitucionalmente. Para este trabalho, estamos assumindo o conceito de descentralização desenvolvido por Jovchelovitch⁵, porque ele incorpora a perspectiva mais ampla que pretendemos assumir nesta análise. Para a autora,

A descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais e implica autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental que se realiza por meio de remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las.

O processo de descentralização das políticas sociais, no Brasil, obedeceu a um lento movimento de expansão, alcançando paulatinamente a saúde, a educação fundamental, o saneamento, a habitação popular, a merenda escolar e a assistência social. Desta forma, ao final dos anos noventa era possível observar uma nova configuração do sistema de proteção social brasileiro.

Os primeiros efeitos da descentralização recaíram sobre a esfera fiscal do Estado, de modo que o governo limitava-se à mera transferência de recursos, sem que, até 1995, fossem registrados outros resultados além dos obtidos na área da saúde. A nova dinâmica a ser implantada dependia de medidas legais complementares à Constituição e, acima de tudo, exigia uma nova cultura administrativa. Arretche⁶ constata a existência de variações, conforme a política social e conforme a unidade federativa, em que se efetiva a descentralização e percebe a influência dos seguintes fatores no desenvolvimento desse processo:

⁵ JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil, p.37.

⁶ ARRETICHE, Marta T. S. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização, p.13.

- a) atributos estruturais das unidades locais de governo: capacidade econômica, fiscal e administrativa;
- b) atributos institucionais das políticas: regras constitucionais, requisitos de engenharia operacional e legado das políticas prévias;
- c) fatores ligados à ação política: relações entre Estado e sociedade e relações governamentais.

Segundo as observações de Arretche⁷, em parte, as dificuldades colocadas à descentralização decorreram do fato de ser o Brasil *caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social e política; dotado de uma esmagadora maioria de municípios de pequeno porte e historicamente dependentes de capacidade institucional dos governos estaduais e federal*, além da exigência de uma *política ativa e continuada de capacitação municipal a que os governos locais ainda não estavam acostumados*. Deste modo, pode-se compreender que a descentralização registrada no Brasil jamais poderia ter sido resultado de um processo espontâneo. Pelo contrário, ela exigiu dos níveis mais abrangentes do governo *a decisão de implantar um programa de descentralização de atribuições; a capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão e recursos — financeiros e administrativos — para tornar a adesão à descentralização uma opção atrativa para os governos locais*. Estes, por sua vez, condicionam sua adesão ao resultado do cálculo que fazem, considerando a relação custo/benefício cujo resultado, esperam, lhes seja favorável.

Além da constatação de que a descentralização não ocorre de forma espontânea, estando, portanto, sujeita a mecanismos de indução, pode-se também concluir que ela não acontece de forma homogênea, ou seja, cada estado e cada município imprime suas próprias marcas ao processo, interferindo para isso um conjunto de fatores internos e externos indicados anteriormente. Neste sentido, também interferem variáveis como as orientações de governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais, além da capacidade de pressão dos municípios e dos grupos organizados da sociedade civil.

⁷ *Ibidem*, passim.

3.1.1 – A Lei Orgânica da Assistência Social

A descentralização da assistência social vive seus primeiros momentos quando é promulgada a Constituição Federal de 1988. Esta, em seu artigo 204, inciso I, estabelece *a 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 a entidades beneficentes e de assistência social;* em seu inciso II, do mesmo artigo, *define a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*

O passo seguinte só aconteceu em 7 de dezembro de 1993. Depois de demorada batalha processual vivenciada no período Fernando Collor/ Itamar Franco, em que se consolidava o projeto neoliberal, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Foram necessários cinco anos para que se fizesse o caminho entre a Constituição e a lei complementar, regulamentando a assistência social.

Mesmo vigorando a LOAS, durante o ano de 1994 não se registrou qualquer iniciativa do Executivo federal que significasse a sua operacionalização. As primeiras medidas neste sentido foram adotadas em 1995, já sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, que, através da medida provisória 813, extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e criou a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Caberia à SAS o desafio de implementar a LOAS. Do conjunto das definições da referida medida provisória também resultou a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA).

De forma complementar, foram criados escritórios regionais que passaram a funcionar com o quadro de pessoal da LBA e da FCBIA. A estes escritórios cabia, em nível estadual, a implementação da LOAS e o estímulo à criação das novas condições exigidas para a assistência social. Buscou-se também a articulação com alguns segmentos organizados da sociedade e com as Universidades, através de suas Pró-Reitorias de Extensão. Para estas unidades de ensino foram distribuídos, quando da extinção dos escritórios regionais, alguns servidores, mediante a negociação de parceria

para futuros trabalhos, principalmente os que objetivassem a capacitação de pessoal, visando à municipalização da assistência social.

As medidas adotadas, objetivando a implantação de um programa nacional de municipalização da assistência social, no período de 1995 a 1997 apresentaram tímidos resultados. Deste modo, *até setembro de 1997 o programa havia alcançado 33% de adesão municipal*,⁸ o que resultava do cálculo dos municípios sobre os custos/benefícios da descentralização e, sobretudo, da incerteza quanto ao novo papel dos estados e do Executivo federal com a redução de suas atribuições. Um sério entrave operacional também contribuiu para que o programa não oferecesse melhores resultados, ou seja, até 1997 os recursos federais não foram repassados diretamente para os municípios, mas o foram para os governos estaduais que, utilizando-se de sua autonomia—via de regra associada aos seus interesses político-partidários—, podiam repassá-los ou retê-los. Registra-se, até aí, um claro beneficiamento do Executivo estadual, em sua maioria, contrário à municipalização.

Segundo analisa Arretche,⁹ *no processo de regulamentação da LOAS, a SAS manteve para si as prerrogativas de seleção e enquadramento de convênios, num claro recuo em relação às propostas municipalistas da Lei Orgânica*. O processo de implantação da LOAS recebeu um reforço em 1997, com a definição de regras que passariam a nortear o processo de descentralização da assistência social; estamos falando da Norma Operacional Básica- NOB 1. Resultados mais consistentes, porém, só se tornariam possíveis no ano seguinte, em consequência do volume de definições legais necessárias para que, finalmente, fosse assegurado o cumprimento da LOAS.

A partir de 1998, todas as esferas governamentais passaram a contar com um instrumento legal de normatização sobre o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, ou seja, é de 25 de março de 1998 o Decreto nº 2.529 *que dispõe sobre a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para os Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal*, e sua respectiva prestação de contas, na forma estabelecida na Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998. Do mesmo ano, de 16 de dezembro, é a Resolução nº 207, que estabelece a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica - NOB 2. Definem-se, pois,

⁸ Arretche, 2000, p.55.

⁹ *Ibidem*, p.177.

as condições para que estados e municípios redimensionem suas estruturas e suas ações, atendendo finalmente às novas definições conceituais e normativas decorrentes da LOAS.

Com as alterações provocadas pela Constituição e pelo conjunto de definições legais complementares, opera-se uma modificação cujo significado corresponde à ruptura com o caráter anteriormente definido para a assistência social, passando a mesma à condição de política pública, integrando o tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social.¹⁰ A Lei Orgânica da Assistência Social, em seu artigo primeiro, define o seguinte:

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

Tratada como política pública, a assistência social deve ser assumida em seu sentido amplo, superando a sua concepção *strictu sensu*. Para Stein, a assistência social, neste sentido, *é referenciada na pobreza absoluta, e cuja ação privilegia a subsistência de pessoas, cujo mínimo vital encontra-se por ações de emergência que reforçam a exclusão social.*¹¹ A assistência social, em sentido amplo, conforme constata Sposati¹², *é responsável pela cobertura pública [...] de um amplo conjunto de necessidades e pela garantia de um padrão de inclusão que assegure a cidadania.*

Entendida a assistência social como política pública, fica estabelecida a ruptura com uma perspectiva restrita e, mais importante ainda, acontece uma ruptura com conceitos e paradigmas que, por muito tempo, limitaram esta política a ações emergenciais, pontuais, desprovidas, portanto, de continuidade. Refletindo sobre a assistência social, enquanto política pública, Pereira¹³ esclarece o seguinte: a) política pública não é sinônimo de política estatal, não devendo ser entendida como área exclusiva do Estado, mas como *ação pública*, da qual também participe a sociedade

¹⁰ Cf. Constituição da República Federativa do Brasil, Art.194.

¹¹ STEIN, Rosa Helena. A descentralização político-administrativa, 1999:28.

¹² SPOSATI, Aldaiza. *Apud* Stein, 1998: 28.

¹³ PEREIRA, Potyara . *Política Social e Democracia*, p.222-3.

civil, decidindo e exercendo controle sobre a atuação do governo e do mercado; b) o termo *política*, presente na composição do conceito política pública, deve ser entendido como referência a planos, estratégias ou medidas definidas para atender às legítimas demandas e necessidades sociais. Pereira entende¹⁴

A política de assistência social como a política de Seguridade Social que visa, de forma gratuita e desmercadorizada, contribuir para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre mediante três procedimentos básicos: a) provimento público de benefícios e serviços básicos como direito de todos; b) inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem desses frutos do progresso; c) manutenção da inclusão supracitada e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e de cidadania, mediante o desenvolvimento de ações integradas no âmbito das políticas públicas.

A LOAS, ao regulamentar as definições constitucionais, estabelece como diretrizes básicas para a organização da assistência social: *a) a descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios e o comando único das ações em cada esfera de governo; b) a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis e; c) primazia de responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.* A LOAS define para a assistência social os seguintes objetivos:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice;
- b) o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária;
- e) garantia de 1(um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Em parágrafo

¹⁴ *Ibidem*, p.225-6.

único define-se que a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais e à universalização dos direitos sociais.

Também a LOAS estabelece que a assistência social é regida pelos seguintes *princípios*: a) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; b) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; c) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; d) igualdade de direito no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-lhe equivalência às populações urbanas e rurais; e) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.¹⁵

Por definição da Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica - NOB 2, *a assistência social tem as seguintes funções: inserção, prevenção, promoção e proteção*, cujo exercício deve acontecer de forma interrelacionada. Por *inserção* deve-se entender a forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas, propiciando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população. A *prevenção* é concebida no sentido de criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar da renda alcançado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços, mantendo-o incluído no sistema social, a despeito de estar acima da linha da pobreza e/ou atendido pelas políticas sócioeconômicas setoriais. A *promoção* deve ser vista como a função de promover a cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que submetem, fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social. A *proteção* deve ser compreendida como a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta e indireta.¹⁶

¹⁵ Conforme está contido na Lei Orgânica da Assistência Social.

¹⁶ Definições transcritas da Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica de Assistência Social.

Julgamos oportuno trazer à reflexão dois conceitos que perpassam alguns dos documentos básicos para a assistência social em sua nova configuração. Referimo-nos aos conceitos de *direitos sociais* e de *mínimos sociais*. A definição dos direitos sociais remete, necessariamente, à questão dos direitos humanos, uma construção histórica cuja expressão formal é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Classificados como civis, políticos e sociais, segundo Mateucci¹⁷, eles podem ser agrupados da seguinte forma: *civis* são os direitos à liberdade pessoal, à liberdade de pensamento, de religião, de reunião e a liberdade econômica; direitos que dizem respeito à personalidade do indivíduo, garantindo-lhe uma esfera de arbítrio e de liceidade. À realização desses direitos corresponde a abstenção do Estado. Os direitos *políticos* são: a liberdade de associação nos partidos políticos e os direitos eleitorais. Segundo o entendimento de Bobbio¹⁸, *estes direitos estão ligados à formação do Estado democrático-representativo e implicam uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado*. Os direitos *sociais* são: direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo. A garantia dos direitos sociais exige a atuação efetiva do Estado, ou seja, o seu comportamento ativo.

A LOAS incorpora, no campo dos objetivos da assistência social, a universalização dos direitos sociais. É necessário considerar que em 1996, o governo brasileiro define o seu Programa Nacional de Direitos Humanos e o faz em atendimento à recomendação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. O Programa prioriza o investimento nos direitos civis, ou seja, *os que forem mais diretamente ligados à integridade física e ao espaço de cidadania de cada um*¹⁹, justamente aqueles cuja realização acontece com a ausência do Estado.

Em 2002 o governo atualiza o seu Programa e, mais uma vez, no campo dos direitos civis. Isso nos sugere o seguinte impasse: ao mesmo tempo que o novo desenho da assistência social exige uma efetiva atuação do Estado — e a descentralização pode facilitar isso —, a forma adotada pelo governo para assegurar os direitos humanos coloca em plano secundário os direitos sociais. O Programa deixa claro que, ao se implantar um largo elenco de medidas na área de direitos civis, obter-se-ão

¹⁷ MATEUCCI, Nicola. *Direitos Humanos*, p.354.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, p.63.

¹⁹ Cf. *Programa Nacional de Direitos Humanos*, p.11.

consequências decisivas para a proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais. Logo, a garantia dos direitos sociais é uma questão de consequência.

A outra questão, também colocada no campo dos objetivos da assistência social, é a da *garantia dos mínimos sociais*, o que vem suscitando ricas e polêmicas discussões, provocadas principalmente pela necessidade de definição do que se está concebendo como mínimos sociais. Podemos sintetizar essa discussão com a assertiva de Sposati,²⁰ segundo a qual, *do ponto de vista conceitual, a decisão inicial significa optar por: a) minimizar os mínimos, equivalendo-os ao limiar da sobrevivência ou, b) construir os mínimos como padrões básicos de inclusão social.*

A primeira perspectiva corresponde à redução da assistência social à busca de condições indispensáveis à subsistência biológica, o que é complementado pelo desenvolvimento de uma atitude conformista, explicável porque se abandona qualquer outra pretensão, além de se manter viva uma população de pouco ou nenhum interesse para o mercado. Na segunda perspectiva, objetiva-se assegurar à população mais pobre as condições para enfrentar e superar situações de risco. Sob a ótica da equidade, pretende-se alcançar os mais distanciados e trazê-los a um padrão de inclusão.

Trata-se, neste caso, como afirma Sposati, de definir um *padrão societário de civilidade*. Isto, evidentemente, deve resultar de uma política em que se assuma como um imperativo a democratização do acesso aos bens, serviços e riquezas socialmente produzidos. Desta forma, atingir os mínimos sociais não é ponto de chegada, é início de caminhada. Para Sposati²¹, a proposição de mínimos sociais deve considerar a garantia dos seguintes patamares de padrão de vida:

- a) *sobrevivência biológica*, isto é, o limite de subsistência no limiar da pobreza absoluta;
- b) *condição de poder trabalhar*, isto é, algumas condições para ser empregado e poder manter-se;

²⁰ Aldaíza SPOSATI. *Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania*, p.35.

²¹ *Ibidem*, p.15-16.

- c) *qualidade de vida*, isto é, o conjunto do acesso a um padrão de vida por meio de serviços e garantias;
- d) *desenvolvimento humano*, isto é, a possibilidade de desenvolver as capacidades humanas, o que coloca em evidência o padrão educacional adotado em uma sociedade e a universalização do acesso;
- e) *necessidades humanas*, isto é, atender não só às necessidades gerais, mas incluir as necessidades especiais, garantindo tanto a igualdade como a equidade.

Como afirmamos, esta é uma das questões polêmicas enfrentadas na efetivação da LOAS. Sua abordagem é necessária, considerando-se as análises que precisaremos fazer mais adiante. Interessa-nos, agora, entender o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, concebido no sentido de facilitar a operacionalização da assistência social, assegurando o seu novo formato.

