PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós - Graduação em Ciências Sociais

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BETIM – MG NO PERÍODO 1993-2006

Maria Auxiliadora de Miranda

Belo Horizonte - MG

2008

Maria Auxiliadora de Miranda

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BETIM – MG NO PERÍODO 1993-2006

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Gestão de Cidades - da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas
Professora Orientadora: Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras.

Belo Horizonte - MG

2008

Maria Auxiliadora de Miranda

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BETIM – MG NO PERÍODO 1993-2006

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Gestão de Cidades - da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2008.

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Orientadora/PUC Minas

Prof. Dra. Carla Bronzo Ladeira Carneiro

FJP

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

PUC MINAS

AGRADECIMENTOS

Em nome de alguns, agradeço a todos que contribuíram para mais este desafio em minha vida:
A Deus, pela minha vida e tantas outras, muitíssimo queridas.
Aos meus pais, Miranda e Mercês, pelo valoroso miúdo da convivência, pelos princípios fundamentais, pelo apoio e dedicação que me disponibilizam. Pelo tudo e pelo sempre.
Ao Juliano Márcio Afeitos de Miranda, pela referência eterna. Saudades.
Aos meus irmãos, Toninho, Caio, Bosco, Kennedy, Fábio e Jacquê, pelo apoio de todas as ordens, pelo estímulo e confiança.
Aos meus doze sobrinhos e sobrinhas pelo apoio e pelos sorrisos.
À Eugênia, pela motivação inicial e contínua, e pela amizade verdadeira.
Ao Roberto, pela presença, e pela leveza.
Ao Evandro, pelo apoio oportuno.
À Kátia pela incansável colaboração.
À minha orientadora de mestrado Cristina Almeida Cunha Filgueiras pela paciência, insistência e competência generosa, meus agradecimentos e reverências.
Obrigadíssima!

RESUMO

O objetivo central da dissertação é a análise do processo de institucionalização da política de Assistência Social na cidade de Betim, situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, e da capacidade de gestão dessa política por quatro governos municipais no período 1993 a 2006. No trabalho são identificados fatores favoráveis e contrários à implantação de uma estrutura administrativa que garanta aos cidadãos do município o direito à assistência social. Ao mesmo tempo, é demonstrada a convivência de aspectos do assistencialismo tradicionalmente vigente com o novo modelo de política de assistência social no país surgido após a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993. O estudo realizado se baseia nas reflexões das ciências sociais sobre os processos de descentralização de políticas sociais no Brasil.

Palavras chave: assistência social; governo municipal; gestão social; capacidade institucional.

ABSTRACT

The central aim of this dissertation is the analysis of the institutionalization process of the Social Security policy in Betim, city located in the Great Belo Horizonte area and this policy management capacity by four municipal governments, from 1993 to 2006. In this work, favorable and adverse factors to the implantation of an administrative structure that guarantees local citizens the right to social assistence are identified. At the same time, the maintanance of tradicional welfare policy aspects are verified as the implantation of a new pattern of Social Security takes place. This new welfare pattern arose in the country after a Social Security Federal Law had passed in the Congress in 1993. The study accomplished is based on Social Sciences thoughts about decentralization of social policies in Brazil.

Key words: Social Security, local government, social management, institutional capacity, welfare.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Tendências na prestação de serviços sociais 34

Quadro 2- Tiângulo estratégico das organizações e triângulo estratégico da gestão social 39

Quadro 3- Modelo de Análise Utilizado..... 42

Quadro 4 - A institucionalização da assistência social no Brasil..... 64

Quadro 5 - Secretaria e APROMIV..... 96

Quadro 6 - Problemas identificados pela equipe da SEDS Planejamento Estratégico Situacional: 1994 114

Quadro 7 - Ações de assistência social ou afins realizadas ou vinculadas a outros órgãos: 1993-2000..... 118

Quadro 8- A assistência social nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs): 1993 – 2000 125

Quadro 9 - Legislação Municipal afim à assistência social: 1993-2000 151

Quadro 10 - A assistência social nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs): 2001-2006. 170

Quadro 11- Legislação municipal afim à assistência social: 2001-2006..... 190

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - POPULAÇÃO DE BETIM SEGUNDO AS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS: 1991-2000. 70

TABELA 2 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO SEGUNDO SEUS COMPONENTES BETIM 1991-2000. 71

TABELA 3 - PROGRESSÃO DA PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE BETIM:1993 a 2007 73

TABELA 4 -POPULAÇÃO HABITANTE NO MUNICÍPIO E ORÇAMENTO MUNICIPAL EXECUTADO PER CAPTA: 1993-2000 127

TABELA 5 - PORCENTAGEM DOS RECURSOS MUNICIPAIS PREVISTOS DESTINADOS À SEDS: 1993-2000 128

TABELA 6 - PERCENTUAL DE RECURSOS EXECUTADOS PELA SEDS: 1993-2000 130

TABELA7 - PERCENTUAL DO ORÇAMENTO PREVISTO PARA A SEDS ALOCADO NO FMAS- 1996-2000. 131

TABELA 8 - PREVISÃO DE RECURSOS DESTINADOS PARA HABITAÇÃO E PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEDS: 1993-2000 132

TABELA 9 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SEDS NO PERÍODO 1993 A 2000 E PERCENTUAL DESTINADO ÀS AÇÕES DE EXECUÇÃO DIRETA 133

TABELA 10 - RECURSOS PREVISTOS E EXECUTADOS COM CESTA BÁSICA: 1993-2000 134

TABELA 11 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMPARATIVO DÀ PREVISÂO DE RECURSOS TRANSFERIDOS: 1993-2000 137

TABELA 12 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SEDS E PARA A APROMIV: 1993-2000 138

TABELA 13 - RECURSOS HUMANOS ALOCADOS NA SEDS: 1993-2000 141

TABELA 14 - RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO CMAS:1996- 2000 148

TABELA 15 - CONTEÚDO DAS RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO CMAS: 1996-2000 148

TABELA 16 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL: 1993-2000 150

TABELA 17 - POPULAÇÃO HABITANTE NO MUNICÍPIO E ORÇAMENTO MUNICIPAL EXECUTADO PER CAPTA: 2001-2006 173

TABELA 18 - PORCENTAGEM DE RECURSOS MUNICIPAIS PREVISTOS DESTINADOS À SEMAS: 2001-2006 174

TABELA 19 - PERCENTUAL DO ORÇAMENTO PREVISTO PARA A SEMAS ALOCADO NO FMAS: 2001-2006 175

TABELA 20 - COMPARATIVO DE RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS PREVISTOS E EXECUTADOS: 2001-2006..... 175

TABELA 21 - COMPARATIVO DE RECURSOS EXECUTADOS PELA SEMAS, POR FONTE: 2001-2005 176

TABELA 22 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SEMAS E PERCENTUAL DESTINADO ÀS AÇÕES DE EXECUÇÃO DIRETA: 2001-2006 177

TABELA 23 - RECURSOS PREVISTOS E RECURSOS EXECUTADOS COM CESTA BÁSICA PROGRAMAS E EMERGENCIAL: 2001-2006 177

TABELA 24 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMPARATIVO DA PREVISÃO DE RECURSOS TRANSFERIDOS: 2001-2006..... 179

TABELA 25 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SEMAS E PARA A APROMIV:2001-2006 182

TABELA 26 - RECURSOS HUMANOS ALOCADOS NA SEMAS: 2001-2006 183

TABELA 27 - FUNCIONÁRIOS EFETIVOS LOTADOS NA SEMAS EM MAIO DE 2006 184

TABELA 28 - RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO CMAS: 2001-2006 186

TABELA 29 - CONTEÚDO DAS RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO CMAS: 2001-2006 187

TABELA 30 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL: 2001-2006 189

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AABB- Associação Atlética Banco do Brasil

AGENDE - Agência de Serviços Domésticos Eventuais

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APROMIV- Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Velhice.

ARCA -Associação de Reintegração da Criança e do Adolescente

ARENA - Aliança de Renovação Nacional.

ASMUBE - Associação dos Servidores Municipais de Betim.

BPC - Benefício de Prestação Continuada.

CAAPD - Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Portadora de Deficiência

CADEB – Centro de Auto Desenvolvimento de Betim.

CDDH – Centro de Defesa dos Direitos Humanos.

CEME - Central de Medicamentos

CIB - Comissão Intergestora Bipartitie

CITs - Comissões Intergestoras Tripartite

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.

CMDCA - Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS -Centros de Referência de Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente.

EMAC – Equipe Municipal de Ação Comunitária.

FAFICH - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

FCBIA - Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência.

FGV- Fundação Getúlio Vargas

FLBA -Fundação Legião Brasileira de Assistência

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social.

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social.

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

GLACUS – Associação Espírita Irmãos Glacus

GTR – Geração de Trabalho e Renda.