3.1.2 - O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social

A LOAS, ao estabelecer normas sobre a organização e a gestão da assistência social, define em seu artigo 6º que *as ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social [...] que articulem meios, esforços e recursos e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.*

Regulamenta-se, desta forma, em 1993 com a LOAS, o já definido constitucionalmente desde 1988, ou seja, a descentralização da assistência social com a conseqüente criação de formas e canais de participação dos executores e usuários desta política pública, assegurando-se, inclusive, a condição de deliberação. O sistema é concebido sustentando-se em dois pilares: a descentralização e a participação. Sobre o primeiro já tratamos anteriormente; sobre a participação, cuidamos agora de inserir alguns elementos necessários à reflexão que pretendemos neste texto.

É vasto e diversificado o universo de produção teórico-prática relativo à participação. Dada a ampla possibilidade de definição do termo, costumamos vê-lo quase sempre adjetivado. Assim, deparamo-nos com expressões como *participação popular, participação política, participação comunitária, participação cidadã*, dentre outras.

Referindo-se à participação política, e esta nos parece bem ampla e apropriada ao nosso espaço de interesse, Teixeira²² faz a seguinte análise: *considera-se participação política desde comparecer às reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios*. Mesmo tratando de um tipo de participação adjetivada, o autor nos permite perceber a existência de diferentes formas e níveis para a sua efetivação.

Podemos entender a participação como *tomar parte, tornar-se partícipe através da ação*, como sugere a própria palavra. Cabe, então, refletir sobre a forma, ou seja, em que medida e em que espaço se dá esta participação dos que fazem parte de determinado processo. Teixeira aponta a necessidade de se distinguir a participação voltada para a decisão e a participação orientada para a expressão.

A primeira caracteriza-se por intervirem, de forma organizada, não episódica, através da sociedade civil no processo decisório, e tem sido enfatizada, até pelos seus críticos, como fundamental e definidora. A segunda, de caráter mais simbólico e voltada para a expressão, caracteriza-se por marcar presença na cena política ainda que possa ter impacto ou influência no processo decisório²³.

Sendo a participação um dos pilares do Sistema, e considerando-se as suas diversas formas de manifestação, pode-se inferir que este é o espaço privilegiado para a tensa regulação do poder. Isto pode explicar o fato de que, mesmo definido em 1993, chega-se em 1998 constatando-se que o Sistema ainda não está implantado. A NOB - 2, datada desse ano, apresenta-se sob o seguinte tema: *avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social* e se propõe a disciplinar a *descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a*

²² TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*, p.25.

²³ *Ibidem*, p.27.

relação entre os três níveis de governo. No ano 2000, a Secretaria de Estado da Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social lançou o *Manual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social*, o que simbolizou uma política mais arrojada e, junto com outras medidas, tornou irreversível a sua implementação. Conforme define o manual,

O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social é um conjunto orgânico de ações de assistência social de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seus respectivos níveis, de maneira complementar e cooperativa. Essas ações são articuladas entre si por meio das Comissões Intergestoras e contam com a participação da sociedade civil, por intermédio dos Conselhos. O Sistema organizado é expresso pela rede prestadora de serviços assistenciais, voltada para as necessidades do conjunto da população.

O Sistema é, pois, constituído por instâncias deliberativas, órgãos gestores, instrumentos de gestão e estruturas financeiras, devendo viabilizar a composição da rede de entidades governamentais e não-governamentais prestadoras de serviços assistenciais. São *instâncias deliberativas* os Conselhos e as Conferências em níveis nacional, estadual e municipal. Os *instrumentos de gestão* são: a Política Nacional, as Políticas e os Planos Estaduais e ainda as Políticas e os Planos Municipais. Os *órgãos gestores* são a Secretaria Nacional, onde se situa a Comissão Intergestora Tripartite-CIT, as Secretarias Estaduais, onde se localizam as Comissões Intergestoras Bipartite-CIB. As *estruturas financeiras* do Sistema são o Fundo Nacional e os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social (a organização do Sistema pode ser melhor visualizada no Anexo 1).

A implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Brasil enfrentou inicialmente sérios empecilhos, tornando o processo lento e marcado por muita insegurança. O desafio da inovação não era simples e exigia a ruptura com uma forma sedimentada e confortável para as diferentes esferas governamentais que resistiram quanto puderam a esta inovação. Os estados se sentiam esvaziados em suas funções, ao tempo em que os municípios estavam perplexos ante o volume de responsabilidades, enquanto executores, e a incerteza do repasse dos recursos. Algumas falhas de planejamento, na esfera federal, resultaram no estabelecimento de um descompasso entre a extinção de órgãos e programas e a sua

imediate substituição, resultando em prejuízos para o trabalho nos estados e, principalmente, nos municípios. Outro fato observado com muita frequência foi a disputa entre os órgãos e autoridades de diferentes níveis de poder, o que pode ser analisado como *culturalmente natural*, haja vista que a descentralização e a participação implicam, necessariamente um redimensionamento da distribuição de poder.

O Sistema, conforme já afirmamos, por excelência, é o espaço em que circula e se distribui o poder, entendido este como a forma pela qual uma pessoa ou um grupo consegue obter de outra ou de outros grupos determinado resultado. É também neste espaço que se consolidam ou se reelaboram ideologias, entendidas estas como *toda concepção particular dos grupos internos da classe, que se propõem ajudar a resolver problemas imediatos e restritos*²⁴. Em tese, no Sistema coloca-se a possibilidade da descentralização e da participação; mas, como vimos anteriormente, sobre isto interferem os arranjos locais das estruturas de poder.

Na dinâmica que se estabelece no Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social podem-se encontrar condições para o fortalecimento de determinado grupo hegemônico, bem como podem ser desenvolvidas relações que suscitam o estabelecimento de uma contra-hegemonia. Para Gramsci²⁵, hegemonia é isso: *capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe*.

3.2 - A gestão estadual da assistência social em Alagoas

Pretendemos, por ora, fazer o seguinte percurso: discorrer sobre o procedimento analítico adotado; explicitar o conceito de Estado que fundamenta a nossa reflexão; analisar o desempenho do Estado/gestor, aí enfocando a ação governamental e a atuação do Conselho Estadual de Assistência Social. Neste momento de síntese, a preocupação é a de responder à questão central deste estudo, ou seja, entender *como tem sido a atuação do estado enquanto gestor da assistência social em Alagoas*. É necessário atentar para o fato de que estaremos analisando o Estado sob a ótica da gestão. E, neste

²⁴ GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*, p.227.

²⁵ GRAMSCI, A. Apud GRUPPI, Luciano. O conceito de hegemonia em Gramsci, p.70.

caso, tomamos como ponto de partida o conceito oficialmente assumido, segundo o qual ²⁶,

A gestão de uma política social pode ser entendida como “... uma ação gerencial que se desenvolve por meio da integração negociada entre o setor público e a sociedade civil...” [...], de forma eficiente e comprometida com resultados. Isto pressupõe o estabelecimento de estratégias que garantam a interrelação constante entre o poder público e os cidadãos na perspectiva do desenvolvimento social.

O conceito oficialmente adotado nos remete ao campo de produção teórica sobre a gestão social em que é ressaltada a preocupação com o atendimento às necessidades dos cidadãos, bem como a sua participação no processo relativo a este atendimento. Encontramos essas características no conceito elaborado por Yazbek²⁷, para quem a *gestão social é, sobretudo, um ação pública compromissada com os cidadãos de uma sociedade com a finalidade de assegurar-lhes o acesso a bens e serviços qualificados, que lhes permitam uma participação efetiva na vida em comunidade*. A análise cuidadosa desses conceitos coloca em evidência a necessária interação a ser estabelecida entre os cidadãos demandatários da assistência social e os gestores desta política em qualquer nível de execução.

3.2.1 – Plano de análise

As características do nosso objeto de estudo sugerem um tratamento metodológico qualitativo. Deste modo, cuidamos de realizar uma *análise de gestão*²⁸; portanto, estaremos privilegiando a *forma*, ou seja, avaliando o *processo*, ou *como* acontece a gestão social, realizada na esfera estadual sobre o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social em Alagoas. Nosso propósito não possibilita alcançar a avaliação dos programas e projetos no que se refere à eficiência, ou seja, aos impactos provocados sobre a realidade alagoana. Centramos nossa análise sobre a eficácia, buscando verificar se a gestão da assistência social se desenvolve em Alagoas conforme as definições estabelecidas em nível nacional.

²⁶ Ver o Manual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

²⁷ YAZBEK, Maria Carmelita. Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio, p.51.

²⁸ Sobre o assunto ver o trabalho de SILVA E SILVA. Avaliação de políticas sociais: concepção e modelos analíticos, p.75-8.

Buscamos em diversas fontes um modelo para a avaliação que pretendemos, mas, em virtude do limite do tempo disponível e da nossa pretensão neste estudo, terminamos por apresentar um esquema analítico próprio que é resultante da inspiração encontrada no modelo de Andriolo e outros²⁹, visando privilegiar elementos componentes do próprio objeto de estudo. Assumimos, portanto, duas *categorias analíticas*: a descentralização e a participação (pilares de sustentação do Sistema) e, em relação a cada uma delas, estabelecemos um conjunto de *elementos operacionais indicativos de viabilização*. No caso da descentralização, consideramos o que estabelece o Manual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, segundo o qual o estado viabiliza a descentralização quando:

- coordena a Política de Assistência Social no seu âmbito;
- é agente de articulação político-regional;
- coordena o planejamento e a organização do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social;
- é assessor técnico junto aos municípios;
- promove a descentralização e a execução das ações de monitoramento e avaliação;
- promove o reordenamento institucional, transferindo a execução de ações e recursos aos municípios;
- fomenta o processo de habilitação dos municípios à Gestão Municipal.

Pelo fato de não termos encontrado igual produção no que se refere à participação, cuidamos de elaborar o conjunto de elementos operacionais indicativos de que necessitávamos para analisá-la. Fundamentamo-nos, para isto, em fontes bibliográficas e em dados resultantes de observações e de outras formas de contato com

²⁹ ANDRIOLO, Leonardo José. Um modelo para análise de desempenho de organizações da administração pública municipal, p.89-91.

a realidade estudada, compondo o seguinte conjunto e considerando que a participação acontece quando:

- há exercício democrático de poder entre governo e sociedade civil;
- há partilhamento na adoção de grandes decisões;
- as informações são socializadas nos ambientes interno e externo da instituição;
- a sociedade civil participa de forma efetiva do Conselho;
- é garantido o apoio técnico, administrativo e financeiro necessário para o funcionamento do Conselho, de modo a lhe assegurar a autonomia;
- há controle social da sociedade civil sobre a execução da Política de Assistência Social;
- há adesão dos municípios aos programas, projetos e atividades.

Com estes elementos operacionais definidos, compusemos quadros analíticos— Anexos 2 e 3— a partir dos quais tornou-se possível refletir sobre as condições em que se viabilizam a descentralização e a participação no Sistema. Para tornar mais segura a aproximação à realidade, decidimos utilizar indicadores. No caso da descentralização, adotamos como indicadores as competências definidas como específicas para o gestor estadual. Na análise sobre a participação, utilizamos como indicadores o que está definido como competências dos Conselhos de Assistência Social. Estas definições não impediram que um indicador relacionado a determinada categoria analítica contribuísse para a compreensão da outra.

Os indicadores, ou competências, orientaram a pesquisa em seu espaço empírico. Para a obtenção das informações necessárias, realizamos entrevistas em número de 10, envolvendo o gestor e seus assessores diretos, dois integrantes do Conselho, sendo um governamental e outro da sociedade civil, além de representante do Fórum Estadual da Assistência Social. Utilizamos também como fonte de informações todo o material obtido na III Conferência Estadual e em duas municipais (Maceió e Marechal Deodoro), das quais participamos integralmente. Também tivemos o cuidado

de participar de reuniões do Conselho Estadual, oito ao todo. Em relação a este, obtivemos um volume significativo de informações com a leitura e análise de atas das reuniões realizadas no período 1998/2001. Os documentos normativos sobre a assistência também foram bastante utilizados.

Para o tratamento inicial dos dados, construímos quadros analíticos nos quais fizemos: a) o exercício de desdobrar categorias conceituais, definindo indicadores, instrumental técnico, fontes a serem buscadas e informações necessárias, perguntas possíveis, como se coloca no *anexo 4* (este anexo é apresentado com o conteúdo do exercício de desdobramento efetuado); e, b) o exercício de agrupar as informações obtidas durante a pesquisa, classificando-as conforme fossem relativas a elementos normativos, *anexo 5*; a elementos empírico-teóricos (geralmente fruto de palestras), *anexo 6*; e as referentes a elementos de natureza empírica (os que estavam diretamente vinculados ao dia-a-dia, sem qualquer tratamento teórico-metodológico na sua apresentação), contidas no *anexo 7*. Os anexos 5,6 e 7 aparecem neste estudo apenas em seu formato, em consequência do elevado número de material produzido com o seu preenchimento.

Os dados iniciais obtidos através de observações, de leitura de documentos e pesquisa bibliográfica permitiram a realização de uma pré-análise e a indicação de situações ou problemas mais freqüentes nas falas ou nos comportamentos observados. Apoiamo-nos nestas primeiras informações e definimos pautas para as entrevistas necessárias; também definimos aspectos da realidade a serem observados no transcurso da pesquisa. Procuramos, neste estudo, utilizar de forma privilegiada a análise de conteúdo, por conta da ênfase dada aos elementos qualitativos. Concluída esta etapa do trabalho, retomamos os quadros analíticos para o exercício final, ou seja, a construção de uma síntese sobre a operacionalidade do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social em Alagoas.

Para a análise sobre as reuniões do Conselho, utilizamos o *Anexo 8* como primeiro momento da elaboração relativa a esse item. Visando aprofundar o estudo, participamos de 8 reuniões entre ordinárias e extraordinárias acontecidas em 2001 e 2002, entrevistamos três atores/autores integrantes do cotidiano do CEAS e consultamos um total de 74 (setenta e quatro) atas relativas às reuniões realizadas no período de 1998 a 2001, distribuídas conforme se pode observar no Anexo 9. A análise do conteúdo das atas nos permitiu identificar a freqüência da abordagem sobre determinados assuntos

nas reuniões do Conselho, o que pode ser constatado no Anexo 10. Isto contribuiu para a definição de roteiros de observação ou de entrevistas a serem desenvolvidas no transcurso da pesquisa.

Todo esse procedimento analítico esteve fundamentado em um conjunto de conceitos. Ao longo deste processo sentimos a necessidade de ampliar a nossa base conceitual, objetivando facilitar a compreensão sobre a forma de inserção de Alagoas na região Nordeste e no Brasil. Assim, precisamos trazer para este texto explicações desenvolvidas sobre o modo de produção capitalista, sua forma de ordenamento atual e como isso atinge as sociedades periféricas. Também não pudemos abrir mão de conceitos como os de ideologia e hegemonia.

Conceito fundamental neste momento é o de Estado. Apesar de todo o esforço reflexivo realizado no primeiro capítulo e de todos os elementos indicativos colocados ao longo do trabalho, julgamos ser este o espaço apropriado para a explicitação do conceito no qual alicerçamos toda a nossa análise. Trata-se da teoria ampliada do Estado, desenvolvida por Gramsci, segundo a qual o Estado é resultante do conjunto *sociedade civil e sociedade política*, ou como explica Coutinho,³⁰

O Estado em sentido amplo, com novas determinações, comporta duas esferas principais: a *sociedade política* (que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”), que é formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.

Ao assumir esta perspectiva conceitual, colocamo-nos diante do imperativo de entender a gestão estadual como resultante de uma ação conjunta entre a sociedade política, a que estaremos chamando de *esfera governamental* ou governo, e a sociedade

³⁰ COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*, p.76-7.

civil, que no Sistema se faz representar pelo *Conselho Estadual*; em decorrência disto, passamos a realizar a nossa análise considerando estes dois espaços.

3.2.2 - Governo e gestão da Assistência Social

A Secretaria de Estado de Assistência Social—SEAS/AL é órgão da *Administração Direta, tendo por finalidade a formulação, coordenação e execução das políticas e ações governamentais no âmbito de assistência social*³¹. A SEAS tem uma história cujas raízes podem ser encontradas muito próximo à história da Fundação do Trabalho e Desenvolvimento de Comunidade — FUNDEC, um órgão criado pela Lei nº 3.578, de 27 de setembro de 1977, com a finalidade de promover, coordenar e elaborar estudos e medidas relativas à organização estadual de emprego; desenvolver programas de formação profissional, bem como desenvolver política governamental para a área social.³²

Em 1983, a Lei nº 4.446 vincula a FUNDEC à Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS), criada em 1975, pela Lei 3.423 e define como finalidade precípua da Fundação a prestação de apoio técnico e administrativo à SETAS. Vincula-se também a esta Secretaria a Fundação de Apoio à Criança e ao Adolescente (FUNDAC), a qual em 1992, por força da Lei 5.356, substituiu a Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM). Em 1997, a Lei nº 5.962 altera a estrutura da SETAS, extinguindo as duas fundações — FUNDEC e FUNDAC — e incorpora a ela os seus espaços de gestão e execução. A Secretaria incorpora também os servidores das fundações.

Em dezembro de 1999, a Lei 6.134 criou a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) como resultado de um processo de extinção da SETAS e da paralela criação da Secretaria de Estado de Emprego, Renda e Relações de Trabalho. O procedimento de divisão da SETAS visava a multiplicação de espaços políticos para acomodar os interesses que estavam na base de uma crise de governabilidade vivida no estado. A Secretaria do Trabalho instalou-se em novo espaço físico. Operou-se, à época, uma divisão de recursos entre as duas secretarias, em função do qual o quadro de pessoal (efetivo e comissionado) também foi dividido de modo a atender às necessidades dos dois novos órgãos administrativos.

³¹ Cf. Lei 6.294 de 4/4/2002.

³² Regimento Interno. Fundação Alagoana do Trabalho e Desenvolvimento de Comunidades (FUNDEC), 1983.

Em abril de 2002, a Lei 6.294 reestruturou a Secretaria de Estado de Assistência Social, sendo a mesma atualmente constituída por órgãos colegiados, de direção superior, de apoio administrativo e de execução. Os órgãos colegiados são o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e a Comissão Intergestora Bipartite (CIB). O gabinete do Secretário é um órgão de direção superior integrado por: secretário adjunto; chefia de gabinete; assessoria técnica; assessoria de planejamento e orçamento; assessoria de tecnologia de informática e informação; assessoria de comunicação e secretaria administrativa. Como órgão de apoio administrativo funciona o Departamento de Administração e Finanças, onde se situam a divisão de recursos humanos, a divisão de controle e finanças e a divisão de serviços gerais. São órgãos de execução: a Diretoria de Políticas Intersetoriais (DPI) e a Diretoria de Planejamento e Gestão (DPG).

A SEAS, ainda por força da Lei 6.294, tem como elementos de sua estrutura oito programas estruturantes e dez projetos estratégicos para a composição da rede matricial de planejamento, gestão e execução dos órgãos e entidades do Poder Executivo. Na estrutura da Secretaria também existem núcleos que se situam na Diretoria de Políticas Intersetoriais e objetivam operacionalizar as suas propostas. A Secretaria conta, para os seus trabalhos, com um quadro de pessoal composto por 211 (duzentos e onze) servidores efetivos e 66 (sessenta e seis) comissionados e tem à sua disposição, além dos sessenta e seis cargos em comissão, quinze funções gratificadas (Cf. Diários Oficiais de 4/ 4/2002 e 26/11/ 2002).

É com esta estrutura organizacional e com esta composição de recursos humanos que a SEAS atua em Alagoas, devendo ser o órgão gestor da assistência social nesta esfera. Passamos a tratar sobre esta atuação, tomando como indicadores para a análise o que está definido como competência do gestor em esfera estadual³³. Como explicamos anteriormente, estas competências foram tomadas como indicadores e orientaram a pesquisa no espaço cotidiano da gestão da Assistência Social em Alagoas. A seguir, as competências/ indicadores e os resultados iniciais da análise.

³³ Trazemos para este texto as competências como estão definidas na Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-2).

A - Coordenação Geral do Sistema Estadual de Assistência Social

O instrumento legal de criação da SEAS define que a ela compete *desenvolver política de Assistência Social em nível de coordenação, implementação e assessoria dos programas, projetos e serviços estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no que concerne à descentralização das ações, promovendo o bem-estar e incentivando a organização popular para o exercício do controle social* (Art.3º, Lei nº6.134). Constatou-se que a legislação estadual incorpora a proposta da LOAS e atribui à SEAS a coordenação da política de assistência social no estado.

Na prática, pudemos observar que a SEAS é o interlocutor oficial junto à instância federal e perante os municípios. Na SEAS está montada toda a estrutura física e operacional necessária ao Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. É a SEAS a articuladora de todos os programas e projetos e da aplicação de recursos oriundos do governo federal. Registra-se, entretanto, que — em paralelo — o governo mantém uma outra estrutura com a finalidade de realizar trabalhos de assistência social. Trata-se do *Serviço de Promoção e Bem-Estar Comunitário — Soprobem*, um órgão vinculado ao gabinete do Governador, por conseguinte, fora do comando da SEAS.

Em julho de 2001, o Governador do Estado, ao lado da presidente do *Soprobem* (a mãe do Governador), dá posse a um dos secretários extraordinários de Projetos Especiais como superintendente da Diretoria Executiva do órgão. Na solenidade de posse, o Governador *pediu que todo o trabalho de assistência social, assim como o reaparelhamento da Fábrica de Sopa fossem desenvolvidos em parceria com a Prefeitura de Maceió*³⁴. Por sua vez, o Superintendente adverte que o *Soprobem não é mais um cabide de emprego para dondocas*³⁵. O Serviço tem atuação prioritariamente voltada ao atendimento de crianças e adolescentes que moram nas ruas.

³⁴ AL Notícias, 14 de julho de 2001.

³⁵ O Jornal, 7 de outubro de 2001.

B - Co-financiamento da Política de Assistência Social

Por definição constitucional e da LOAS, o financiamento da assistência social integra o orçamento da Seguridade Social, sendo responsabilidade dos três níveis de governo e da sociedade, através de recursos oriundos de :

- a) contribuições sociais, de acordo com o estabelecido no artigo 195 da Constituição Federal: dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; dos trabalhadores e; sobre a receita de concursos de prognósticos;
- b) recursos fiscais das três esferas de governo;
- c) recursos arrecadados pelos fundos de Assistência Social nas três esferas de governo, de acordo com as respectivas leis de criação;
- d) recursos de renúncia fiscal resultantes de imunidades e isenções concedidas a entidades sem fins lucrativos e beneficentes de assistência social.

Diferentemente dos recursos destinados a outras políticas como saúde e educação, o que se destina à assistência social não tem valores estabelecidos legalmente para a sua manutenção. Há apenas uma recomendação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no sentido de que lhes sejam assegurados 5% (cinco por cento) dos recursos da Previdência. No caso da transferência de recursos destinados à execução municipal, o repasse acontece diretamente do Fundo Nacional aos Fundos Municipais. Os estados recebem recursos do Fundo Nacional para a execução de projetos ou programas de abrangência estadual, como é o caso de capacitação de recursos humanos, de ações em consórcios ou de situações em que os municípios, por não estarem habilitados à Gestão Municipal, ficam impedidos de coordenar a rede de prestação de serviços, cabendo isso à esfera estadual. A criação do Fundo Estadual da Assistência Social é uma exigência do Sistema. Constituem-se receitas do Fundo, entre outras ³⁶:

- a) dotação orçamentária da União;

³⁶ Cf. Manual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

- b) dotação orçamentária dos tesouros de outros níveis de governo;
- c) doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venham a ser recebidos de organismos e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoa física e jurídica, nacionais ou estrangeiras;
- d) receitas de aplicações financeiras do fundo;
- e) receitas provenientes de alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social;
- f) transferência de outros fundos.

Os estados participam do financiamento da assistência social das seguintes formas: a) *contrapartida*, que corresponde a um percentual obrigatório estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), relativo aos recursos federais recebidos pelos estados ou municípios, que devem ser alocados em espécie; b) *co-financiamento*, ou seja, a parcela de recursos financeiros próprios que o estado ou o município aloca no seu orçamento, objetivando complementar os recursos necessários para garantir a realização das ações previstas no Plano Plurianual de Assistência Social. Todos os recursos, independentemente da fonte, deverão compor o Fundo da Assistência Social, que deverá constituir uma Unidade Orçamentária específica, com utilização submetida a deliberação do Conselho de Assistência Social.

Em Alagoas, o Fundo Estadual de Assistência Social foi instituído pela Lei nº 5.810 de fevereiro de 1996, assegurando as definições políticas estabelecidas pela LOAS, mas incorporando um equívoco legal na definição das fontes para a composição de sua receita, ou seja, definindo que o Fundo seria também composto por um percentual dos tributos arrecadados pelo Estado, o que não tem sustentação legal. Apesar de haver percorrido todo o caminho burocrático, tendo passado pelo Legislativo e pelo Executivo, o Fundo não conseguiu ser operacionalizado. Esta situação permaneceu até dezembro de 2002, sendo corrigida pela Lei 6.341. Desta forma, o governo do Estado esteve desobrigado de submeter ao Conselho Estadual qualquer operação relativa a gasto com a assistência social, restringindo-lhe o espaço de exercício de controle.

Com a inexistência do Fundo, o governo alocou os recursos destinados à assistência social primeiro na Secretaria do Trabalho e Ação Social e, depois, na Secretaria de Estado de Assistência Social, sendo as mesmas as unidades orçamentárias (UO) de onde se originaram os recursos para esta política pública. No período 1998-2001, observa-se que a aplicação de recursos para as secretarias titulares da assistência social acontece conforme tabela a seguir:

TABELA 13
Recursos utilizados pelas Secretarias titulares da Assistência Social em Alagoas no período de 1998 a 2001.

Secretaria	Total de recursos (R\$)/ ano			
	1998	1999	2000	2001
Secretaria de Trabalho e Ação Social-SETAS	6.924.569,52	3.740.092,31	_____	_____
Secretaria de Assistência Social-SEAS	_____	_____	2.808.962,92	3.108.846,99

Fonte: Balanço Geral do Estado de Alagoas;1998- 2001.Secretaria da Fazenda -SEFAZ.

Existem alguns dados complementares que se tornam indispensáveis à nossa análise sobre o desdobramento que se verifica na utilização desses recursos. Em 1998 a SETAS aplicou os seus recursos—R\$ 6.954.569,52—da seguinte forma: para a função *Trabalho*, R\$ 5.500.334,30 e para a função *Assistência Social*, R\$ 1.454.225,22. Em 1999, a SETAS utilizou os seus recursos da seguinte maneira: para a função *Trabalho*, R\$ 3.488.175,01 e para a função *Assistência Social*, R\$ 251.917,30. Nos anos 2000 e 2001 os recursos constantes da tabela destinam-se à função assistência social, então assumida pela SEAS.

Cabe aqui outro esclarecimento, ou seja, a função assistência social não se efetiva unicamente através da SETAS ou da SEAS; ela perpassa outros órgãos do governo, o que provoca um descompasso muito grande entre o que o governo gasta com a função assistência, cujos recursos se destinam por exemplo à cobertura de despesas com previdência, inativos, PASEP e outros, e o que, de fato, é aplicado através da Secretaria titular desta política. Este descompasso pode ser comprovado com a observação da tabela seguinte:

TABELA 14- Despesas com a função assistência.

Função/ ano	Responsável pela despesa com a função	
	Diversos órgãos	SETAS/ SEAS
Previdência e Assistência—1998	95.877.713,15	6.954.569,52
Previdência e Assistência—1999	105.302.782,59	3.740.092,31
Assistência Social—2000	9.217.969,89	2.802.962,92
Assistência Social—2001	4.611.136,62	3.108.846,99

Fonte: Balanço Geral do Estado de Alagoas;1998-2001.Secretaria da Fazenda –SEFAZ.

Observa-se, na tabela, uma brusca redução nas despesas efetuadas com a assistência entre os anos de 1999 e 2000. A partir deste ano opera-se um desdobramento da função que até aí era *assistência e previdência*, passando as mesmas a existirem de forma independente, como previdência social e assistência social. Quando analisamos o desdobramento das despesas efetuadas pelas secretarias, tivemos a possibilidade de constatar que elas não se referem apenas à realização de projetos, mas dizem respeito também, em maior volume, a pagamento de pessoal, diárias, equipamentos, material de consumo. A SEAS, em 2001, utilizou os seus recursos — R\$ 3.108.846,99— em dois itens: manutenção do gabinete—R\$ 2.992.779,42 e o projeto de Segurança Alimentar—R\$ 116.067,57.

Todas as informações obtidas levaram-nos às seguintes conclusões: a) o estado de Alagoas até dezembro de 2002 não havia instituído o Fundo específico para a assistência social; b) não há registro da efetivação de co-financiamento para qualquer projeto na área. A participação da esfera estadual no financiamento de programas e projetos de assistência social, portanto, limita-se às contrapartidas. Apesar de não resolvido o problema operacional / legal do Fundo — apenas superado, conforme se espera — com a Lei 6.341 de dezembro de 2002, visando facilitar o controle interno, o Secretário adotou as seguintes categorias para classificar os recursos disponíveis para a assistência social: *Secretaria, Fundo e Convênios*; apenas os recursos relativos à contrapartida compuseram o Fundo.

Limitado à captação de recursos, mesmo assim o estado apresenta um preocupante desempenho. Segundo análise do Secretário³⁷,

³⁷ Informações obtidas em entrevista feita ao Secretário de Assistência Social. Arnóbio Cavalcanti Filho, em 20/12/2002.

O melhor exemplo disso é o Projeto de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que, implantado em 1999, chegou até meados do ano de 2000 atendendo a 57(cinquenta e sete) municípios. No espaço de menos de um ano, num esforço conjunto entre os gestores estadual e federal, os recursos chegaram aos 102 municípios. Alagoas, no último ano, ficou entre os cinco maiores captadores de recursos, conforme registro da SEAS/ nacional, o que resultou da captação acumulada do exercício corrente e de valores relativos ao exercício anterior, não liberados por questões locais.

Verifica-se, portanto, que Alagoas limita-se a atender às exigências da esfera federal como condição para liberar os recursos destinados aos programas e projetos que se realizam em nível nacional; via de regra, entre cinco e dez por cento do valor total. Este, e os assinalados anteriormente, são os limites da política de financiamento para a assistência social no estado de Alagoas.

C - Proposição de critérios para transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual

Face à situação anteriormente explicitada, ou seja, estar o Estado limitado à contrapartida aos projetos nacionais, Alagoas se submete aos critérios definidos pela esfera federal, não destinando recursos próprios para qualquer realização que extrapole a iniciativa federal. O estado, portanto, não desenvolve projetos de iniciativa própria, nem amplia o volume de recursos relativos às iniciativas do governo federal, voltadas para situações em que a realidade local exija maiores investimentos.