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IES - índice de exclusão social

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPSEMG -Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais

LAMEB – Lar das Meninas Madalena Medioli.

LBA – Legião Brasileira de Assistência.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

MAPS – Ministério da Assistência e Promoção Social

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MBES - Ministério do Bem Estar Social

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MINTER – Ministério do Interior

MLPC - Movimento de Luta Pró-Creche

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.

NOB – Norma Operacional Básica

ONGs – Organizações Não Governamentais

OSCIP - organizações da sociedade civil de interesse público

PAIF – Programa de Assistência Integral à Família

PCCV – Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos.

PDT – Partido Democrático Trabalhista.

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

PIB - produto interno bruto

PINT – Programa de Iniciação do Trabalho

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

POASF – Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar

PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde.

REGAP - Refinaria Gabriel Passos

SAAC -Serviços Assistenciais de Ação Continuada

SAC – Serviço de Ação continuada.

SAM- Serviço Assistencial ao Menor

SAMDU - Serviço de Atendimento Médico de Urgência

SAS – Secretaria de Assistência Social.

SASFRA - serviço de assistência social da Paróquia São Francisco de Assis

SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária

SEDS – Secretaria de Desenvolvimento Social.

SEED – A Secretaria de Estado da Educação

SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SETAS – Secretaria do Trabalho e Ação Social.

SETASCAD – Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social, Criança e Adolescente.

SICA – Secretaria de Indústria, Comércio e Agricultura.

SIND-SERB - Servidores Municipais de Betim

SIND-UTE – Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação.

SINE -Sistema Nacional de Emprego

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

SUS – Sistema Único de Saúde.

TRANSBETIM – Transporte Urbano de Betim.

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais.

UMAS -Unidade Móvel de Assistência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

1 CONTEXTO TEÓRICO 21

1.1 A REDUÇÂO DO SETOR PÚBLICO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS . 21

1.2 DESCENTRALIZAÇÃO 26

1.3 GESTÃO SOCIAL 31

1.4 AS CAPACIDADES ESTATAIS: MODELO DE ANÁLISE 36

2 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL 44

2.2 - A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 53

2.3 - A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNIA SOCIAL (LOAS) 56

2.4 - O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) 62

3 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BETIM 66

3.1 - CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO 66

3.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO – ORIGENS E CONDICIONANTES 73

3.2.1 O período 1905 a 1963 – a filantropia 74

3.2.2 - 1971 - institucionalização do primeiro-damismo 78

3.2.3 - 1981 - Institucionalização do órgão gestor da assistência social 80

3.2.4 Anos 90 - O enfraquecimento do órgão gestor da assistência social e o fortalecimento da entidade dirigida pela primeira-dama 85

3.2.5 Anos 2000 – O fortalecimento operacional do órgão gestor da assistência social 91

4 O GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) E A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: 1993 A 2000 100

4.1 – Capacidades Programáticas 102

4.2 Capacidades Operacionais 122

4.2.1 Recursos Financeiros 122

4.2.1.1 - As Leis de Diretrizes Orçamentárias no Período 1993 a 2000 124

4.2.1.2 - O Orçamento e a execução orçamentária. 126

4.2.2 - Recursos Humanos 139

4.3 – Capacidades Políticas 143

4.3.1 O Conselho Municipal de Assistência Social 144

4.3.2 Produção legislativa no período. 149

4.3.1 Conclusões do Capítulo 153

5 O GOVERNO DO PARTIDO LIBERAL (PL) E A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: 2001 A 2006 156

5.1 – Capacidades Programáticas 156

5.1.1 - Ações 157

5.2 – Capacidades Operacionais 169

5.2.1 - Recursos Financeiros 169

5.2.1.1 - As Leis de Diretrizes Orçamentárias. 170

5.2.1.2 - O Orçamento e a Execução Orçamentária. 173

5.2.2 - Recursos Humanos 182

5.3 Capacidades Políticas 186

5.3.1 O Conselho Municipal de Assistência Social 186

5.3.2 Produção legislativa no período 188

5.3.3 Conclusões do Capítulo 192

CONCLUSÃO 194

REFERÊNCIAS 201

NEXO A - LISTA DE ENTREVISTADOS 213

ANEXO B - LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS 215

ANEXO C – Ata de Fundação da Conferência São Vicente de Paula de Betim 217

ANEXO D - LISTA DOS PREFEITOS, DOS VICES – PREFEITOS E DAS PRIMEIRAS DAMAS DE BETIM: 1939-2008 220

ANEXO E - LISTA DAS (OS) PRESIDENTES DA APROMIV 221

ANEXO F - Lista dos Secretários (as) Municipais de Assistência Social 222

ANEXO G: Programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social realizados: 1993-2006 223

ANEXO H - As Conferências Municipais de Assistência Social 228

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, as características da assistência social no Brasil são associadas às práticas de ajuda e favor, o que se explica em parte pela influência católica e da caridade e, por outro lado, pela influência do estilo político clientelista onde não está claramente definida a separação do público e do privado.

No Brasil, em 1993, a assistência social alçou o patamar de política pública quando da regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Seguindo as diretrizes constitucionais, a referida lei conceitua a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, integrante no conjunto da seguridade social brasileira (juntamente com a saúde e com a previdência), e preconiza as diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação da população na formulação e no controle da política nos três níveis de governo.

A partir de 2004, entretanto, a assistência social passa por um de seus momentos mais importantes do longo processo de efetivação como política pública de Estado: foi aprovada a segunda Política Nacional de Assistência Social – a primeira data de 1998 –, responsável pela implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Contudo, as inovações introduzidas pela Constituição, pela LOAS e pelo SUAS ocorreram em meio a um contexto de redefinição do papel do Estado e de recrudescimento das políticas de proteção no mundo e também no Brasil.

Nesse sentido, vale a ressalva feita por diversos autores: uma conseqüência não esperada da reforma do Estado dos anos 90 foi a redução da capacidade deste para responder aos problemas da sociedade. Por sua vez, a capacidade de gestão de um governo (capacidades “normativas”, “administrativas” e “políticas”) pode ser revelada (MATUS, 1993) por meio da articulação dinâmica destas capacidades com a existência de projetos de governo, e do grau de sustentabilidade do sistema.

Destarte a dimensão formal, a dinâmica da gestão da assistência social não acompanhou e não acompanha, de forma automática, as inovações legais. Estas, por si só não transformam automaticamente as práticas sedimentadas na filantropia e no clientelismo. Tais mudanças legais e institucionais são compreendidas, incorporadas e assumidas de diferentes formas pelos sujeitos envolvidos no processo de formação de políticas públicas no âmbito local (BOSCHETI, 2003). É em grande parte no contexto do município e na interação direta com o cidadão beneficiário que se concretiza a política de assistência social.

Em Betim, em consonância com o que ocorreria em grande parte dos municípios brasileiros, no ano de 1996, foi aprovada a Lei nº 2.858 (BETIM-MG, 1996) que, nos termos da LOAS, dispôs sobre a política municipal de assistência social, criou o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social.(FMAS).

Esta dissertação analisa a capacidade de gestão da assistência social nesse município, havendo passado quatorze anos da aprovação da lei federal e onze anos da aprovação da lei municipal que fundamentam esta política pública. Para tal, empreendemos um esforço de construir um histórico da organização desta política no município, a partir das origens até sua configuração atual, o que nos permite avaliar até que ponto a institucionalidade atual desta política guarda relação com sua trajetória. Também nos esforçamos em verificar se existe correlação entre as ações locais e as ações e normativas federais, buscando identificar como os principais elementos do novo modelo de assistência social, em implementação no país, estão refletidos na gestão local.

O estudo abrange o período de 1993 (ano de aprovação da LOAS) a 2006 e focaliza principalmente a gestão da assistência social realizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), órgão municipal responsável pela efetivação e coordenação das ações desta área na cidade. Dessa forma, traçamos paralelo entre a forma como esta política foi se organizando tanto no Brasil, quanto em Betim, e juntamente apresentamos dados a respeito das características desse município e refletimos sobre a gestão local a partir da ótica das capacidades institucionais.

O esquema analítico adotado se baseia no conceito de “capacidade institucional” utilizado por (TOBAR, 2005; REPETTO, 2004) e nas idéias desses autores de que as principais capacidades institucionais no âmbito da gestão são: programáticas, operacionais e políticas. A capacidade programática se refere à capacidade de identificação causal dos problemas sociais e de construção de alternativas tecnicamente consistentes para a resolução destes problemas. A capacidade operacional diz respeito à existência de recursos e instrumentos de gestão que possibilitem que esta seja eficiente, efetiva, ética e sustentável. E a política se refere à busca e obtenção de viabilidades, autorização, apoio e legitimidade perante os diversos atores para implementar as ações propostas. Tais capacidades serão apresentadas no primeiro capítulo.