D - Formulação da Política Estadual de Assistência Social e de estratégias de descentralização, negociação e pactuação

A Política Estadual de Assistência Social está definida desde o ano de 1999, tendo sido resultado de uma elaboração coletiva da qual participaram sindicatos, associações de moradores e entidades prestadoras de serviço na área da assistência social. O titular da SETAS à época, Joaquim Brito, reconhecendo a importância daquela definição afirmava que³⁸

Essa área sempre foi usada para se ganhar votos em época de eleição e nós não podemos mais conviver com essas práticas. Desta vez a política de trabalho garantirá um espaço específico para os excluídos sociais.

³⁸ AL SETAS, maio de 1999.

O secretário reconhecia o forte componente político da assistência social e supunha que a definição de uma Política de atuação pudesse conter as investidas político-partidárias e suas repercussões sobre esta política pública. Isto não foi possível. A SETAS, depois SEAS, foi alvo de constantes negociações que objetivaram sempre a superação de algum mal-estar político-partidário. Superada qualquer ingenuidade, que suponha a escolha de secretários de estado sem levar em consideração os interesses político-partidários, o que aconteceu com esta secretaria, extrapola as expectativas. No período de 1998-2001, o estado de Alagoas teve nada menos do que seis titulares na pasta da assistência social, dispensando-se aí os períodos de interinidade. Esta secretaria foi constantemente utilizada, diga-se de passagem, a mais utilizada moeda em momentos de negociações que envolveram o Executivo e o Legislativo.

Nesta situação, a Política Estadual de Assistência Social — nem sempre conhecida sequer pelos Secretários, via de regra totalmente estranhos à área — é desconsiderada, visto ser uma peça secundária diante dos interesses de políticos ainda não saciados em sua fome de poder. Assim, acompanhando-se o noticiário local, é possível registrar o número de Deputados tornados Secretários (não somente desta pasta, mas aí com maior incidência) e, mais recentemente, a definição do Secretário passando para área de influência dos senadores. Talvez isto seja um indicativo de ascensão da assistência social em Alagoas.

A interferência político-partidária não se encerra neste espaço, estendendo-se à composição do quadro de pessoal da Secretaria. Conforme registramos anteriormente, este quadro é composto por pessoal efetivo, “*os da casa*”, e pessoal comissionado, “*os temporários*”. O grupo de pessoal comissionado chega a compor um quarto do quadro, podendo — como sempre acontece — ser substituído em todas as ocasiões de mudança do Secretário; podendo também atender, através de nomeações, a interesses de políticos nem sempre afinados. Assim, há relatos de comandos e contracomandos, diante dos quais tornava-se necessário saber qual a ordem hierarquicamente superior na escala de poder para, só então, providenciar o atendimento.

Diante desta situação é possível constatar que a Política Estadual de Assistência Social, elaborada e lançada em 1999, é, sobretudo, *um documento*, nem sempre reconhecido e incorporado ao discurso, aos novos documentos produzidos e muito menos ao cotidiano dos responsáveis pela gestão desta política.

No que diz respeito à *formulação de estratégias de descentralização, negociação e pactuação*, pretendemos agora refletir sobre a primeira. Quanto aos itens negociação e pactuação, cremos já haver elementos suficientes ao entendimento do prejuízo que incide sobre elas. Primeiro, o fato de o estado não destinar recursos próprios para a assistência social, o que limita a sua atuação e, segundo, o uso desmedido da assistência para atendimento a interesses menores, resultando em privilégios que contrariam às necessidades registradas no estado.

A descentralização, no que se refere à habilitação dos municípios à Gestão Municipal, apresenta números altamente positivos. Iniciado o processo em 1999, já naquele ano foram 75 (setenta e cinco) os municípios habilitados, tendo-se chegado em 2001 com apenas três municípios não habilitados. Dados relativos a esse processo são apresentados na tabela a seguir:

TABELA 15
Situação dos municípios conforme habilitação à Gestão Municipal no período 1999/2001.

Situação	Municípios/ ano		
	1999	2000	2001
Habilitados	75	12	12
Habilitados com ressalva	03	01	01
Habilitação renovada	—	74	12
Habilitação renovada com ressalva	—	—	74
Não habilitados	24	15	03

Fonte: Comissão Intergestora Bipartite- CIB. SEAS/ AL- 2002

Como se observa, em 2001, 99 dos 102 municípios estavam habilitados à gestão municipal, ou seja, 97% deste universo, superando a marca nacional de 73% à época.³⁹ Isto significa uma positiva aceitação da descentralização, o que é confirmado pelo número de municípios não habilitados, onde se registra um comportamento decrescente.

Apesar deste avanço, observa-se que algumas entidades no estado resistem à descentralização. Em decorrência disso, até o final do ano 2001 havia ações que não estavam sob o comando do gestor municipal e, mesmo sendo realizadas nos municípios, estavam diretamente vinculadas à Fundação Ação Feminina da Asplana (FAFEPLAN), ao Clube da Mulher do Campo, ambos vinculados ao setor produtivo da cana- de-

³⁹ Conforme palestra de Marlete Sales. III Conferência Estadual de Assistência Social de Alagoas; outubro de 2001.

açúcar, e às Obras Sociais Claretianas do Nordeste, campo de atuação da Igreja Católica. Também não estavam municipalizados os Centros Sociais Urbanos. Em 2002 ocorreu a municipalização de todos esses serviços.

E - Prestação de serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada no âmbito do respectivo estado

Não há qualquer registro de atuação do estado através de rede regional de serviço. O único registro de prestação de serviços assistenciais assumida pelo governo de Alagoas refere-se ao Complexo Educacional Humberto Mendes, uma instituição resultante das sucessivas transformações pelas quais passou a FEBEM, depois Cidade de Menores e, finalmente, Complexo Educacional Humberto Mendes. O objetivo da instituição é o atendimento a crianças e adolescentes envolvidos em atos infracionais. O Complexo se situa na esfera estadual pelo fato de atender a demandas que se originam em diversos municípios. Durante a pesquisa tornou-se evidente a expectativa de deslocar esse serviço para a esfera municipal.

F - Articulação com outras políticas públicas de âmbito estadual, com vistas à inclusão dos destinatários da Assistência Social

A execução de alguns programas e projetos exige a articulação da SEAS com outras secretarias estaduais e municipais, além de outras instituições e entidades. Tomando como fonte de informação documento da Secretaria⁴⁰, é possível constatar nas ações da assistência social o estabelecimento das seguintes parcerias: Secretaria de Estado da Educação, Secretarias Municipais de Educação e de Saúde, Delegacia Regional do Trabalho, Pastoral da Criança, Ministério Público, Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e as Associações dos Deficientes Físicos de Alagoas, dos Hemofílicos e dos Renais Crônicos.

G - Gestão das redes de assistência social localizadas nos municípios que ainda não se habilitaram para a gestão municipal

Conforme se observa na tabela 15, o número de municípios não habilitados sofreu uma significativa redução, chegando a quase desaparecer em 2001. Em 2002,

⁴⁰ Sinopse dos Programas, projetos e Serviços de Ação Continuada. DPI/SEAS-AI

apenas em um município que ainda se mantinha nesta situação o gestor estadual precisou assumir o comando da rede de assistência social.

H - Desenvolvimento, em articulação com a União, de iniciativas de apoio aos municípios no aperfeiçoamento da capacidade gestora própria e na organização dos sistemas municipais de assistência social

No período a que se refere o nosso estudo, pode ser classificada como tímida a atuação do estado no sentido do aperfeiçoamento da capacidade gestora dos municípios e na organização dos sistemas municipais de assistência social. É possível constatar o empenho da Secretaria no sentido de capacitar os municípios para a execução de programas e projetos e, mais recentemente, já em 2002, no sentido de melhor instrumentalizar os Conselhos Municipais para o desempenho de suas funções.

Entretanto, é importante registrar que a SEAS ainda não conhece a rede estadual, ou seja, as organizações governamentais e não-governamentais prestadoras dos serviços de assistência social em Alagoas. A Secretaria apenas conhece a rede conveniada, havendo a necessidade de um trabalho junto aos municípios para que, a partir do levantamento de suas redes, seja possível definir a rede estadual.

I – Coordenação do Sistema Nacional de Informação, no seu âmbito de atuação

Estabelecido um paralelo com o que passou a acontecer em 2002, pode-se afirmar que esta Coordenação foi inexistente até então. Em março de 2002, a SEAS lançou o Plantão 48 horas, um serviço oferecido através de Internet ou de telefone, por meio do qual as pessoas ou instituições interessadas podem obter, em um prazo máximo de 48 horas, as informações solicitadas. Através do serviço é possível acompanhar o repasse de recursos federais, o pagamento de benefícios, ter acesso a informações sobre programas e como implantá-los nos municípios. Sobre os municípios, é possível conhecer: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e os dados políticos, econômicos e geográficos definidores de sua realidade. A SEAS pretende utilizar o serviço como um espaço de prestação de contas de seu trabalho à sociedade, além de, através dele, receber críticas e sugestões⁴¹.

⁴¹ Cf. Relatório de gestão. Primeiro quadrimestre de 2002. SEAS/AL.

J - Desenvolvimento de ações de combate à pobreza, de âmbito estadual e regional

Por iniciativa do estado, como analisado anteriormente, não há qualquer ação que se refira a este item, ou seja, não há, neste sentido propostas geradas no estado. Segundo admitem alguns técnicos, há municípios em relação aos quais caberia um redimensionamento quanto aos recursos federais disponibilizados. De um modo geral, há, na SEAS, uma concordância quanto à necessidade de um maior volume de recursos, tendo em vista a situação de carência da maioria dos municípios alagoanos. Apesar disso, o estado limita-se às propostas e aos recursos de origem federal.

K - Articulação e elaboração de programas e projetos de assistência social que tenham abrangência regional e/ou estadual

Toda a análise desenvolvida até o presente permite chegar à conclusão sobre a inexistência de qualquer iniciativa ou atuação neste sentido, à exceção do trabalho desenvolvido através do Complexo Educacional Humberto Mendes, ao qual já nos referimos.

L - Supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional

Não havendo ações específicas de âmbito estadual e regional, resta-nos analisar como o Estado procede para supervisionar, monitorar e avaliar as ações resultantes de programas e projetos em nível nacional que se realizam *em* âmbito estadual. As informações obtidas junto a diferentes técnicos da SEAS dão conta da inexistência de qualquer procedimento sistemático neste sentido. O que tem acontecido é a adoção de medidas emergenciais, sempre a partir de denúncias, com o objetivo de corrigir algum problema registrado na execução das ações.

Os instrumentos utilizados nestas situações e, principalmente nas avaliações, são produzidos pela SEAS/ Nacional. Em 2002 a equipe técnica da SEAS/ Alagoas elaborou um projeto de monitoramento, compondo, inclusive, os instrumentos específicos, considerando as características e exigências de cada programa/projeto. Ainda neste ano não se implantou este novo procedimento.

M - Desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos para a área de assistência social, em articulação com os gestores municipais

Colocamo-nos aqui diante de uma situação com diversos e problemáticos desdobramentos localizados nos espaços interno e externo da Secretaria. O primeiro ponto a ser considerado é a descontinuidade administrativa registrada na SEAS, provocando a constante substituição de pessoal responsável pelos programas. Como sinalizamos no início deste capítulo, há na SEAS um quarto do quadro de pessoal composto por servidores comissionados. Acontece que é a esses servidores que são entregues — com raríssimas exceções— as assessorias, as diretorias, as coordenações de programas e projetos. Neste pessoal concentram-se os investimentos relativos a domínio do conhecimento sobre os projetos e programas, visto serem essas pessoas que participam de treinamentos, de cursos, de viagens. Quando muda um secretário, via de regra, muda-se um elevado número de pessoas integrantes da equipe técnica e, com elas, vai-se muito do conhecimento necessário ao bom andamento dos trabalhos.

Por outro lado, os servidores efetivos, também identificados como “*os da casa*”, percebem-se em uma situação secundária. Alguns têm acesso às poucas funções gratificadas — 15 ao todo — mas em número relevante, são submetidos às sucessivas sessões de transmissão de rotina e, mais difícil ainda, à transmissão do sentido desta rotina para a proposição da assistência social. A SEAS não dispõe de qualquer mecanismo de avaliação de desempenho dos servidores ou de mecanismos objetivos que estimulem esse desempenho. Paralelamente, em decorrência de todo o processo de formação do seu quadro de pessoal, inicialmente explicado, registram-se sérias situações de diferenças salariais, negando qualquer princípio isonômico: há servidores cujos salários incorporam gratificações obtidas em outros setores, o que os torna diferentes de outros, cujos salários são mais baixos. Há, enfim, um acúmulo de diferenças internas capazes de dificultar a execução de qualquer programa de qualificação de recursos humanos. Este é um problema registrado na Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), mas não é exclusividade dela. Acreditamos ser um problema da administração pública brasileira, à medida que o novo paradigma, ou seja, a administração pública gerencial, assumida com a Reforma do Estado, busca o controle dos resultados, desincumbindo-se do controle do processo.

Deste modo, observamos na SEAS, nosso espaço específico de estudo, uma anti-política de recursos humanos que se expressa pela falta de estímulo aos servidores, pela existência de um clima de permanente instabilidade e, finalmente, pela falta de renovação do quadro permanente da Secretaria. Acrescenta-se a isto a pouca valorização dos profissionais da assistência social, na secretaria específica desta política. Segundo o gestor, não foi prevista no governo que se fundava em 2002 qualquer melhoria para esses profissionais lotados na SEAS.

Verifica-se ainda, nesta secretaria, a permanência de marcas de uma forma de administração patrimonialista, que se esperava superar a partir dos anos 30 com o estabelecimento de uma administração político-burocrática. O que se observa é que, através de mecanismos legais, o espaço público é apropriado em função do atendimento a interesses privados. Assim, preservam-se formas arcaicas de administração da coisa pública. Em relação a isto é de fundamental importância a observação de Shigunov Neto, para quem *é preciso lembrar que a preocupação com os recursos humanos das organizações acentua-se apenas pela impossibilidade de as instituições atualmente atingirem plenamente seus objetivos sem que haja o envolvimento e o comprometimento de seus funcionários*⁴². A situação de recursos humanos da SEAS indica a necessidade de um estudo específico, mas este parece ser um problema generalizado na administração do estado de Alagoas e, acredito, na administração pública brasileira.

Apesar de todo este quadro e considerando-se ainda a dinâmica da composição das equipes nos municípios, há algum registro de qualificação de recursos humanos para a área da assistência social, em articulação com os gestores municipais e, mais uma vez, constata-se que o Estado se limita à condição de executor de um programa nacional. Desde 1999 desenvolve-se no Brasil um *Projeto de Capacitação a Distância*, realizado através das séries *Diálogos* e *Debate Brasil Urgente*, programas veiculados através da televisão e de fitas para vídeo. Todos os estados brasileiros, inclusive Alagoas, receberam o material para o desenvolvimento do projeto, enviado simultaneamente para os gestores e para os conselhos estaduais. Conforme os relatos obtidos, até o primeiro semestre do ano de 2001 este material foi usado de forma assistemática, não resultando daí qualquer relatório que possibilitasse a obtenção de dados precisos. Por outro lado, há informações imprecisas de que, em algum momento, a Universidade Federal de Alagoas

⁴² SHIGUNOV NETO, Alexandre. *Avaliação de desempenho: as propostas que exigem uma nova postura dos administradores*, p.69-70.

(UFAL), através de seu Núcleo Temático de Assistência Social (NUTAS), participou de ações de capacitação, tendo sido estas direcionadas aos funcionários da Secretaria.

Diante destas situações, há dois novos aspectos a serem considerados: a documentação e a continuidade das ações. Um dos sérios problemas da SEAS é a exigüidade de documentos, um sério empecilho para qualquer trabalho de pesquisa e mesmo para que se imprima continuidade a trabalhos, diante de uma rotatividade tão alta de pessoal. Parece haver um jogo de poder que se sustenta na posse de documentos e, logicamente, de informações.

Também não pode ser descartada a possibilidade de não serem produzidos importantes documentos, diante da iminente saída de pessoas comissionadas. O fato é que a memória documental da secretaria é de comprovada fragilidade. Além disso, o fato de ter havido um incêndio no qual foram destruídos muitos documentos funciona como uma explicação muito utilizada. Apesar de ter ocorrido em 1996, ainda há referências a este sinistro como explicação para o problema.

Ainda em relação à qualificação de recursos humanos, cumpre recuperar um outro dado importante. Em 1999, com a extinção do escritório da Secretaria de Assistência Social em Alagoas (SAS), alguns dos seus profissionais foram transferidos para a UFAL, como aconteceu em outros estados, resultado de uma parceria estabelecida, envolvendo as Pró-Reitorias de Extensão, ou similares, no sentido de se poder contar com as universidades brasileiras na capacitação de recursos humanos para o novo momento da assistência social. Na UFAL, a criação do NUTAS, abrigando a maioria do pessoal transferido da SAS, era a resposta efetiva da Universidade ao desafio que se colocava.

A aproximação inicialmente estabelecida parece ter vivido um processo de enfraquecimento, de modo que o NUTAS é raramente referido na SEAS, quando registra as parcerias construídas para os trabalhos realizados. Pelo que observamos, a relação NUTAS/SEAS parece assentar-se mais no campo da competição do que da colaboração. Não aprofundamos a análise nesta direção, mas é inquestionável a limitada presença do NUTAS nas atividades de qualificação de recursos humanos, desenvolvida atualmente pela SEAS.

Finalmente sobre esta competência do estado, constatamos que a SEAS iniciou em 2001 um trabalho sistemático de utilização do material relativo à Capacitação a Distância e elaborou um amplo projeto a ser desenvolvido junto aos municípios a partir de 2002. Um importante dado a ser considerado é que a coordenação de todo esse projeto, que significará um avanço na área de qualificação, está sob a responsabilidade de um técnico comissionado, sujeito a substituição. Na coordenação do projeto não registramos a formação de equipe nem a participação efetiva de representante do Conselho Estadual, o que torna o projeto ainda mais vulnerável.

N - Elaboração de relatório de gestão

Conseguimos ter acesso ao relatório de gestão referente ao ano 2001 e nele percebemos um nítido corte entre as atividades que aconteceram até 12 de julho e as que se desenvolveram a partir daí, sendo estas privilegiadas no documento. Tal corte corresponde a um novo processo de mudança de secretário. Como analisado anteriormente, a memória da SEAS mais uma vez é prejudicada. Quanto aos períodos anteriores, não localizamos outros relatórios.

O - Elaboração do Plano Estadual de Assistência Social

A Secretaria elaborou o seu Plano Plurianual para o período 2000-2003. Em 2002 realizou um processo de atualização, revendo prioridades, planilhas e metas para aquele ano.

P - Acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Trata-se de mais um projeto financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. O BPC é um programa que objetiva a garantia de uma renda mínima correspondente a um salário mínimo mensal para idosos com 67 anos ou mais e para os portadores de deficiência, incapacitados para a vida independente e para o trabalho, cujas famílias tenham renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo.

A revisão desses benefícios (resultando, ou não, em renovação) ocorre a cada dois anos, sendo este trabalho de responsabilidade dos municípios, sob supervisão de uma comissão composta por Dataprev/ INSS e SEAS-AI. Para isso, o Fundo Nacional repassa os recursos e os instrumentos necessários. A atuação do gestor estadual deve

ocorrer através de apoio técnico, do repasse de recursos do governo federal e de coordenação estadual do Projeto, junto com o Dataprev e o INSS.

A Secretaria vem realizando o *acompanhamento e a avaliação do BPC* desde o ano 2000. Cumpriu a primeira etapa do processo no período de março de 2000 a julho de 2001, com uma abrangência de 85 (oitenta e cinco) municípios. A segunda etapa, iniciada em abril de 2001, tinha conclusão prevista para junho de 2002. Mais duas etapas estão planejadas, estendendo-se as atividades até 2003⁴³.

A atuação do gestor estadual assume relevância na capacitação dos municípios, considerando-se o grau de dificuldade enfrentado para lidar com os manuais básicos de trabalho, devido à elevada complexidade que apresentam.

Q - Formalização e instalação de Comissão Intergestora Bipartite, a partir da indicação dos representantes dos municípios

As comissões intergestoras *são espaços de caráter permanente de articulação entre os gestores da Política de Assistência Social, organizados com a finalidade de assegurar a pactuação, isto é, a negociação e o acordo entre as três esferas de governo, no sentido de tornar efetiva a direção única em cada uma delas, para que não ocorra duplicidade ou omissão na execução das diversas ações*⁴⁴. Em âmbito federal deve ser organizada a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), com representantes da União, dos estados e dos municípios; nos estados devem ser organizadas as Comissões Intergestoras Bipartites (CIB), com a seguinte composição: três representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social, ou congêneres, e seis gestores municipais, responsáveis pela Política de Assistência Social, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas).

É de competência do Secretário Estadual de Assistência Social a indicação dos três membros titulares e de mais três suplentes, como representantes do estado; dentre os titulares define-se o coordenador da CIB. É de responsabilidade do Coegemas a indicação de seis titulares e seus suplentes. A escolha dos representantes do Coegemas

⁴³ Conforme Sinopse dos Programas, Projetos e Serviços de Ação Continuada, p.51-2.

⁴⁴ Manual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, p.29.

pode acontecer através de eleição ou de consenso entre os gestores municipais de diferentes regiões do estado.

A Comissão Intergestora Bipartite foi instituída em Alagoas pela Portaria nº 90, de 20 de agosto de 1999, da Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS). O Regimento Interno da CIB define que a representação dos gestores municipais deverá contemplar as regiões do estado e que o Secretário Municipal de Assistência Social da capital do estado é representante nato dos gestores municipais. Desde o início de seu funcionamento, a CIB tem tido como coordenador o Secretário Estadual, o que não acontece em decorrência do Regimento, que apenas estabelece que o coordenador deve ser escolhido dentre os representantes governamentais.

A escolha dos representantes dos gestores municipais tem sido feita com algumas dificuldades, por conta da suspensão das atividades do Coegemas em decorrência de uma série de fatores, dentre eles, a inexistência de um local para o seu funcionamento⁴⁵. Em virtude disso, registra-se um esvaziamento em algumas atividades da CIB e a impossibilidade de efetuar as substituições necessárias, o que significa um sério prejuízo ao seu desempenho.

R - Definição da relação com as entidades prestadoras de serviço e dos instrumentos legais a serem utilizados

Observando a proposta da descentralização, a relação do governo estadual com as entidades prestadoras de serviço é, geralmente, intermediada pelos municípios. Neste caso, constatamos que a capacitação de recursos humanos para a execução de projetos e programas tem sido um mecanismo utilizado em período mais recente para esta relação. Como o estado não executa projetos próprios, os instrumentos legais utilizados são os decorrentes de definições em nível nacional.

⁴⁵ Segundo exposição da gestora municipal Decite Sá. III Conferência Estadual de Assistência Social de Alagoas; outubro de 2001.

S - Controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis nºs 8.812, de 24 de setembro de 1991 e 9.732, de 11 de dezembro de 1998, e suas regulamentações

Segundo técnicos da SEAS, esta competência exige uma maior reflexão sobre a sua exeqüibilidade, não só em Alagoas, mas em âmbito federal. Os técnicos apontam para questões básicas como o fato de que o próprio conceito de entidades beneficentes carece de maior precisão. Em virtude disso, deixamos de fazer qualquer análise sobre este item.

Cumprido o percurso analítico anteriormente definido e, em decorrência de uma análise orientada pelos indicadores/competências, devemos agora retomar o conjunto dos *elementos operacionais indicativos de viabilização da descentralização*, conforme se observa na dinâmica do Sistema em Alagoas. Este é o primeiro momento de síntese do trabalho e objetiva encaminhar algumas conclusões acerca da descentralização, uma de suas categorias analíticas.

A análise sobre a *coordenação da política de assistência social no âmbito estadual* levou-nos à constatação de que o gestor não tem o comando único da assistência social em Alagoas, verificando-se, assim, um problema de descentralização intragovernamental, ou seja, o governo do Estado mantém um duplo comando: a SEAS, onde se coloca a possibilidade de assumir a nova perspectiva definida para a assistência social, e o Soprobem, onde se reserva um espaço para as práticas assistenciais, beneficentes, primeiro-damistas, numa clara negação da assistência social enquanto política pública. O governo desconsidera o comando único a ser exercido pelo gestor, uma das diretrizes estabelecidas para a assistência social.

A atuação do gestor, enquanto *agente de articulação político-regional*, é inexpressiva em decorrência de fatores como a restrição de recursos financeiros, a restrita condição de coordenador e/ou executor de propostas geradas em nível federal que assume e, ainda, a descontinuidade das ações provocadas pelas freqüentes substituições de secretários. Somente a partir do ano de 2001, percebem-se iniciativas no sentido do desenvolvimento de ações que exigem a articulação de blocos de

municípios. Pelas mesmas razões, também é restrita a atuação do gestor enquanto assessor técnico junto aos municípios.

O fato de estar Alagoas limitada à execução de programas, projetos e serviços estabelecidos a partir das definições nacionais, restringe a sua atuação enquanto *coordenador de planejamento e da organização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social*. Apesar de todo o empenho que se possa observar na atuação dos técnicos, verifica-se no estado a falta de definição política e econômica no sentido de priorizar as necessidades locais específicas.

Em Alagoas, registrou-se uma resistência inicial à descentralização e uma clara acomodação à condição de executor assumida pelos estados nos primeiros momentos deste processo. Posteriormente, em decorrência de mecanismos de indução utilizados em nível federal, o gestor estadual assegurou as condições para a habilitação dos municípios à condição de gestores da assistência, uma das tarefas exigidas da esfera estadual enquanto *promotora da descentralização*. No que se refere à *execução de ações de monitoramento e avaliação*, constatamos que em Alagoas, em 2002, ainda se encontravam em fase de elaboração os instrumentos próprios a esses procedimentos.

A análise sobre o gestor, enquanto *promotor do reordenamento institucional, transferindo a execução de ações e recursos aos municípios*, permitiu-nos constatar que, mesmo sendo elevado o número de municípios habilitados à gestão da assistência social, o Estado tolerou algumas resistências que se arrastaram até 2002. Quanto à transferência de recursos aos municípios, esta tem sido limitada às contrapartidas exigidas ao gestor estadual. Enquanto *fomentador do processo de habilitação dos municípios à gestão municipal*, o gestor estadual conseguiu a adesão quase total dos municípios ao modelo descentralizado, no período compreendido entre 1999 e 2001.

Com esta avaliação pode-se concluir sobre a existência de importantes dificuldades para que, no estado de Alagoas, se alcance a descentralização em seu sentido pleno, ou seja, para uma situação em que a descentralização não esteja restrita à transferência de recursos e atribuições, mas alcance as decisões políticas nos espaços intra e intergovernamentais.

3.2.3 - Conselho Estadual e participação da sociedade civil

Conforme definições da Lei Orgânica da Assistência Social (Art.16) e da Norma Operacional Básica da Assistência Social, os conselhos são *instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária, entre governo e sociedade civil*. Em sua composição, os Conselhos devem ter representantes de *órgãos governamentais* do Poder Executivo, responsáveis pela implementação das políticas sociais e de *órgãos não-governamentais*, escolhidos em fóruns próprios e convocados especialmente para este fim⁴⁶:

- dos usuários ou organizações de usuários que congreguem e defendam os interesses dos segmentos previstos na LOAS;
- das entidades e organizações de assistência social que prestam, sem fins lucrativos, atendimento assistencial específico de assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei;
- das entidades e organizações de trabalhadores do setor das categorias profissionais que têm como área de atuação a assistência social.

Os Conselhos são o espaço privilegiado para a participação da sociedade civil no Sistema, e isso se dá pelo fato de ter o mesmo uma composição paritária, também em virtude de suas posições terem caráter deliberativo e, principalmente, pelo fato de poderem eles trazer para dentro do Sistema a opinião dos seus usuários. Os Conselhos, através de seus integrantes não-governamentais, podem estabelecer um permanente canal de comunicação com os movimentos sociais, com outros conselhos, com diversas associações e entidades que se mantenham articuladas às necessidades e expectativas da sociedade civil.

Em Alagoas, o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) foi instituído em 27 de fevereiro de 1996, através da Lei 5.810, que o define como *órgão deliberativo, consultivo, normatizador e fiscalizador da política de assistência social, de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado à Secretaria do Trabalho e Ação Social, esta o órgão de comando único das Ações e Assistência Social no Estado de Alagoas (Art.1º)*.

⁴⁶ Cf. Manual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Por definições desta Lei e de uma outra — a 6.341, de 3 de dezembro de 2002 — que altera a anterior, o CEAS deve ser composto por: a) 6 (seis) representantes governamentais, sendo: um da Secretaria de Estado de Assistência Social; um da Secretaria de Estado de Emprego, Renda e Relações de Trabalho; um da Secretaria de Educação; um da Secretaria de Estado de Planejamento e um da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania e, b) 6 (seis) representantes da sociedade civil, sendo: dois das organizações de usuários da assistência social; dois das entidades ou organizações de assistência social e dois dos trabalhadores da área de assistência social. O presidente e o vice-presidente do Conselho devem ser escolhidos, por eleição, dentre os seus componentes, em respeito à Lei. Também por definição legal, a Secretaria deve assumir a responsabilidade de assegurar ao CEAS apoio técnico e administrativo, fornecer os recursos humanos necessários ao seu funcionamento, bem como ao de sua Secretaria Executiva e ao de Comissões ou Grupos de Trabalho que venha o Conselho a constituir. Fundamentando-se em definições da NOB, a Lei 5.810 define para o CEAS as seguintes competências:

- a- *contribuir para o processo de descentralização da Assistência Social, com participação da população por meio de suas organizações representativas;*
- b- *deliberar sobre as ações de Assistência Social no âmbito do estado, baixar normas a respeito e fiscalizar sua execução;*
- c- *articular-se com o Conselho Nacional e com os Conselhos Municipais de Assistência Social, bem assim com entidades governamentais e organizações da sociedade civil, com vistas à superação dos problemas sociais;*
- d- *aprovar a política e o Plano Estadual de Assistência Social, em consonância com as diretrizes oriundas do Conselho Nacional de Assistência Social;*
- e- *convocar ordinariamente, a cada 4 (quatro) anos, ou extraordinariamente, a Conferência Estadual da Assistência Social;*
- f- *estabelecer, em consonância com o Plano Estadual de Assistência Social, diretrizes para os programas orçamentários anuais plurianuais do Fundo Estadual de Assistência Social, além de apreciar e aprovar tais programas;*
- g- *aprovar critérios para a transferência de recursos aos municípios, a título de participação do estado no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral;*
- h- *regulamentar a concessão e o valor dos benefícios eventuais, segundo critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, na forma do Art.22, § 1º da Lei Orgânica da Assistência Social;*

- i- definir critérios para a efetivação dos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social a entidades e organizações de Assistência Social, sediadas no estado [...];*
- j- cadastrar e registrar entidades e organizações de assistência social cuja área de atuação abranja território de mais de um município;*
- k- acompanhar, junto aos municípios, a implementação dos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social;*
- l - promover ampla divulgação dos benefícios, serviços e programas de Assistência Social, e dos projetos de enfrentamento da pobreza, inclusive dos meios de acesso a eles;*
- m - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social, bem assim os ganhos e o desempenho dos programas aprovados;*
- n - elaborar seu Regimento Interno.*

A exemplo do procedimento adotado anteriormente, quando refletimos sobre a atuação do gestor, tomamos agora estas competências do Conselho e as assumimos como indicadores para análise sobre a participação da sociedade civil no Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Ao realizarmos o estudo sobre o Conselho, apoiamos-nos na compreensão de que é possível, através deste mecanismo, a composição de uma esfera pública. Neste sentido, fundamentamos-nos em trabalho desenvolvido por Raichelis⁴⁷ para quem *a construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada. Remete a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil. Formas em que interesses coletivos possam ser confrontados e negociados.*

A composição do Conselho tem observado definições legais e os lugares de presidente e vice-presidente têm sido ocupados, desde o início, respectivamente pelo Secretário e por um representante da sociedade civil. O comparecimento às reuniões é baixo, podendo-se observar com muita frequência a necessidade de uma segunda chamada, pelo fato de não se atingir quórum no horário marcado. É importante considerar que o maior volume de faltas incide sobre os representantes governamentais e, sobre isto, um entrevistado faz o seguinte comentário: *Há muitas faltas de representantes do governo. Na verdade, quem segura o Conselho é a sociedade civil* (fala de um integrante do Conselho, em entrevista).