No estudo realizado em Betim, a capacidade operacional é discutida a partir de informações referentes aos recursos disponíveis para implementar as ações planejadas, destacando a organização administrativa da secretaria, os recursos humanos e os recursos financeiros. A capacidade programática é observada a partir da análise das ações realizadas no

período. Quanto à capacidade política, no estudo nos interessamos, de forma menos aprofundada do que em relação ao programático e ao operacional, pelas ações realizadas pelo CMAS e pelo poder legislativo local, além do processo de interação desta secretaria com estes atores (buscando identificar a maior - ou menor - liderança e legitimidade do governo municipal para obter consensos sobre a gestão da assistência social) elementos da capacidade política. Consideramos que nesta interação se definem e redefinem idéias, decisões e ações dos sujeitos sociais. Através desta aproximação, ao final, ressaltaremos aspectos relativos à concepção, inovação, repetição e evolução na gestão da assistência social no município no período estudado, que comporta projetos políticos distintos.

O leque de atores sociais envolvidos na política de assistência social é evidentemente mais amplo do que o que aqui selecionamos. Fazem também parte desta política no nível local: o poder judiciário, o Ministério Público, os movimentos comunitários, órgãos federais e estaduais, conselhos federais e estaduais, outros conselhos municipais de políticas afins, o Fórum Nacional e o Fórum Estadual de Assistência Social, as Comissões Intergestoras Tripartite (CITs), o Colegiado Nacional de Gestores Estaduais (COGEMAS), o Colegiado de Gestores Municipais, dentre outros. Porém como nosso interesse é sobre o órgão gestor municipal, focalizamos prioritariamente esta instituição, contudo buscando compreender o equilíbrio entre os atores em determinado marco institucional, assim como a interferência de suas idéias e práticas na capacidade técnico-administrativa e política do órgão gestor.

Entre os diversos atores de âmbito estadual e federal, interessa-nos o papel de coordenação do Governo Federal, (através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS), no sentido de influenciar a institucionalidade social no âmbito local. Analisar a gestão local de forma articulada com a coordenação central nos permite evidenciar a importância da capacidade institucional local para tornar efetivas as propostas originadas no Governo Federal, já que os programas federais têm um grande peso no conjunto da política de assistência social. A execução no município de estratégias, programas e ações formuladas pelos governos federal ou estadual estão evidentemente condicionadas pela capacidade institucional local.

É necessário ainda observar que existem ações de assistência social que fazem parte de outras políticas sociais, como as políticas de educação, saúde, habitação, política previdenciária, dentre outras. Devido ao recorte do presente trabalho não é nosso objetivo esta caracterização intersetorial das ações públicas de assistência social, realizadas no interior de outras políticas ou órgãos diversos.

Embora de 1993 a 2004 outras normas tenham sido aprovadas (tais como a Norma Operacional Básica (NOB) I, em 1997, a NOB II e a primeira Política Nacional de Assistência Social, ambas em 1998), foi nos anos de 2004 e 2005 que as normas anteriores ganharam concretude, com a aprovação da segunda Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e da NOB III, em 2005, que instituem o SUAS no Brasil. Neste sentido, buscamos compreender se a implementação da referida política tem se dado em conformidade com o que foi preconizado na legislação federal e municipal. Interessa-nos o tipo de descentralização que tem sido implementada, a direção que o controle democrático tem exercido sobre a política, as forças de apoio e de resistência à consolidação da assistência social como direito, e a capacidade de gestão do órgão gestor da assistência social.

Outro elemento importante considerado na delimitação do objeto de estudo são as características políticas dos governos que se sucederam no município de Betim no período analisado e suas repercussões sobre a gestão da política de assistência social. No período analisado estão presentes duas coalizões governistas no município. Entre 1993 e 2000 Betim foi governada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em aliança com o partido Socialista Brasileiro (PSB) e com o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o que demarca um campo político mais vinculado ao que usualmente é denominado, ou se autodenomina, “esquerda”; já de 2001 a 2008, está sob a gestão de uma aliança que envolve PL, Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) e Partido Verde (PV). Dessa forma, se coloca a questão: o partido e as alianças são fatores determinantes no tipo de gestão da assistência social? Ou, a política de assistência social possui um caminho próprio, isto é, não sofreu a influência dos projetos políticos das coalizões? Indagamos sobre a influência da política partidária sobre a gestão da política pública de assistência social e, para tal, estabelecemos uma comparação entre as ações realizadas nos dois períodos, articulando os avanços e retrocessos em função das características locais e da coordenação realizada pelo governo federal. Ao mesmo tempo, esta comparação se dificulta pelo fato de o momento atual (a partir de 2004) ser um período no qual o governo federal realiza um esforço maior para a consolidação de uma política nacional de assistência social, diferente do período anterior.

A presente dissertação parte da hipótese de que, apesar das normatizações legais e da implementação de diferentes abordagens técnicas e políticas, as tendências e orientações da assistência social em Betim pouco se afastaram da tradição histórica da área, repetindo práticas tais como o clientelismo e o patrimonialismo, o que dificulta a construção das capacidades necessárias para uma gestão eficiente e democrática (conforme expectativa posta pela descentralização das políticas públicas).

Neste sentido, nossas principais perguntas investigativas são as seguintes: como os atores locais assimilaram e implementara as inovações propostas pela nova legislação? Quais foram os avanços e os retrocessos verificados na gestão local no período estudado? Qual a concepção de assistência social que tem orientado as ações desenvolvidas no município de Betim? Quais são as forças políticas de apoio à consolidação da assistência social como direito? Quais são as forças de resistência a essa consolidação? Ocorre interferência da política partidária nessa política pública? Qual o lugar ocupado pela SEMAS no conjunto do governo? Quais são os fatores que poderemos associar a uma dependência da trajetória (quais as inovações e quais as repetições) e de onde eles provêem? Qual o papel desempenhado pelo Poder Legislativo e pela participação da sociedade civil (nos conselhos e conferências) no sentido de influenciar a política pública de assistência social em Betim? O quadro institucional da assistência social no município de Betim, hoje, difere da configuração historicamente assumida? O que mudou na configuração público/privado?

Para responder a estas interrogações, foi desenvolvida uma pesquisa de natureza qualitativa, que comportou um trabalho de campo realizado entre maio e novembro de 2006, com consulta a fontes primárias e secundárias. Para reconstruir o processo de organização e institucionalização da política de assistência social no município e buscar compreender os interesses, as motivações e descrever a movimentação dos sujeitos sociais, realizamos trinta e quatro entrevistas semi-estruturadas[1] com informantes-chave que atuaram ou acompanharam de perto a área a partir dos anos 1950.

Utilizamo-nos de fontes secundárias referentes à pesquisa documental[2] realizada nas secretarias municipais da Fazenda e do Planejamento de Betim, no Gabinete do Prefeito, na Câmara de Vereadores, no CMAS e na Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Velhice (APROMIV). Com relação às entidades prestadoras de serviços na área, nosso recorte contemplou aquelas com as quais o município tinha estabelecido convênios, já que esses, em geral, prevêem o repasse de recursos financeiros. Foram marcantes neste processo as dificuldades encontradas devido à ausência de informações brutas, bem como de informações consolidadas, o que foi amenizado pela grande disponibilidade da maioria das pessoas responsáveis pela mesma.

A dissertação está organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, apresentamos aportes teóricos que contribuam na análise da gestão e refletimos sobre a redefinição do papel do Estado na prestação dos serviços sociais, desencadeada na década de 90. Em seguida

[1] A relação de entrevistados é apresentada no Anexo A.
[2] As fontes secundárias estão listadas no Anexo B.

refletimos sobre capacidade estatal para a gestão social e apresentamos nosso modelo para análise da assistência social em Betim. No segundo capítulo, apresentamos uma síntese da estruturação da assistência social no Brasil. O terceiro capítulo inicia-se com uma breve caracterização sócio-econômica do município e, em seguida, apresenta a estruturação local da assistência social, enfatizando a trajetória da institucionalização desta política, a atuação da entidade presidida pela primeira dama e da Secretaria de Assistência Social (SAS). No mesmo capítulo, apresentamos a organização administrativa com a qual essa contou em diferentes momentos para implementar suas propostas. Os capítulos quarto e quinto analisam, respectivamente, os governos no período 1993 a 200 e 2001 a 2006, com base no modelo de análise da gestão apresentado.

Para terminar esta introdução considero importante mencionar o meu encontro com o objeto pesquisado, na medida em que se trata de um esforço de reconstituição de uma experiência profissional somado a um ensaio analítico. Resido em Betim desde 1964 e sou funcionária pública desde 1983, tendo me efetivado em 1990, como assistente social. Durante todo este tempo acompanhei o desenvolvimento da assistência social no município e atuo diretamente na área há dezenove anos. A principal motivação da presente dissertação vem do desejo de compreender o condicionamento do presente pelo passado. Guardados os limites da investigação e da análise realizadas, elas foram exercícios instigantes e enriquecedores.

1 CONTEXTO TEÓRICO

Este capítulo tem por objetivo principal situar o contexto atual no qual se desenvolve a gestão municipal da assistência social na administração brasileira. São temas importantes neste contexto: a redefinição do papel do Estado e as capacidades exigidas ao setor público para cumprir este papel; a descentralização da gestão das políticas sociais, e a gestão social. Neste capítulo também é apresentado o esquema de análise a partir do qual abordaremos a experiência de Betim.

A definição de tais parâmetros teóricos se faz essencial, também, para determinar a amplitude do debate no qual se insere o presente trabalho, ao mesmo tempo em que indica a contribuição que ele representa frente a esse todo.

1.1 A REDUÇÂO DO SETOR PÚBLICO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS

A reforma do Estado[3] no seio da qual se localizam as mudanças abordadas pelo presente trabalho teve como principal mote a redução do tamanho do Estado, de modo a torná-lo mais eficiente, mais ágil e flexível, além de mais responsável perante a sociedade.

No Brasil este processo de reforma administrativa mais recente iniciou-se após a crise do regime autoritário e do modelo nacional desenvolvimentista. Pretendia-se tanto corrigir erros cometidos pelos militares[4] quanto construir um novo modelo de administração pública[5] capaz de enfrentar os novos desafios históricos, entretanto a ênfase localizou-se no primeiro objetivo. O governo José Sarney, no final de década de 80, iniciou alterações no desenho estatal através de reformas nas finanças públicas. Com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) três conjuntos de mudanças mais profundas referentes à administração pública foram instituídas: a

[3] Segundo Fleury (2002), Estado é compreendido como poder político que se exerce de forma concentrada, autônoma e soberana sobre um povo, em um território, através de um conjunto de instituições, um corpo de funcionários e procedimentos regulamentados, correspondendo tanto ao papel de ator quanto a um campo de luta.

[4] Segundo Abrucio (2007): descontrole financeiro, falta de responsabilização de governantes e burocratas perante a sociedade, politização indevida da burocracia nos Estados e municípios, fragmentação excessiva das empresas públicas, perda de foco da atuação governamental.

[5] Que fosse diferente do modelo patrimonial e do modelo estritamente burocrático A patrimonial referente ao Estado funcionar como uma extensão do poder do soberano, no qual a burocracia utiliza do cargo público como objeto de seu interesse pessoal. A burocrática, caracterizada pela existência de normas legais e abstratas que condicionam o exercício do poder político. (PEREIRA, 1997).

democratização, a descentralização e a profissionalização da burocracia. Embora ganhos tenham sido alçados na administração pública, alguns problemas impediram que o sentido das mudanças tivesse se concretizado de forma completa: dificuldades de controlar os governantes, multiplicação dos municípios, parcos incentivos à cooperação intergovernamental, não enfrentamento da questão metropolitana, sobrevivência do patrimonialismo local, atuação autarquizada dos três níveis de governo, aumento do corporativismo estatal e a crise fiscal do Estado. Permanecendo na administração pública diversos problemas, o governo Collor imprimiu (equivocadamente) as idéias de Estado mínimo e a de marajás e a partir destas desmantelou setores e políticas públicas além de reduzir atividades estatais essenciais. Ao final seu governo foi desmascarado pela revelação da aviltante corrupção e extensa capilaridade privada na máquina pública. Na gestão Fernando Henrique Cardoso a iniciativa reformista ganhou impulso (ABRUCIO, 2007).

Buscando localizar-se a meio caminho entre as concepções socialista e neoliberal, a reforma promovida no governo de Cardoso teve em Pereira (1997/ 1998) seu maior formulador, articulador e executor. O ponto de partida de tal perspectiva reformista é a constatação de que existem dois grandes atores no contexto econômico – o Estado e o mercado – e que, cada vez que um deles prevaleceu, o resultado foi uma crise de grandes proporções: o colapso do socialismo real, juntamente com a crise do *Welfare State* do pós-guerra são sinais – guardadas as devidas proporções, evidentemente – de que o Estado não é capaz de agir eficientemente em todos os setores; já a crise de 1929 e as conseqüências sociais das medidas neoliberais adotadas durante a década de 1980 – também em dimensões bem diferentes – indicam claramente que o mercado também não é capaz de distribuir corretamente riqueza entre os membros da sociedade, além de não remunerar corretamente uma série de atividades (estatais e não-estatais) (PEREIRA, 1997).

> (...) Delineia-se, assim, o Estado do século vinte-e-um. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta de um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove. Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos... (PEREIRA, 1997, p. 18).

A partir de tal diagnóstico, partiu-se para a proposição de um novo conceito, que buscava identificar a medida ideal na qual seriam dosadas as participações do Estado e do

mercado na condução das políticas públicas. O raciocínio utilizado foi o de reservar para a ação de cada um desses atores os setores nos quais são, por definição, mais eficientes (PEREIRA, 1997). Foram feitas, entretanto, duas ressalvas bastante significativas (PEREIRA, 1997): devem ser levadas em conta que certas atividades são exclusivas de execução estatal, não estando sujeitas a qualquer tipo de transferência; e pode-se contar com um setor a mais (além do Estado e do mercado) no contexto da reforma do Estado, o setor "público não-estatal", composto de instituições que não integram a máquina estatal, porém dedicam-se ao desempenho de tarefas de interesse público, sem o objetivo do lucro. Três instrumentos foram divisados para a instrumentalização dessa redistribuição de funções: a privatização (*...processo de transformar uma empresa estatal em privada.*) (PEREIRA, 1997, p. 19), a publicização (*...de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, porém pública não-estatal*) (PEREIRA, 1997, p. 19) e a terceirização (*...processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.*) (PEREIRA, 1997, p. 19).

As atividades classificadas como "auxiliares", de apoio em geral, seriam privatizadas em sua totalidade, fossem essas relacionadas com qualquer dos três campos de atuação delimitados por Pereira (1997): atividades exclusivas do Estado, serviços sociais e científicos, e produção de bens e serviços para o mercado. Enquanto as atividades exclusivas do Estado permaneceriam sob seu controle direto, os serviços sociais e científicos seriam objeto de publicização (opção que não descartaria o financiamento com fundos públicos), e a produção de bens para o mercado seria – via de regra – privatizada. Buscava-se, assim, obter os melhores resultados em cada uma dessas áreas, através da aplicação do princípio da especialização de funções. A operacionalização de tal sistema se daria através da criação de novas instituições, dotadas de características jurídicas até então inéditas no país: as agências executivas seriam responsáveis, dentro do aparato do Estado, pela implementação das medidas que fossem definidas pelas secretarias dos ministérios (essas sim, responsáveis pela formulação de políticas); já as agências reguladoras teriam a função de – autonomamente – fiscalizar e acompanhar a execução das ações próprias do Estado; por fim, as "organizações da sociedade civil de interesse público" (OSCIP) seriam as instituições por excelência da esfera pública não-estatal, devendo, entretanto, ser credenciadas pelo Estado para desempenharem as funções previstas para elas pela reforma administrativa do Estado (PEREIRA, 1998).

Quatro eram os objetivos principais de tal reforma administrativa (PEREIRA, 1997): delimitação das funções do Estado; redução do grau de interferência do Estado em áreas nas quais seu desempenho é ineficaz; aumento da governança do Estado – decorrência da

especialização de funções acima citada –, que significa maior capacidade desse atingir seus objetivos; e, por fim, o aumento da governabilidade, que se traduz em uma maior permeabilidade do Estado aos anseios da sociedade como um todo, o que fortalece a democracia e confere maior legitimidade às políticas públicas planejadas, financiadas e executadas por esse.

Dessa forma, foi criado em janeiro de 1995 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que, chefiado por Bresser Pereira durante toda sua existência (até dezembro de 1998), teve a incumbência de levar a cabo a reforma proposta acima. O instrumento legal que consolidou toda essa proposta foi a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Como este novo modelo de administração pretendia constituir-se no modelo gerencial também para os níveis estaduais e municipais de governo, implementou-se a também suas dimensões "cultural" e "gestão" para viabilizar sua efetivação. A dimensão "cultural" buscava a instalação, entre o funcionalismo público, da cultura gerencial em detrimento da cultura burocrática. A dimensão "gestão" orientava e estimulava administradores públicos para a utilização de instrumentos e ferramentas próprias do setor privado, o que dificultava a relação entre aspectos técnicos e políticos da gestão. Enfatizaram-se, assim as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, preterindo a dimensão sócio-política na medida em que, apesar do discurso da participação, constata-se uma centralização do poder decisório, o que dificultava a inovação. (PAULA, 2005).