⁴⁷ RAICHELLIS, Rachel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos de construção democrática, p.27.

Procuramos conhecer as razões que vêm assegurando a presidência do Conselho ao Secretário e concluímos que isto não é resultante de qualquer definição normativa; acontece por um consenso desenvolvido entre os que integram o Conselho e se explica da seguinte forma: *a experiência de outros estados e de alguns municípios tem mostrado que, se o presidente não é do governo, a sociedade civil é boicotada. Quando o presidente é do governo, ele precisa estar respaldado pelas deliberações do Conselho, ele sabe da importância do Conselho e o respeita* (depoimento de um integrante do Conselho).

Com esta compreensão, é possível entender a razão de nem sequer se discutir a alternância entre governo e sociedade civil na presidência do CEAS. Há registro, em ata, de situação em que o secretário, ao se apresentar ao Conselho, já é aclamado Presidente (Conforme registro em atas de 8 de fevereiro e 27 de setembro de 2000). Como em Alagoas tivemos, no período estudado, seis secretários, também foram seis os presidentes do Conselho, provocando uma instabilidade na sua dinâmica, o que pode ser comprovado pela relação direta que se verifica entre os períodos de mudança de secretário e o prejuízo registrado na sistemática de reuniões do Conselho, chegando-se a observar períodos de até dois meses sem registro de reuniões, conforme o livro de atas consultado. Além disso, deve-se considerar o volume de trabalho e as atividades políticas de representação assumidas pelo Secretário que, muitas vezes, termina sem disponibilidade para participar das reuniões, sendo sempre substituído pelo seu vice, um representante da sociedade civil. Buscamos entender este fato do ponto de vista do Secretário, cuja opinião é a seguinte:

acho que, às vezes, é incompatível e desconfortável. Tanto que, ultimamente, eu tenho delegado à vice-presidente a condução das reuniões, às quais sempre tem comparecido um integrante da minha assessoria. Acho que não é problemático mudar, estabelecer um rodízio. Vou defender esta posição. Acho que isto é emblemático, mas a gente tem que avançar. Agora, é preciso entender que isto tem uma lógica: o Conselho dependia do Secretário; funcionava e se reunia na sala dele, era tudo improvisado (depoimento do Gestor Estadual, em entrevista).

Estabelecendo-se um paralelo entre as duas falas — a que representa o pensamento do CEAS e a que expressa a visão do gestor —, podemos inferir que o

Conselho abre mão de um importante espaço na organização do Sistema, submetendo-se ao comportamento instável que vem marcando a situação da SEAS. Enfrentando estas dificuldades, mesmo nos momentos de transição e de indefinição do novo secretário, o Conselho tem buscado manter a sua dinâmica de funcionamento, reunindo-se e deliberando quando necessário, mas aguardando um novo presidente.

O Secretário reconhece as dificuldades enfrentadas pelo Conselho no que se refere às suas condições de trabalho. Um dos problemas enfrentados em seu período de existência foi — e espera-se que, de fato, tenha sido — o que se refere às suas instalações físicas. Conforme vimos, o Conselho deve ter garantidos pela Secretaria: apoio técnico e administrativo e recursos humanos que assegurem o funcionamento de sua secretaria executiva e das comissões e grupos de trabalho existentes.

A trajetória do Conselho tem sido marcada por momentos em que as condições de trabalho têm sido mais favoráveis e outros em que enfrenta maiores dificuldades. As salas a ele destinadas nem sempre oferecem condições, tendo o Conselho enfrentado problemas de impossível acesso para pessoas portadoras de deficiência física, de excessivo calor, problemas de acústica e, pior ainda, indefinição de sala, ficando a documentação em um lugar e as reuniões sendo realizadas em outro. A partir do segundo semestre de 2001 foram revistas as condições de trabalho e, apesar de todos os avanços registrados, ainda há limites, como o funcionamento da Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e do Conselho em salas contíguas de um mesmo espaço. Para os dois órgãos existe uma única sala de reunião, uma mesma secretaria, um mesmo computador e comprovados limites para a organização de documentos do arquivo vivo. O Conselho dispõe do *mínimo* para executar as suas atividades.

Considerando-se especificamente as competências definidas para o Conselho, passamos agora a analisar a sua atuação. O Conselho tem contribuído de modo pouco significativo *para o processo de descentralização da Assistência Social, com participação da população, por meio de suas organizações representativas* (item a, referido no bloco de competências do conselho). Verificamos que o conselho tem uma tímida articulação com a sociedade civil, apesar de representá-la. Em entrevista, um de seus integrantes reconhece *ser ainda frágil a aproximação com os representados, e que ainda não se observa a necessária articulação com os mesmos. O Conselho já avançou muito em relação ao seu papel deliberativo, normatizador, mas ainda precisa melhorar*

o seu desempenho enquanto articulador (fala de um integrante do Conselho, em entrevista).

O fato de, em Alagoas, apenas se desenvolverem projetos de iniciativa do governo federal limita a atuação do Conselho no que se refere a *deliberar sobre as ações de Assistência Social no âmbito do Estado, baixar normas a respeito e fiscalizar sua execução* (item **b**). Tendo os projetos a sua origem em uma esfera superior à estadual, suas normas são definidas naquela esfera, cabendo ao estado observá-las. No que se refere à fiscalização, limita-se o Conselho às situações de denúncia ou atendimento a solicitações dos municípios.

O CEAS desenvolve a articulação necessária com o Conselho Nacional, a quem recorre em caso de consultas para superar dúvidas e dificuldades. Entretanto, observamos um comportamento distanciado entre o CEAS e os Conselhos Municipais. Dados de entrevista confirmam *a necessidade de uma atuação mais consistente nos municípios. O Conselho Estadual tem se limitado a agir quando é chamado a resolver questões diante das quais os conselhos municipais não encontram saída* (depoimento de um conselheiro, obtido em entrevista). Por isso fica prejudicada a realização da competência (item **c**), segundo a qual o Conselho deve *articular-se com o Conselho Nacional e com os conselhos municipais de Assistência Social, bem assim com entidades governamentais e organizações da sociedade civil, com vista à superação dos problemas sociais*. A articulação do Conselho com entidades governamentais e organizações da sociedade civil é pouco perceptível. Conseguimos registrar apenas uma aproximação do Conselho em relação ao Ministério Público, a quem procura para consultas.

Registra-se, neste espaço, uma possibilidade não explorada de articulação entre o Conselho e o Fórum Estadual de Assistência Social, um *espaço coletivo de articulação e luta das entidades não-governamentais e governamentais que atuam na área social, bem como as que atuam na defesa e na garantia dos direitos da cidadania, acima de distinções religiosas, políticas, ideológicas ou partidárias*⁴⁸.

A constituição do Fórum registrou-se em 1996 e foi motivada, principalmente, pela luta que objetivava a estruturação do Conselho Estadual de Assistência Social.

⁴⁸ Fórum Estadual de Assistência - Alagoas. Carta de Princípios

Posteriormente, o Fórum envolveu-se em um outro embate, relativo à realização das conferências estaduais, de modo especial à segunda, efetivada pelo empenho do Fórum diante da resistência do gestor. A luta atual do Fórum refere-se à questão do financiamento da assistência. Neste sentido tem havido uma articulação do Fórum com o Conselho. Segundo a análise de um componente,

o Fórum vive atualmente um momento de refluxo. As dificuldades enfrentadas pelas entidades prestadoras de serviço têm provocado uma importante desmotivação, de modo que não se observa atualmente, por parte das entidades, a receptividade registrada anteriormente às convocações do Fórum.

A relação do Fórum com o Conselho, segundo depoimento obtido através de um dos componentes do Fórum, às vezes se torna difícil. A atuação reivindicativa, predominantemente assumida pelo Fórum, provoca em algumas situações uma resistência do Conselho, originada principalmente nos representantes governamentais. De modo geral, as dificuldades de articulação interna do Fórum — o que reflete a situação dos movimentos sociais no Brasil — têm resultado em uma atuação pontual do mesmo, o que, entretanto, não tem prejudicado a sua efetividade. No entanto, permanece pouco explorado o espaço de articulação com o Conselho, o que poderia tornar mais evidentes os interesses da sociedade civil.

O Conselho aprovou a política e o Plano Plurianual de Assistência Social e tem conseguido convocar ordinariamente a Conferência Estadual de Assistência Social, desincumbindo-se, assim, de duas das suas competências (itens **d** e **e**). A inexistência de recursos para o Fundo Estadual de Assistência Social e o fato de o Estado não co-financiar esta política impedem que o Conselho assuma algumas de suas competências (itens **f**, **g**, **h**, **m**).

Por impedimento legal, o Conselho não pode *definir critérios para a efetivação dos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social a entidades e organizações de Assistência Social*, uma competência que lhe é atribuída em seu regimento; trata-se de interferir sobre definições de uma instância hierarquicamente superior. O número limitado de entidades com atuação em, no mínimo, cinco municípios, o que justificaria o cadastro no Conselho, restringe-lhe a atuação a *cadastrar e registrar entidades e*

organizações de assistência social cuja área de atuação abrange território de mais de um município (item j), outra competência do CEAS.

A tímida atuação do Conselho, restrita em seu trabalho de articulação externa, definindo-lhe a pouca visibilidade, foi e tem sido empecilho ao seu desempenho em relação às seguintes competências: *acompanhar, junto aos Municípios, a implantação dos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social e promover ampla divulgação dos benefícios, serviços e programas de Assistência Social, e dos projetos de enfrentamento da pobreza, inclusive dos meios de acesso a eles* (itens k e l). Durante a pesquisa, pudemos observar que o avanço informacional de que desfruta o gestor não foi alcançado pelo Conselho. Este, além de não dispor de espaço na mídia virtual, não lança mão de recursos como a utilização dos espaços em jornais, emissora de rádio e TV, produção de boletins informativos, de modo a alcançar a visibilidade de que necessita.

Após esta análise, orientada pelos indicadores/competências, podemos desenvolver o segundo momento de síntese deste trabalho, retomando o conjunto de *elementos operacionais indicativos de viabilização da participação*. Neste exercício de síntese, objetivamos o encaminhamento de algumas conclusões sobre a forma segundo a qual a participação —uma de nossas categorias de análise—se realiza no Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Há, no Sistema, três espaços de comando: a Secretaria ou similar, cujo titular é o gestor da assistência, sendo definido pelo governador; a Comissão Intergestora Bipartite, cuja coordenação deve ser definida dentre os três representantes governamentais, indicados pelo Secretário; e o Conselho Estadual, espaço em que a presidência pode ser assumida por representante do governo ou da sociedade civil. Esta é, pois, no Sistema, a única possibilidade para que a sociedade civil assumira uma posição de comando. Em Alagoas, o Secretário tem sempre assumido a coordenação da Comissão e a presidência do Conselho, e o tem feito por escolha dos componentes das duas instâncias. Os representantes da sociedade civil têm abdicado desta possibilidade. A concentração – consentida – de poder que se registra neste caso é uma evidência dos limites que se colocam ao *exercício democrático de poder*. Ainda neste sentido merecem destaque as sucessivas substituições de gestores e a antipolítica dos recursos humanos estabelecida na SEAS.

O *partilhamento das grandes decisões* é ainda um objetivo a ser alcançado. O fato de limitar-se o Estado a viabilizar programações nacionais restringe a sua margem de decisão. Por outro lado, observa-se que o Conselho tem enfrentado freqüentes embates no sentido de receber a tempo as propostas e os documentos emitidos pelo governo e que exigem o seu parecer, além de continuar lutando para conhecer, discutir e exercer controle sobre os recursos financeiros destinados à assistência social. No que se refere à possibilidade de qualquer reação da sociedade civil ante o prejuízo iminente de qualquer decisão de maior porte, isto não tem sido registrado. Há apenas algumas atuações pontuais do Fórum da Assistência.

A *socialização das informações nos ambientes interno e externo da SEAS* ainda é um sério problema. Qualquer instituição precisa ter preservada a sua memória e esta ainda é um desafio para a referida secretaria. O desconhecimento ou a dificuldade de acesso a importantes documentos, a instabilidade que se registra no quadro de pessoal e o frágil arquivo são problemas sérios a ser enfrentados. Além disso, a *home page* implantada, objetivando superar parte das dificuldades relativas às informações atuais, não contempla o Conselho, que permanece prejudicado no que se refere à visibilidade de que necessita para uma melhor atuação.

A *participação da sociedade civil no Conselho* ainda não pode ser classificada como efetiva. Pelo que analisamos anteriormente, pode-se constatar que esta participação ainda se situa muito no espaço do formal, precisando avançar no sentido de atuação mais efetiva, o que exige uma mudança de comportamento dos conselheiros e do gestor. Na situação atual, constata-se que a sociedade civil ocupa os espaços que lhe são destinados no Conselho, mas limita sua participação às reuniões, havendo sérias dificuldades no que se refere à efetivação de outras atividades, como a composição de comissões ou a participação em capacitações.

A *garantia do apoio técnico, administrativo e financeiro para o funcionamento do Conselho, de modo a lhe assegurar a autonomia*, tem sido motivo de constante expectativa por parte dos conselheiros. O Conselho nem sempre tem tido asseguradas as condições básicas de trabalho, mas também não tem desenvolvido a experiência de apresentar ao gestor uma proposta anual de trabalho, com a definição de atividades, custos e demais condições necessárias à sua atuação.

O Conselho é o espaço privilegiado para o exercício *do controle pela sociedade civil sobre a execução da política de assistência social*. Registra-se aí um importante limite à participação, considerando-se o que, sobre isto, define o manual do Sistema:

O controle social, exercido pelos conselhos de assistência social, é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados à sua implantação. Uma das formas de exercício desse controle é a de zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços assistenciais para todos os destinatários da Política⁴⁹.