A redução do setor público, engendrada pela reforma do Estado, foi acolhida, tanto no campo conservador, quanto no progressista. Ambos apoiaram o reforço do não-estatal, do privado não-lucrativo, frente à insuficiência ou à falência das agências públicas existentes (DRAIBE,1989): esperavam que a capacidade de financiamento aumentaria, e os funcionários públicos passariam de executores para a posição de fiscalizadores das atividades delegadas.

Em alguma medida a reforma administrativa do Estado alterou as posições de poder dos diferentes atores e sujeitos políticos da sociedade. Sendo assim, a reforma é também uma mudança nas relações entre diferentes atores econômicos, políticos e administrativos, ou seja, entre poder executivo, legislativo, judiciário, mercado, indivíduos e grupos sociais. É, portanto um processo eminentemente político através do qual se reconfigura as relações de poder na sociedade (FLEURY, 2002).

Segundo ABRUCIO, (2007) os principais avanços da reforma do Estado da década de 90 consistiram em: reorganização administrativa do governo federal; novas legislações que estabeleceram parâmetros de restrição orçamentária para gastos com o funcionalismo,

flexibilização do regime jurídico único e introdução do princípio de eficiência entre os pilares do direito administrativo; disseminação no governo federal e nos governos estaduais do debate sobre novas formas de gestão orientadas para a melhoria do desempenho do setor público (gerencial), a partir do plano diretor, que por seu papel estratégico, orientava a agenda e as ações; aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; maior participação social nas políticas públicas, ações mais ágeis, expansão dos centros de atendimento integrado; inovações nas políticas públicas da área social (avaliação, coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local); ampliação do governo eletrônico pressupondo organização das informações e possibilitando redução de custos, transparência nas compras e interatividade com os cidadãos. Tais conquistas da reforma Bresser aconteceram predominantemente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Embora o seu segundo governo tenha incorporado algumas conquistas, começou extinguindo o MARE e ao longo do período empobreceu a agenda da gestão pública. A inovação deste período foi o Plano Plurianual que na prática funciona mais como um orçamento plurianual do que como uma programação das políticas públicas.

As limitações da reforma Bresser derivam, principalmente, do contexto no qual ela buscou se implementar. Vários foram os elementos dificultadores: o legado negativo do governo Collor contribuiu para a ideologização do termo “reforma do Estado” e conseqüente disputa política e na produção acadêmica; as elites políticas e sociais resistiram em apoiar um processo mais democrático, baseado na negociação e desconcentração de poder; a estabilização monetária e a responsabilidade social eram os temas eleitos pelos principais atores políticos e sociais que preteriram o tema da gestão pública; a oposição petista à reforma; a resistência parlamentar com relação à implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado para o aumento de desempenho e principalmente - o que se tornou a grande característica da reforma - a prevalência do ajuste fiscal (aspecto financeiro) com relação ao plano diretor da reforma do Estado (aspecto gerencial).

A reforma do Estado previa a transferência de responsabilidades e de poder decisório para as instâncias subnacionais; a descentralização por sua vez, ocorreu sem considerar as limitações políticas e institucionais de tais instâncias, assim como sem prever e efetivar mecanismos que as subsidiassem na execução de suas novas responsabilidades. Sendo assim, as políticas públicas estão dentro de um marco político geral

1.2 **DESCENTRALIZAÇÃO**

Ao tratarmos do tema da descentralização, temos de levar sempre em conta a observação, feita por Abrucio (2006), segundo a qual a proporção na qual a descentralização recebe elogios no Brasil é semelhante ao desconhecimento que se tem a respeito de seu real conteúdo. Por radical que pareça tal afirmação, essa não é, de forma alguma, despropositada: portadora de vários significados, de acordo com a origem, a descentralização passou a ser defendida com afinco (por atores de várias orientações políticas distintas) a partir do início da década de 1980, sendo assim cada vez mais associada aos valores positivos que se buscava durante o processo de redemocratização do país. Dessa forma, a um conceito político naturalmente complexo, foram associadas inúmeras funções, responsabilidades e expectativas.

Inicialmente, deve-se compreender que a descentralização é um conceito que envolve, grosso modo, pelo menos duas esferas bastante distintas da atuação estatal: a administrativa e a política (ABRUCIO, 2006). Do ponto de vista administrativo, pode-se falar em três idéias principais, fortemente associadas – e freqüentemente confundidas – com o conceito de descentralização: desconcentração, devolução e delegação. (MELO, 1996). De acordo com Melo (1996), a devolução consiste na transferência – em âmbito intergovernamental – de poder decisório sobre as esferas financeira, administrativa e programática. A desconcentração, por sua vez, implica transferência de encargos e tarefas para unidades subnacionais, sejam essas de caráter administrativo ou político (MELO, 1996). Já a delegação, consiste na transferência de limitado grau de poder decisório (MELO,1996).

Do ponto de vista político, a descentralização consiste na transferência de poder decisório, desde a esfera central de governo até suas esferas sub-nacionais, algo que vem acontecendo de maneira relativamente simultânea em praticamente todo o mundo no decorrer das últimas três décadas (ABRUCIO, 2006). Cabe, entretanto, uma ressalva no que se refere à descentralização política: sua efetivação em países federativos e não-federativos envolve diferenças fundamentais. Em países unitários, todo o poder tem origem no governo nacional, de maneira que a descentralização efetivada pode ser revertida de maneira relativamente simples (ABRUCIO, 2006); já em federações, via de regra, os governos subnacionais são detentores de poder original, o que os faz autônomos e responsáveis por uma ordem jurídica própria, de forma que não cabe recuo – em condições políticas e institucionais normais – em processos de descentralização realizados em federações (ABRUCIO, 2006).

A partir da década de 1980, a crise vivida pelo Estado se manifestava com especial destaque através dos grandes déficits fiscais enfrentados por países de todo o mundo. Segundo Abrucio (2006), tal crise marcou o final de um longo ciclo histórico, caracterizado pela lenta centralização de funções e poderes nos governos centrais, que tinha por objetivo consolidar o processo de formação dos Estados Nacionais. A insustentabilidade do *Welfare State*, o impasse causado pela regulamentação e intervenção do Estado nas economias nacionais, a crise financeira do setor público federal a partir do final da década de 70, as lutas pela democratização do país, as formulações do Consenso de Washington[6], criaram o cenário no qual a descentralização despontou como solução perfeita. Devido a essas características do contexto no qual obteve destaque, o conceito de descentralização foi objeto de tantas e tão profundas controvérsias. Portanto, cabe aqui adotar definição tida como "minimalista", ou seja, que se atém apenas aos aspectos estruturais do fenômeno:

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

O conceito de descentralização exposto acima nos transmite dois elementos de importância crucial: primeiro, deixa clara a divisão entre aspectos administrativos e aspectos políticos que compõem a idéia de descentralização; segundo, evidencia o fato de que a descentralização, por mais que tenha sido defendida por atores políticos de diferentes matizes ideológicos, é fruto de um processo de negociação política. No Brasil, o processo de redemocratização que foi levado a cabo a partir da década de 1980 deu a tônica que marcou a descentralização implementada no país: associada aos valores democráticos que eram reinstaurados, a descentralização foi defendida por setores políticos de centro e de esquerda, ao mesmo tempo em que a direita nacional tinha na descentralização a esperança da obtenção de melhores níveis de eficiência e eficácia nas políticas públicas, assim como a redução geral dos gastos do Estado (ABRUCIO, 2006); em geral, tinha-se também a descentralização como capaz de reduzir os níveis de corrupção, uma vez que a fiscalização das ações do Estado por parte da população ficaria facilitada a partir do momento em que os principais responsáveis pelas políticas públicas se encontrassem sempre geograficamente próximos de seus públicos.

[6] Estado mínimo: desestatização, desregulamentação, descentralização, abertura comercial (GARCIA. 1995)

> O fascínio causado pela descentralização baseia-se não só na crise do modelo centralizador e no surgimento de novas realidades, mas também na força política adquirida por esse conceito. Agregando uma ampla e heterogênea coalizão de interesses, o discurso descentralizador teria suas principais qualidades associadas à democratização do poder público e a um melhor desempenho governamental. (ABRUCIO, 2006, p. 84).

Toda essa atmosfera política se cristalizou, no Brasil dos anos 1980, no surgimento de um forte movimento municipalista, tributário natural da pressão existente pela descentralização do sistema político nacional. Assim, no contexto do federalismo brasileiro, municipalismo e descentralização se equivaleram em larga medida, principalmente no que tange ao processo de elaboração da Constituição de 1988.

A nova ordem político-institucional que se estabelece no Brasil a partir de 1998, ao alçar o município à condição – inédita entre as federações existentes – de ente federado, transforma os governos locais nos principais provedores das ações sociais públicas. O Governo Federal se mantém no papel de normatizar e induzir a implementação de políticas, que são executadas de maneira descentralizada no nível local. (MONNERAT *et. al.*, 2002) . Uma vez que não foram definidos claramente, no texto constitucional, os papéis e as funções de todos os entes federados nesse novo contexto, resta aos municípios assumir as políticas sociais locais. Trata-se, assim, de um processo predominantemente reativo, ao invés de um processo concertado entre as três esferas de governo. Este tem sido o paradoxo básico das políticas públicas após 1988: são realizadas no plano local, exatamente onde as capacidades gerenciais e burocráticas são menos desenvolvidas (ABRUCIO, 2007).

Entretanto, tais novas responsabilidades podem, muitas vezes, estar além da capacidade econômica, fiscal, e institucional dos governos locais. Dessa forma, a autonomia municipal tem conotação ambígua: na medida em que os municípios adquiriram a liberdade para tomarem decisões em nível local, assumiram também, por outro lado, responsabilidades compartilhadas com o Governo Federal e com a administração estadual (geralmente em condições desvantajosas).

Uma vez que compete à União coordenar esforços de Estados e Municípios, além de integrar e articular programas transversais às políticas setoriais (AURELIANO, 1999), a descentralização exige que a União seja forte financeira, administrativa e institucionalmente. Torna-se imprescindível, por exemplo, que o governo federal (mas também os outros dois entes) acompanhe, avalie e supervisione as políticas implementadas descentralizadamente. Este é o paradoxo da descentralização: exige do governo central habilidades técnicas e políticas sofisticadas (na medida em que à União compete traçar estratégias de amplitude

nacional), ao mesmo tempo em que deve ser marcada pela autonomização dos entes federados. Descentralização e centralização não devem ser, assim, práticas que se excluem, mas sim dimensões que se combinam, conformando diferentes formas de distribuição de poder (nas quais cada política setorial tem uma posição específica). Trata-se de um jogo de interdependência, cooperação e competição entre o centro e as partes.

A percepção crescente de que a descentralização como transferência de poder de decisão às autoridades locais não garante a eficácia das políticas sociais deve-se a: a) falta de articulação entre política social e política econômica, ficando a primeira subordinada à segunda; b) ausência de integração entre ações de políticas sociais setoriais no mesmo território (falta de intersetorialidade); c) prevalência de questões operacionais – em detrimento de questões substanciais – na agenda das políticas sociais; d) ausência de articulação entre a formulação e a implementação das políticas, ao invés de constituir um processo indivisível que introduza também mecanismos de monitoramento e avaliação das ações e da política; e) dificuldade de articulação e negociação com os atores envolvidos devido às frágeis relações de confiança; f) dificuldades de implantação de formas de co-gestão pública devido à não-participação efetiva da população na elaboração e gestão da política; g) dificuldade dos governos locais se posicionarem como líderes do processo de articulação dos atores públicos e privados (com vistas à otimização de recursos e democratização da tomada de decisões); h) dificuldade dos gestores públicos utilizarem a informação como elemento pró-ativo e interativo da gestão (DRAIBE,1989). Em suma: a expansão da autonomia de estados e municípios não garante, por si só, o surgimento de processos virtuosos; freqüentemente, os espaços de participação e as formas de acesso às políticas sociais são capturados pelas elites locais “autonomizadas” (SOUZA, 1999).

Segundo Melo (1996), a menos que mudanças importantes sejam promovidas na institucionalidade social dos níveis subnacionais e locais da federação brasileira, a descentralização pode não acarretar melhoria na qualidade da governança. Dentre os efeitos perversos destacados pelo autor (MELO, 1996), podemos citar: as burocracias municipais de baixa qualificação – especialmente da área social – não teriam capacidade institucional para prover adequadamente bens e serviços sociais; as transferências de receitas públicas constituir-se-iam em desincentivo ao esforço fiscal autônomo (reforçando a resistência dos governos locais em arcarem com o ônus político da geração de receita fiscal própria); a indefinição e a ambigüidade quanto à definição de competências entre as esferas de governo gerariam inércia e paralisia institucional; haveria perda da capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central face ao desmonte de suas estruturas

setoriais centralizadas e insuladas; a maior porosidade do governo local em relação a elites municipais acarretaria maior corrupção e clientelismo (uma vez que imprensa, legislativo e judiciário são mais efetivos e independentes a nível nacional); e, por fim, acentuar-se-ia a fragmentação institucional, desencadeada pela ampliação da estrutura administrativa.

Deve-se considerar ainda as desigualdades entre os municípios, que se percebem principalmente pela distribuição da receita fiscal segundo sua capacidade de arrecadação. Municípios muito pobres e com uma população pequena tem uma arrecadação também pequena, não havendo o aumento nas receitas próprias locais. O direito que os municípios têm garantido na Constituição de 1988, de tributar bens e serviços, depende de um ambiente urbano, uma vez que tais tributos são tipicamente urbanos. Uma vez que a população de muitas cidades é pobre e pouco numerosa, esta sua taxação não faz sentido, pois não haverá cidadãos com condições de arcar com tais compromissos. Com relação às transferências estaduais, estes pequenos municípios continuam em desvantagem, já que o repasse é calculado sobre o volume arrecadado. Se o volume de arrecadação deste município é baixo, as transferências também o serão. A única fonte de transferências positiva para estes municípios é o Fundo de Participação dos Municípios, oriundas do governo federal. Cálculos do IBAM em 2001 mostravam que 74,8% dos municípios brasileiros possuem uma população que gira em torno de 10.000 a 20.000 habitantes (S0UZA, 1999). A receita própria destes municípios corresponde, em média, a 7% dos seus recursos, o que demonstra grande dificuldade enfrentada por eles na implementação das políticas sociais, dada sua dependência da máquina arrecadatória estadual e federal. Segundo Filgueiras, (2005) a fragilidade dos municípios não deve ser cotejada apenas com relação à sua capacidade de investimento financeiro na área social já que a maior disponibilidade de recursos não acarreta automaticamente as necessárias capacidades técnicas do governo local. Entretanto os municípios pequenos podem acumular dificuldades financeiras com debilidades organizacionais, gerencias e de qualificação de recursos humanos. Assim, a descentralização pode, em tese, ser positiva para os municípios mais ricos, mas pode constituir fator de empobrecimento da população para os municípios mais pobres.

Os municípios brasileiros gozam de autonomia política, porém, em muitos casos essa autonomia fica comprometida pela incapacidade do município de gerir de forma eficiente as políticas públicas locais. O exercício destas novas competências está permeado por características locais, como a capacidade econômica, o grau de desenvolvimento urbano, a localização geográfica, a capacidade de governança e outros (MONNERAT *et. al.*, 2002).

O Brasil é um dos países mais descentralizados do mundo, apresentando também a peculiaridade de que os municípios detêm maior grau de poder do que os Estados. De acordo com Souza (2001), o aumento da participação dos governos locais no total da receita global da federação brasileira é fruto, principalmente, da maior participação dessa esfera na execução de despesas na área das políticas sociais. Na verdade, o investimento do governo federal na área social é destinado, em sua maior parte, ao sistema previdenciário, o que constitui um sério problema a ser solucionado. Todavia, os três níveis de governo vêm aumentando gradativamente sua despesa social nas regiões mais pobres.

No contexto da descentralização, a nova forma de institucionalidade social e as discussões sobre o poder local adquirem destaque diante da constituição dos novos atores sociais e do revigoramento do processo de decisão política em nível municipal. A forma como acontece a formulação das políticas públicas em nível local passa pela investigação das relações que se estabelecem entre os diferentes atores sociais, como o executivo e o legislativo, os gestores locais, os conselhos municipais, os prestadores de serviços e os usuários. (MONNERAT, *et. al.*, 2002).

1.3 **GESTÃO SOCIAL**

A forma de gestão das políticas e das organizações sociais tem se caracterizado, predominantemente, por um modelo cujo princípio é o do Estado subsidiário, a atenção é focalizada e temporária, orientada pela segmentação, e prestada diretamente ao usuário. O financiamento se dá com recursos públicos – ditado pelo equilíbrio fiscal –, e sua organização conta tanto com entidades públicas governamentais, quanto com o Estado e com as entidades e organizações privadas.

Apoiada em um processo de análise e compreensão da complexidade da realidade onde atua, na pluralidade de interesses, de idéias e poderes dos atores envolvidos, encontra-se em processo de construção a perspectiva gerência social, assumindo um caráter flexível e adaptativo para resolver problemas e introduzir os ajustes necessários, de forma oportuna. A gestão ou gerência social é a parte da administração pública que, como resultado da articulação com outros atores, cuida dos serviços, programas, projetos e benefícios sociais. Sendo a parte específica da gestão pública que se responsabiliza pelos serviços sociais, gestão

ou a gerência social estabelece articulação com e entre diversos atores, tendo como objetivo a geração de valor público[7] e o rompimento com as práticas assistencialistas.