A adesão dos municípios aos programas, projetos e atividades apresenta números muito favoráveis. O indicativo mais representativo a ser considerado é a habilitação à gestão municipal, em que o estado alcançou a quase totalidade das suas unidades municipais.

Esta é uma visão possível sobre a situação da assistência social em Alagoas. Quando a delineamos, tivemos e continuamos com a certeza de apenas estar iniciando um estudo indispensável e inadiável, com a possibilidade de provocar novas reflexões e —esperamos— uma nova postura do estado perante esta política que se pretende pública.

⁴⁹ Manual do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, p.21.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do desafio de estudar a gestão da assistência social em Alagoas, cedemos à necessidade inicial de entender o Estado brasileiro enquanto lastro comum em que se vêm construindo experiências específicas de implementação de políticas sociais. A construção do Estado brasileiro, como vimos, responde a necessidades de um momento de expansão da economia mundial, situando-se, desde seus primórdios, em uma posição periférica e de dependência política e econômica. O Brasil vive, pois, um processo secular de desenvolvimento subordinado. Paralelamente, registra-se no país a construção de múltiplas diferenças como as raciais, regionais, sociais e econômicas, capazes de criar diversos segmentos que expressam a construção de uma sociedade assentada em profundas desigualdades.

A posição do Brasil, como a dos demais países periféricos, é caracterizada por uma constante vulnerabilidade, conforme os interesses dos países que ocupam uma posição de centralidade no sistema mundial de produção. Esta vulnerabilidade se repete no interior do país, de modo que é possível observar as diferentes posições ocupadas e as condições de vida estabelecidas em diferentes estados e regiões, materializando características do processo de reprodução do capital que é, por definição, desigual e combinado, conforme explica Francisco de Oliveira.

Deste modo, a região Nordeste e o estado de Alagoas vivenciam um processo de formação historicamente caracterizado pelo não acompanhamento do ritmo seguido pelos seus pares. Buscamos compreender este processo para explicar o comportamento do gestor estadual da assistência social em Alagoas. Justifica-se este procedimento pelo fato de que o estudo realizado assumiu como pressuposto a idéia de que o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social apresenta contornos específicos, sendo estes decorrentes das diferenças que existem entre os diversos municípios e as unidades federativas, havendo, entretanto, uma base comum, um cenário nacional em que se desenvolvem as mais diferenciadas experiências nesta área. Percorrido este caminho, tornaram-se possíveis algumas constatações sobre o cotidiano da assistência social em Alagoas e sobre elas passamos a fazer nossas derradeiras e conclusivas considerações.

A relação estabelecida entre governo e sociedade civil foi abordada neste trabalho como uma das questões centrais. Trata-se de uma relação marcada claramente pela utilização de diversas formas de poder. O governo utiliza-se do poder econômico, pois é a ele que compete o controle de recursos humanos e financeiros. Serve-se do poder ideológico à medida que influencia e condiciona comportamentos, conforme seus propósitos, e, finalmente, lança mão de sua autoridade máxima impondo definições que se colocam acima de projetos, programas e, até mesmo, interrompe a dinâmica de suas realizações, quando isto lhe interessa.

Não devemos tomar, entretanto, a atuação do governo como uma força inexorável. O poder é sempre exercido sobre alguém, ou sobre algum grupo que o aceita ou, em situações extremas, o acata pela força. No caso da assistência social em Alagoas, observamos que a sociedade civil tem utilizado de forma muito limitada o seu espaço de contestação ao poder governamental e de transformação da conjuntura pouco favorável à realização de seus objetivos e propósitos. Isso acontece por razões mais abrangentes ou mais localizadas.

No primeiro caso, podemos apontar para a preservação de uma cultura patrimonial, patriarcal e paternalista. Ou seja, o espaço público é apropriado por pessoas ou grupos com reconhecido poder político-econômico e estes privilegiam os seus interesses que, logicamente, não são públicos. A direção ou o gerenciamento da assistência social tem demonstrado um comportamento oscilante que se relaciona diretamente com a pessoa do gestor, colocando em segundo plano as definições oficiais, mesmo que se trate de uma política pública. Definida a prevalência da pessoa sobre os projetos, torna-se lógico o conseqüente estabelecimento de uma relação paternalista, em que se faz possível a proteção aos que se vinculam ao grupo que está no poder.

No segundo caso, ou seja, no campo das razões mais localizadas, podemos observar como, no espaço restrito da Secretaria, é referendado este tipo de relação de poder. O comportamento silencioso, às vezes indiferente, do pessoal *da casa* e a reação do Conselho, sempre disposto a aceitar a coordenação do governo, criam as condições propícias à consolidação de uma cultura de dominação que, em última instância, caracteriza a expectativa que se alimenta em relação aos usuários da assistência social, nem sempre alcançados por uma política de mínimos sociais. Nas duas situações, parece que o medo continua sendo um (des)valor necessário.

O conceito de gestão social perpassou este estudo, exigindo uma reflexão sobre a sua viabilidade. Trata-se de uma ação gerencial e implica, portanto, o compromisso com a participação dos cidadãos no universo dos bens e serviços socialmente produzidos. Percebemos que o modelo de administração pública vivenciado em Alagoas e, mais especificamente na SEAS, ainda não se libertou de muitas das características da administração patrimonialista, preservando privilégios de algumas pessoas ou grupos vinculados ao poder. Destarte, pode-se concluir sobre os limites que se colocam para o atendimento dos interesses dos usuários da assistência social no estado.

Cuidamos de focar o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social enquanto expressão da materialidade da Lei Orgânica da Assistência Social. Assim, tivemos a oportunidade de analisar a descentralização e a participação, entendendo-as como pilares do Sistema. Registramos uma série de dificuldades enfrentadas para que se efetive a descentralização em seu sentido amplo. Em Alagoas, pelos limites historicamente estabelecidos, verifica-se, de fato, um processo de *desconcentração*, ou seja, transferem-se recursos e responsabilidades de execução de serviços para as diversas instâncias governamentais; entretanto, evita-se o deslocamento ou a distribuição do poder. A capacidade deliberativa deve ser preservada, localizando-se os centros decisórios sob o comando de pessoas ou grupos que assegurem a permanência de antigos poderes.

A participação no Sistema também é marcada pelo enfrentamento de dificuldades cuja origem se encontra tanto no espaço de comando do governo quanto no território das relações vivenciadas pelos que representam a sociedade civil. Assim, por um lado, constata-se a permanência de pequenos e grandes problemas que restringem a atuação do Conselho e cujas soluções estão acima de sua capacidade gerencial; por outro lado, observa-se que o Conselho poderia ser mais aguerrido, mais ousado em suas posições. Além disso, registra-se a não utilização de outros espaços propícios à participação, como é o caso do Coegemas, de importância indiscutível para os municípios, que se encontra desativado, e do Fórum Estadual da Assistência, em situação de refluxo.

Mesmo contando com uma expressiva adesão dos municípios à gestão descentralizada, percebe-se a existência de um certo quietismo quando se trata de assumir qualquer comportamento que vá além da negociação dos recursos necessários

ao desenvolvimento dos projetos que atendam aos interesses localizados. Pelos limites observados, é possível concluir que o tipo de participação que se desenvolve no Sistema é o que assegura a expressão, mas dificilmente representa a possibilidade de decisão. Dito de outra forma, o que se pode constatar é a existência de uma *participação tutelada*, ou uma *não-participação consentida*.

Como resultado de todas estas constatações, podemos verificar que, mesmo no limitado espaço político e econômico assegurado dentro de um sistema de produção capitalista, movido por uma proposta neoliberal, o estado de Alagoas consegue ficar aquém, no espaço das possibilidades, ao assumir a gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Finalmente, constatamos que as falas do gestor e de representantes do Conselho são unânimes quando concluem que a assistência social em Alagoas ainda não é tratada como uma política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Leda Maria de. *Rupturas e permanências em Alagoas em Alagoas: o 17 de julho de 1977 em questão*. Maceió: Edições Catavento, 1999.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *Estado, capital e industrialização do Nordeste*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- ANDRIOLO, José Leonardo; VIEIRA, Marcelo M. Falcão; MEDEIROS, Janann Joslin. Um modelo para análise de desempenho de organizações da administração municipal. In: *Revista Organizações e Sociedade* nº 20. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2001.
- ARRETCHE, Marta T.S. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.
- _____. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BATISTA, Alfredo. *Reforma de Estado: uma prática histórica de controle social*. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº 61. São Paulo: Cortez, 1999.
- BEHRING, Elaine R. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BENJAMIM, César de Queiroz. Reforma, nação e barbárie. In: *Revista INSCRITA*, nº1. Rio de Janeiro, Conselho Federal de Serviço Social, 1997.
- BOBBIO, Norberto N. *Estado, governo e sociedade- para uma teoria geral da política*. Tradução de M. A. Nogueira. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*, Trad. Ricardo ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Editora 34, 1996.
- CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1995.
- COUTINHO, Carlos N. *Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.
- FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: 1992.
- FIORI, José Luis. *O nó cego do desenvolvimento brasileiro*. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo: Cortez, 1998.
- GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da História*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

- _____. *Cadernos do cárcere*. C.N. Coutinho (Trad.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.2,2000.
- GOZZI, Gustavo. Estado Contemporâneo. In: Bobbio, Norberto et al. *Dicionário de Política*. 4 ed. Trad. Carmem P. Varrialle et. al. Brasília: Edunb, 1992.
- GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. 2 ed. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978. (Biblioteca Estudos Humanos. Série Teoria Política, nº 1)
- JOVCHELOVICH, Marlova. *O processo de descentralização e municipalização no Brasil*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.
- LIRA, Fernando José. *Realidade, desafios e possibilidades: pensando em saídas para a crise de Alagoas*. Maceió: EDUFAL, 1998.
- MARX, Karl. ENGELS, Friederich. *A ideologia Alemã*. (Feuerbach). 8 ed. Tradução de José C. Bruni e Marco A. Nogueira. São Paulo, Hucitec. 1991.
- MATTEUCCI, Nicola. Direitos Humanos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gian F. *Dicionário de política*. 4 ed. Tradução Carmem P. Varriale et al. Brasília: Edunb, 1992.
- MEDEIROS, Silvana M. de A. *Descentralização da política de saúde e transferência de poder em Alagoas*, 2000. 164 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal de Pernambuco. Recife.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org). *O desmonte da nação: balanço do governo de FHC*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise perspectiva da profissão no Brasil. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº 50. São Paulo: Cortez, 1996.
- NUNES, Benedito. Cultura Tradicional e Cultura Tecnológica. In: *Ensaio: Filosofia, Política, e Ciência da História*, nº 14. São Paulo: Ensaio, 1985.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Sobre a política de assistência social no Brasil*. In: BRAVO, Maria I. S., PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.) *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *A Revolução Brasileira*. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- RAICHELLIS, Rachel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos de construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

- RICHARDSON, Roberto J. colaboradores José Augusto de Souza Peres ... (et al). *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- SEVERINO, Antonio J. *Metodologia do trabalho científico*. 22 ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SHIGUNOV NETO, Alexandre. *Avaliação de desempenho: as propostas que exigem uma nova postura dos administradores*. Rio de Janeiro: Book Express Ltda, 2001.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de políticas sociais: concepções e modelos analíticos. In *Serviço Social e Sociedade*, nº 53. São Paulo: Cortez, 1997.
- SOARES. Laura Tavares. *Os custos do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época; v.78)
- SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. In *Serviço Social e Sociedade*, nº 55. São Paulo: Cortez, 1997.
- STEIN, Rosa Helena. A descentralização político-administrativa na assistência social. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 54. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 59. São Paulo: Cortez, 1999.
- TEIXEIRA. Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.
- TEIXEIRA. Francisco M. P. e DANTAS. José. *História do Brasil: da Colônia à República*. 2 ed. São Paulo: Moderna, 1979.
- VERÇOSA, Élcio de G. *Cultura e educação nas Alagoas: história, histórias*. 3 ed. Maceió: SED-AL, 2001.
- YAZBEK, Maria Carmelita. Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. In: *Cadernos ABONG*, nº 30. São Paulo: ABONG, 2001.

Documentos e Jornais

- ALAGOAS. Fórum Estadual de Assistência Social. Carta de Princípios. Mimeo, s.d.
- AL Notícias. Ano III, nº 14, julho, 2001.
- ALAGOAS. Tribuna de Alagoas, 22/02/1997.

_____. Gazeta de Alagoas, 20/04/1997.

_____. Gazeta de Alagoas, 20/06/2000.

_____. Diários Oficiais-04/04/2002, 26/11/2002, 02/01/1999, 13/01/2001, 27/12/2002.

_____. Regimento Interno da Fundação Alagoana do Trabalho e desenvolvimento de Comunidades (FUNDEC), 1983.

BRASIL. Presidência. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Norma Operacional Básica, 1998.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Política de Assistência Social, *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

DPI/SEAS. *Sinopse dos projetos programas e serviços de ação continuada*. Alagoas, out. 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro, 2001.

MPAS/SEAS. *Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social*. Brasília, nov. 2000.

SEAS/CEAS/Al. *Regimento Interno do Conselho Estadual de Assistência Social*. Alagoas, s.d.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. *Plano Plurianual: 2000 a 2003*. Alagoas, 2000. CD-ROM.

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Regimento Interno da Comissão Intergestora Bipartite*. Alagoas, s.d.

_____. Relatório de Gestão: primeiro quadrimestre de 2002. Alagoas, jun. 2002.

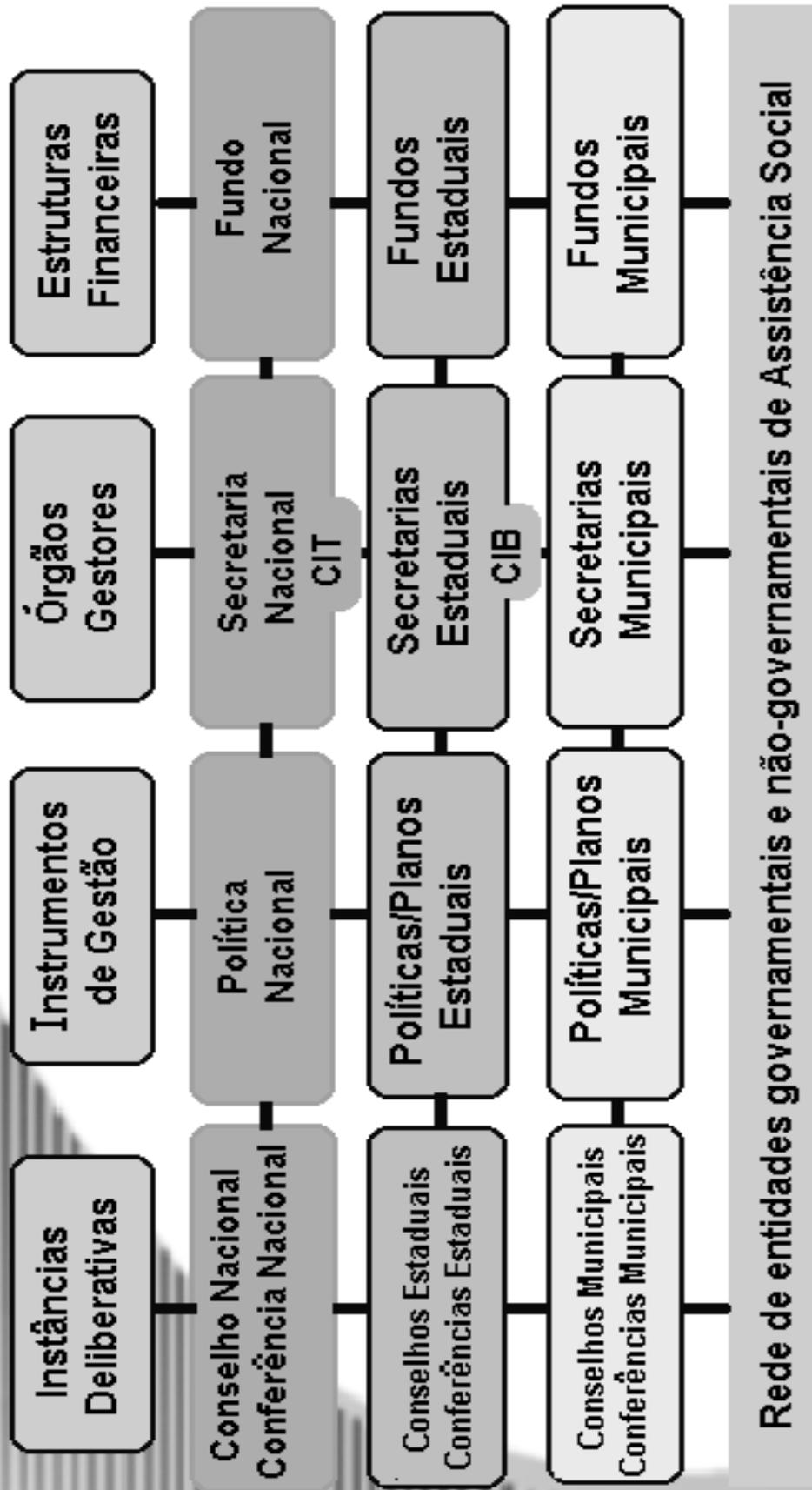
Legislação

ALAGOAS. Leis nº 3.423/ 1975, 3.578/1977, 4.446/1983, 5.356/1992, 5.810/1996, 5.962/1997, 6.134/1999, 6.294/2002, 6.341/2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* — atualizada. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____, Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742/1993.

SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL



Ministério da Previdência e Assistência Social

Destinatários

Governo do Estado de Alagoas

ANEXO 2

Quadro analítico: descentralização

Categoria analítica	Elementos operacionais de viabilização	Indicadores/ Competências do gestor
1- Descentralização		

ANEXO 3

Quadro analítico: participação

Categoria analítica	Elementos operacionais de viabilização	Indicadores/ Competências do gestor
2- Participação		

**ANEXO 4- Quadro analítico relativo às categorias conceituais indicadas no Projeto
Pesquisa**
Identificação da fonte : Projeto de

Categoria	Perspectiva assumida no Projeto	Indicadores Empíricos	Consulta: Quem/o que	Instrumental utilizado	Informações necessárias
1- Estado	Estado ampliado - o que engloba a sociedade política, também denominada Estado em sentido estrito ou Estado coerção ; e a sociedade civil. A sociedade é composta pelos aparelhos de coerção, sob controle das burocracias executiva e policial militar. Por sua vez, a sociedade civil é formada pelas organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias (Gramsci/Coutinho: Conforme Projeto)	<p>* Composição e condições de trabalho do Conselho Estadual de Assistência Social</p> <p>* Decisões conjuntas: Gestor/representação da sociedade civil; através do Conselho</p> <p>* Capacidade de controle exercida pelo Conselho;</p> <p>* Formas de organização de espaços de expressão da sociedade civil: Fórum de Assistência Social, Conferências Estaduais.</p> <p>* Atuação do COEGEMAS: dinâmica, organização</p>	<p>* Componentes com maior permanência no Conselho; * Secretário * Livro de atas * Reunião do Conselho</p> <p>* Livro de atas * Livro de comparecimento * Reunião do Conselho</p> <p>* Livro de ata * Componentes com maior tempo de permanência no Conselho * Secretário * Reunião do Conselho</p> <p>* Componentes do Fórum * Relatórios das Conferências Estaduais</p> <p>* Coordenador * Relatórios</p>	<p>* Entrevista, análise de documentos, observação</p> <p>* Análise de documento, entrevista, observação</p> <p>* Entrevista, observação, análise de documentos</p> <p>* Entrevista, análise de documentos</p>	<p>* Quando se instalou o Conselho * Dificuldades enfrentadas * Tipo de relação: gestor/ sociedade civil</p> <p>* Paridade: indicação e participação * Ocupação de posições de comando * Frequência às reuniões * Segmentos representados</p> <p>* Atendimento às solicitações * Cumprimento das deliberações * Acesso às informações</p> <p>* Qual a importância dada às deliberações das Conferências Estaduais? * Instalação e dinâmica do Fórum, principais embates</p> <p>* Quando se instala * Continuidade /descontinuidade</p>

e funcionamento.		documentos.	da atuação *Condições de trabalho
*Atuação da Bipartite: dinâmica de habilitação dos municípios; condições de trabalho.	* Componente da Comissão * Relatórios	*Entrevista, análise de documentos.	*Mapeamento do processo anual de habilitação *Dificuldades e limites do trabalho *Avanços apresentados pelos municípios
*Programas, projetos, serviços e benefícios desenvolvidos em Alagoas e seus destinatários	*Secretário *Diretorias	*Análise de documento, entrevista.	*Abrangência do atendimento *Relação de oferta dos serviços/ demandas sociais.
*Rede de proteção social existente em Alagoas	*Secretário *Diretorias	*Análise de documento, entrevista.	*Capacidade de apoio à rede de proteção
*Mínimos estabelecidos pela Política de Assistência Social em Alagoas	*Política de Assistência(doc) *Secretário	*Análise de documento, entrevista.	*Tipo de necessidades humanas que recebem atenção *Limite do atendimento
*Recursos financeiros destinados à assistência social pela esfera federal	*Secretário *Diretorias *Orçamento do Estado *Relatórios	*Entrevista, análise de documentos.	*Volume de recursos destinados ao Estado *Dinâmica crescente ou decrescente? *Finalidade/aplicação *Contrapartida exigida
*Recursos financeiros destinados à assistência social pela esfera estadual	*Secretário *Diretorias *Orçamento do Estado *Relatórios	*Entrevista, análise de documentos.	*Volume e finalidade dos recursos destinados pelo Estado para a Assistência Social *Dinâmica crescente ou decrescente? *Situação do Fundo Estadual da Assistência Social
*Recursos humanos	*Secretário	*Entrevista,	*Composição do quadro de pessoal:

2- Assistência Social

Direito do cidadão e dever do Estado, [...] Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS).

<p>disponíveis na Secretaria: quantitativo, qualitativo e capacitação</p>	<p>*Diretorias *Técnicos *Relatórios *Diários oficiais do Estado</p>	<p>observação e análise de documentos</p>	<p>permanentes e comissionados *Capacitação</p>
<p>*Recursos materiais disponíveis e necessários</p>	<p>*Secretário *Diretorias *Técnicos *Relatórios *Atas</p>	<p>*Observação, análise de documentos, entrevista</p>	<p>*Condições de trabalho *Necessidades registradas pelo gestor e pelos técnicos abordados.</p>
<p>*Espaços utilizados para a inserção da sociedade civil em ações gerenciais da assistência social</p>	<p>*Livro de ata do Conselho *Componentes com maior tempo de frequência no Conselho *Secretário</p>	<p>*Entrevista, análise de documentos.</p>	<p>*Competências definidas /asseguradas para os representantes da sociedade civil</p>
<p>*Instalação do Conselho Estadual de Assistência Social: data e logística para o trabalho</p>	<p>*Livro de ata do Conselho *Diário Oficial do Estado *Componentes do Conselho</p>	<p>*Entrevista, análise de documentos.</p>	<p>*Condições de funcionamento oferecidas inicialmente e durante os períodos seguintes</p>
<p>*Demandas postas pela sociedade civil/respostas governamentais</p>	<p>*Relatórios de Conferências Estaduais *Livro de ata do Conselho *Reivindicações do Fórum</p>	<p>*Análise de documentos.</p>	<p>*Atendimento/não atendimento a demandas e deliberações</p>
<p>*Estratégias utilizadas para o planejamento da Assistência Social no Estado</p>	<p>*Livro de ata do Conselho *Componentes do Conselho *Secretário</p>	<p>*Entrevista, análise de documentos.</p>	<p>*Quem participa *Quais os limites colocados à participação da sociedade civil ?</p>
<p>*Exercício do Controle Social</p>	<p>*Conselho *Comissão Intergestora Bipartite-CIB</p>	<p>*Entrevista *Análise de documentos.</p>	<p>*O que está submetido a controle ? *Mecanismos de controle utilizados</p>

3- Gestão Social

*A gestão de uma política social que se desenvolve por meio da integração negociada entre o setor público e a sociedade civil. (Manual do SDPAS)

* Gestão Social é uma ação pública compromissada com os cidadãos de uma sociedade, com a finalidade de assegurar-lhe o acesso a bens e serviços qualificados, que lhes permitam uma participação efetiva na vida em comunidade. (Yazbek)

*Processo de habilitação dos municípios	*Técnicos *Comissão Intergestora Bipartite	*Entrevista, análise de documentos.	*O processo de habilitação: dificuldades, avanços *Problemas registrados
*Alocação/pulverização de recursos para atendimento aos destinatários da Assistência Social	*Conselho Estadual *Diários Oficiais *Secretário *Técnicos	*Entrevista, análise de documentos.	*Volume de recursos destinados à Assistência e tipo de ações patrocinadas por eles
*Limites à atuação do Conselho Estadual	*Conselheiros *Livro de ata	*Entrevista, análise de documentos.	*Dificuldades enfrentadas pelo Conselho para assumir suas atribuições
*Ocupação de coordenações de atividades por representantes da sociedade civil	*Conselheiro *Livro de Ata	*Entrevista, análise de documentos.	*Quais as funções acessíveis à sociedade civil através do Conselho? *Quais as assumidas? *E as não assumidas?
*Formas de acesso da sociedade civil às informações relativas à Assistência Social	*Secretário *Conselheiro *Livro de Ata	*Entrevista, análise de documentos.	*Documentos disponíveis *O que se divulga em Site *Espaço de presença cotidiana do Conselho na Secretaria
*Atuação do COEGEMAS e sua relação com a gestão estadual	*Coordenador	*Entrevista	*Instalação do COEGEMAS: quando e em que circunstâncias. *Continuidade/descontinuidade da

4- Participação

*Intervenção de forma não episódica, através da sociedade civil no processo decisório e na dinâmica do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

<p>atuação</p> <p>*Facilidade/dificuldade de participação dos Secretários Municipais</p> <p>*Problemas enfrentados pelo COEGEMAS.</p>			
<p>*Quais as deliberações atendidas e as não respeitadas. Verificar as razões para o não acatamento</p>	<p>*Entrevista, análise de documentos.</p>	<p>*Relatório das Conferências</p> <p>*Secretário</p> <p>*Conselheiros</p>	
<p>*Continuidade/ descontinuidade dos trabalhos do Fórum</p> <p>*Dificuldades enfrentadas para sua atuação</p> <p>*Condições de acesso ao gestor estadual</p>	<p>*Entrevista, análise de documentos.</p>	<p>*Componente do Fórum</p> <p>*Secretário</p>	
<p>*Operacionalização das deliberações das Conferências Estaduais</p>			
<p>*Formas de responder às reivindicações expressas pelo Fórum Estadual de Assistência Social</p>			
<p>*Nível de descentralização das atribuições: esfera estadual/municipal</p>	<p>*Entrevista</p>	<p>*Secretário</p> <p>*Técnicos</p> <p>*Bipartite</p>	
<p>*Nível de partilha do poder decisório no Sistema</p>	<p>*Entrevista</p>	<p>*Secretário</p> <p>*Técnicos</p> <p>*COEGEMAS</p> <p>*Conselheiros</p>	
<p>*Volume e forma de transferência de recursos</p>	<p>*Entrevista</p>	<p>*Secretário</p> <p>*Conselheiros</p>	<p>*Origem dos recursos</p>

5-Descentralização

*A descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre Estado e as coletividades locais e implica autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental que se realiza por meio de remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las (Jovchelovitch)

financeiros	*Técnicos		*Situação do Fundo Estadual da Assistência Social
* Investimento em capacitação de recursos humanos para a descentralização	* Conselho * NUTAS * Secretário	* Entrevista	* Trabalho realizado: tipo, destinatários, quantidade * Continuidade/descontinuidade
* Formas de acompanhamento, controle e avaliação do Sistema	* Conselho * Bipartite * Secretário	* Entrevista	* Recursos utilizados para o monitoramento: pessoal, logística * Quem exerce controle, o que está submetido a controle? * Quem avalia? Em que periodicidade? Que instrumentos são utilizados?

ANEXO 5- Quadro analítico relativo a elementos normativos

Identificação da fonte: _____

Definições Normativas	Consulta: Quem /o que?	Instrumental técnico	Informações necessárias

ANEXO 6- Quadro analítico relativo a elementos empírico-teóricos

Identificação da fonte: _____

Síntese da fala	Categorias empírico-teóricas emergentes	Consulta: Quem /o que?	Instrumental técnico	Informações necessárias

ANEXO 7- Quadro analítico relativo a elementos de natureza empírica

Identificação da

fonte: _____

Síntese da fala	Categorias empírico-teóricas emergentes	Consulta: Quem /o que?	Instrumental técnico	Informações necessárias

ANEXO 08- Síntese de ata para análise de reuniões do Conselho Estadual da Assistência Social.

A- Identificação da Reunião:

* Data: _____/_____/_____

* Tipo: _____

* Local: _____

* Número das folhas do livro de ata _____

B- Conselheiros Presentes

C- Assuntos Tratados (Listagem/Síntese)

D- Observações

ANEXO 9- Reuniões realizadas pelo Conselho no período 1998-2001

Ano	REUNIÕES			Total
	Ordinárias	Extraordinárias	Sem definição	
1998	10	11	-	21
1999	8	7	-	15
2000	10	7	1	18
2001	8	12	-	20
Total	36	37	1	74

Fonte: Livro de Atas do Conselho Estadual de Assistência Social-AL

ANEXO 10- Assuntos abordados em reuniões do Conselho

Assuntos abordados	Nº de Reuniões
Discussões sobre Convênios/programas/projetos sociais	31
Financiamento da Assistência Social em Alagoas	25
Descentralização e reordenamento da Secretaria	17
Capacitação de conselheiros municipais	16
Planejamento de Conferências	16
Fundo Estadual	12
Participação dos Conselheiros	12
Recomposição do Conselho Estadual	11
Plano Plurianual	9
Capacitação dos gestores municipais	9
Eleição do Presidente do Conselho	8
Infraestrutura disponível para o Conselho	7
Papel do Conselho	7
Relato de participação em encontros regionais ou nacionais	6
Eleição do Conselho	6
Política de Assistência Social no Estado	6
Definição de critérios para partilha de recursos	6
Necessidade de cadastro de entidades filantrópicas prestadoras de serviço nos municípios	5
Programa do Leite	4
Regimento do Conselho	4
Cadastro de usuários	4
Plano de trabalho do Conselho	4
Implantação da CIB	3
Articulação com o Fórum Estadual de Assistência Social	3
Planejamento de reuniões do Conselho	3
Articulação do Conselho Estadual com os Conselhos Municipais	3
Capacitação à distância	3
Capacitação do pessoal técnico da SEAS	3
Parceria com o NUTAS/UFAL	3

Fonte: Livro de Atas do Conselho Estadual de Assistência Social- AL