O termo gestão social tem sido usado para se referir às questões sociais e à sua importância para o governo, abarcando, do processo de desenho ao processo de implementação das políticas elaboradas pelo Estado para melhorar as condições e a qualidade de vida da população, de forma integral e universal. (LICHA, 2002). Segundo Fisher (2006, p. 797) "*a gestão social é uma forma de gestão do desenvolvimento social localizada na transição entre os modelos do século passado e novas formas comprometidas com utopias de desenvolvimento local que os tempos de crise fazem emergir*". Segundo Tenório (2006, p. 1147) no Programa de Estudos em Gestão Social da Fundação Getúlio Vargas (FGV) o conceito de gestão social "*é entendido como o processo gerencial decisório deliberativo que procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços"*. Desta forma o autor defende que a participação deva estar presente nas estratégias de gestão privada e na gestão pública (TENÓRIO, 2006, p.1150) e avalia que segundo esta perspectiva a década de 90 esteve na contramão da história, pois priorizou o individualismo da sociedade de mercado, o Estado tecno-burocrático ou gerencial, uma prática auto-centrada, privatista e patrimonialista.

A eficiência e efetividade dos programas sociais requerem uma forma particular e qualitativa de gestão e de atuação técnica devido às características próprias dos problemas sobre os quais os programas se propõem a agir e a fatores relacionados com as organizações e com o meio ambiente. Em geral, não existe correspondência entre a complexidade dos problemas sociais e a fortaleza teórica e estrutural dos programas; estes, por muitas vezes inconsistentes, buscam atingir objetivos múltipos através de tecnologias *brandas*, baseadas em hipóteses a serem verificadas; além disto, tanto na hierarquizada estrutura gerencial, quanto na atuação de funcionários que estabelecem contatos diretos com os usuários, há uma tendência de redefinição de metas e do desenvolvimento de ajustes e adaptações no processo de implementação, de acordo com sua perspectiva, à deriva do programa. Os programas são ainda afetados pela complexidade e incerteza com relação meio ambiente interno e externo à organização: são múltiplos os interesses que perpassam a área social provenientes dos atores e das diversas organizações que atuam na área e estes interesses poderão ser afetados pelos programas, motivo pelo qual os programas poderão ser alvo de apoio ou oposição; tanto no

[7] Segundo Moore (2000), valor público é a resolução adequada de problemas concretos.

setor público quanto no privado as organizações da área social são as mais tradicionais, fragmentadas, desarticuladas, com baixa capacidade técnica e atraso tecnológico, somado à subordinação da área com relação a outras políticas sociais ou conseqüência do débil poder político e organizacional. Este cenário faz com que não seja fácil atuar e ser gerente na área social (SULBRANDT, 1994; CARNEIRO, 2004).

Segundo Licha (2002), a gerência social engloba os processos de desenho e implementação das políticas sociais estimuladas pelo Estado para melhorar as condições e a qualidade de vida da população, de forma integral e universal. É um campo interdisciplinar de conhecimentos e de práticas que, inserido nos processos de tomadas de decisões estratégicas é responsável pelas ações públicas dirigidas à obtenção do bem estar social. Assim, a gestão social pode ser entendida como a gerência da mudança, que requer enfoques flexíveis e experimentais e visões transformadoras da realidade social. A gerência social busca a garantia da participação de todos na riqueza coletiva e tem como princípio a justiça social, através da redução das desigualdades produzidas pelo sistema, tendo como objetivo principal a garantia de um mínimo aceitável e digno de condições de bem estar para todos os cidadãos. Dessa forma, a gestão social, por responsabilizar-se pela garantia dos direitos sociais, requer uma eficiente máquina administrativa do poder executivo, um legislativo atuante e representativo e um poder judiciário independente, eficiente e acessível a todos.

Para cumprir sua missão, as organizações são então estimuladas à aprendizagem e à transformação, de forma a ser possível o cumprimento efetivo de seus objetivos e o desenvolvimento amplo de suas capacidades (LICHA, 2002). A rigor, pode-se dizer ainda, que a gestão social requer, busca e cria alternativas para a consolidação da cidadania plena combinando liberdade, participação e igualdade para todos. Se assim for, contribui para a consolidação dos direitos civis e políticos, na medida em que estão presentes em sua pauta algumas dimensões do direito à vida, à autonomia, à liberdade individual, à organização e participação da população no governo.

A gerência social possui dimensões econômicas, políticas e técnicas e estas são perpassadas por diferentes lógicas, que irão orientar respectivamente, o modelo de financiamento, de gestão e o modelo assistencial. Tais orientações ou lógicas consolidam modalidades tradicionais ou novas de gestão. Molina (2002) apresenta o quadro abaixo sobre as tendências recentes na prestação dos serviços sociais:

Dimensões			Modalidade tradicional	Modalidade nova
Econômica	Financiamento	Fontes	Públicas e federais	Diversidade de fontes
		Destinação dos recursos	Destinação pela oferta	Destinação pela demanda
Política	Organização e poder	Distribuição de poder	Centralização	Descentralização
		Prestadores	Monopólio público	Multiplicidade de prestadores (públicos e privados)
		Participação	Excluída	Ênfase na participação
Técnica		Regulação	Alta e formalmente normatizada	Simplificação de normas e regulação de prestadores privados
		Avaliação	Como controle e prescindível	Formativa, porém ainda incipiente

Quadro 1 - Tendências na Prestação de Serviços SociaisFonte: Molina (2002)

A nova modalidade de prestação de serviços sociais caracteriza a gestão social e está diretamente relacionada com o modelo adotado de formação de política pública.

Molina (2002) propõe um modelo de formação de políticas públicas denominado de "modelo interativo e iterativo", que apresenta cinco características chaves: em primeiro lugar o autor amplia para seis os quatro componentes tradicionais de formação de políticas públicas (definição do problema; geração e seleção de opções; gestão da opção selecionada e monitoramento e avaliação), que passa a constituir-se dos seguintes componentes, potencializados e equilibrados: a análise da situação; definição de prioridades e objetivos; análise das opções básicas e bases para o consenso social; seleção entre opções; gestão da opção eleita; monitoramento e avaliação. Em segundo lugar, propõe a interdependência, dinamicidade e retroalimentação dos componentes do processo de formação de políticas e programas quando, através da interação e iteração entre cada componente, constrói a possibilidade de haver uma permanente evolução e, até mesmo, mudanças dos objetivos iniciais. Em terceiro lugar propõe o exercício participativo dos diversos interessados com vistas a enriquecer cada componente, a ganhar solidez, pertinência e sustentabilidade, além de possibilitar maior comprometimento dos mesmos para o alcance dos resultados e empoderamento dos usuários. Em quarto lugar enfatiza o caráter democrático do processo de tomada de decisões, embora reconheça que à autoridade legítima caberá tomar a decisão final, especialmente em situações de conflito onde, em geral, a distribuição de informações, poder e interesses tornam-se bastante desiguais. Enfatiza a relação entre democratização das decisões e solidez e sustentabilidade das ações e por fim, considera os componentes essenciais do

processo de formação de políticas e programas em igualdade de condições, sem gravitar particularmente em nenhum deles.

Sendo assim, os instrumentos da gestão social referem-se tanto a um conjunto de metodologias para análise, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas e programas sociais, quanto à técnicas para a solução de conflitos, metodologias de participação e práticas de estruturação e coordenação de redes (MOLINA,2002).

A gerência social possui ainda um caráter estratégico, referente à tentativa de adaptação da organização às mudanças do seu entorno e ao mesmo tempo à tentativa de geração de mudanças contextuais. O estratégico da gerência social refere-se também à elaboração de visões de longo prazo e ao estímulo às novas idéias transformadoras. Nesta perspectiva, enquanto gerência da mudança, a gerência social é essencialmente participativa, orientada à aprendizagem organizacional e à criação de visões compreensivas e de respostas inovadoras aos problemas e desafios, próprios do processo de estruturação e implementação de políticas sociais eficientes, eqüitativas e democráticas. (LICHA, 2002).

Considerando que a agenda das políticas sociais condiciona a tomada de posição dos atores locais nos processos de implementação, podemos conceituar a gestão social a partir dos processos sociais e políticos nela implicados. Nesta perspectiva, gestão social estaria referindo-se a processos através dos quais se articulam recursos que permitem produzir satisfações orientadas para tornar possível a reprodução da vida da população. Ao mesmo tempo, esses se constituem como lugares privilegiados onde se constituem as demandas. A constituição das demandas nos permite resgatar as práticas administrativas e a apropriação pela população dos serviços prestados[8]. Assim, a gestão social tem papel estratégico em termos sociais, políticos e culturais, pois se trata de um conjunto de práticas que, acontecendo ao mesmo tempo, se compõem a partir da articulação entre a esfera das necessidades sociais e o âmbito público de sua satisfação (CHIARA, 2005).

Este olhar sobre a gestão evidencia os processos causais que incidem tanto sobre a formação dos problemas sociais quanto na definição da agenda local. Os programas, a nível local, cumprem então dois papéis: seriam recursos que os atores locais articulariam em função de uma agenda; assim como determinariam a forma como os gestores incidiriam no modelo de demandas, e da incorporação dessas – ou não – na agenda governamental. Neste contexto, as capacidades de gestão pública dos atores no nível local contribuem para a heterogeneização dos espaços da gestão. O desenvolvimento desigual destas capacidades, no caso dos

[8] Coulomb (*apud* CHIARA, 2005) nos diz que a demanda não se constitui de maneira espontânea, e sim no contexto dos processos que, sob distintas formas, põem em relação o aparato estatal e a sociedade civil.

municípios, configura em cada situação uma matriz específica na qual se organiza e se cobra o corpo da gestão dos programas sociais. Ainda que os programas federais atualmente explicitem as funções a serem desempenhadas pelos municípios, o alcance dessas depende também das capacidades de gestão de cada município.

1.4 AS CAPACIDADES ESTATAIS: MODELO DE ANÁLISE

A constituição de uma política de assistência social envolve, necessariamente, o estudo de instituições diversas. É através dessas que a assistência social – enquanto direito de cidadania e objeto de políticas públicas – é implementada, ou seja, que as intencionalidades se transformam em ações (LIMA, 2004). Entretanto, o processo e formação de políticas públicas requer capacidades institucionais. Capacidades é um conceito que pode ser desdobrado em três níveis: individuais, institucionais/organizacionais e sociais. Neste trabalho a ênfase corresponderá às capacidades institucionais/organizacionais. Dessa forma, o enfoque que será adotado ao longo do presente trabalho será também, necessariamente, permeado pela perspectiva da análise institucional. Segundo North (1993) o conceito de instituições refere-se às regras do jogo, formais e informais, que regulam as relações dos indivíduos, organizações e governos, demarcando as possibilidades de aproximação e de intercâmbio nos diferentes setores. O conceito de institucionalidade adotado por BERTRANOU (1998) apresenta semelhanças com o conceito de instituições adotado por North (1993), especialmente no que se refere à política baseada em regras e na classificação de instituições formais e informais. Para o autor:

> A institucionalidade para a política social é o conjunto de regras, procedimentos e espaços que demarcam e estruturam a tomada de decisões de políticas (atores e momentos), as operações que se desenvolvem na prestação dos serviços e as condições para o acesso aos serviços por parte da população.[9](BETRANOU, 1998, p.2).

[9] "... La institucionalidad para la política social es el conjunto de reglas, procedimentos y espacios que enmarcan y estrututan la toma de decisiones de políticas (actores e momentos), las operaciones que se desarollhan em la prestación de los servicios, y las condiciones para el accesso a los servicios por parte de la población."[9]

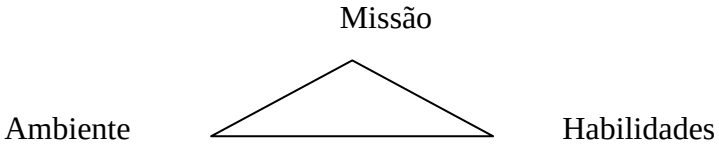
Institucionalidade é desta forma, o conjunto de procedimentos e manobras cujos objetivos são orientar, estruturar e condicionar o comportamento das pessoas agregando comportamentos existentes e produzindo resultados coletivos finais. Esta possibilidade se revela tanto no aspecto formal - regras escritas e normas que demarcam a atividade pública - quanto no informal - através das práticas e atividades, usos, pautas e costumes tradicionais na gestão das políticas sociais - que mesmo não estando escritas constituem parte do que "deve ser feito" no cotidiano da administração.

Existe uma limitação da literatura da analise das políticas sociais em pensar gestão e neste trabalho recorremos a Tobar (2005) e Repetto (2004), autores aqui adotados como referências principais para o processo de análise da gestão na área da assistência social. Uma vez que ambos desenvolvem a temática do desenvolvimento de capacidades institucionais – grosso modo, o fortalecimento e capacitação das instituições responsáveis pelas políticas públicas em questão, a partir de diferentes perspectivas de análise – terão suas metodologias de análise adotadas aqui; porém, já que adotam enfoques diferentes, mas não excludentes, serão vistos como complemento um do outro. Tobar (2005) apresenta uma perspectiva de análise mais global, composta prioritariamente de três ordens de fatores de interesse, o que nos torna capazes – ao fazermos uso de sua perspectiva – de esboçarmos o contexto da assistência social no município de Betim de forma mais ampla. Já Repetto (2004), concentrado em dois enfoques, se aprofunda um pouco mais em detalhes da realidade a ser estudada, constituindo guia mais detalhado para a análise dos dados coletados em campo. Deve ser feita, entretanto, uma ressalva: o cruzamento entre os enfoques analíticos dos dois autores citados acima fornece apenas as diretrizes principais da interpretação que fazemos do objeto em discussão; tanto Tobar (2005) quanto Repetto (2004) se eximem de definir critérios de análise pormenorizados, tais como índices ou padrões que tornassem possível a mensuração das categorias por eles trabalhadas. Dessa forma, nos encarregaremos de definir tais referenciais, principalmente tendo por base as diretrizes apontadas por Tobar (2005) e Repetto (2004), mas também lançando mão da comparação entre os distintos momentos históricos que serão aqui tratados.

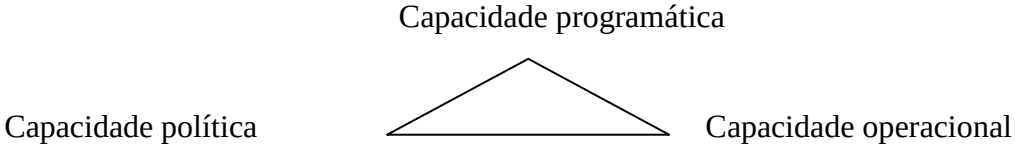
As análises de Repetto (2004) e Tobar (2005) são tributárias das idéias avançadas nos anos 90[10] a respeito das organizações. Segundo diversos autores, as organizações, entre elas as públicas, se desenvolvem adequadamente quando têm bem identificada a sua missão (razão de ser de sua existência, objetivo); quando analisam e tomam em conta o ambiente, e dentro

[10] Tobar (2005) segundo Peter Druker (1997) e Mark Moore (1995/2000).

dele o ambiente político, no qual estão inseridas, principalmente para garantir legitimidade, apoio e sustentação para suas ações e por fim, quando criam e aperfeiçoam, constantemente, as habilidades necessárias para concretizar sua missão. O triângulo estratégico da teoria das organizações consiste em:



Este modelo é reconhecido na perspectiva de análise oferecida por Tobar (2005), utilizada por ele para analisar as reformas pelas quais passou a SAS do município de São Paulo: o do "triângulo estratégico", no qual também são consideradas três diferentes ordens de fatores. A primeira delas é a do "valor", ou seja, do valor público que a organização em questão tem como objetivo produzir[11]; a segunda trata da "legitimidade e apoio"[12] com as quais conta a organização em questão, o que abarca a consideração de todos os atores que podem oferecer-lhe sustentação (desde atores políticos clássicos, passando pela sociedade civil organizada, até a população em geral, analisada por seu nível de cidadania); e, por fim, as condições operacionais com as quais a organização analisada conta, categoria na qual cabe o conhecimento técnico por ela dominado (TOBAR, 2005). Ele propõe então, como esquema analítico o triângulo estratégico de capacidades para a gestão social, formado por:



A capacidade programática: identificar a missão e as estratégias de ação para obter êxito, em função da pertinência e consistência - são os programas e ações para cumprir os objetivos da gestão social; a capacidade política: construção de viabilidade, apoio,

[11]A aproximação entre esse "vértice" do triângulo e a idéia de "missão", contida na "teoria de uma organização" é bastante clara.

[12] É possível fazer, aqui, certa aproximação entre as idéias de "ambiente" – parte da "teoria de uma organização" – e a de "legitimidade e apoio", aqui vista. Porém, deve ser levado em conta que não necessariamente o ambiente no qual se encontra uma organização se resume ao conjunto dos fatores que contribuem contra – ou a favor – a consecução de seus objetivos. De qualquer forma, entretanto, fica clara a complementariedade existente entre as duas perspectivas expostas por Tobar (2005).

sustentabilidade e legitimidade das ações; a capacidade operacional: suficiência de recursos, financeiros, humanos e organizacionais para alcançar os resultados propostos.

Triângulo estratégico da gestão na teoria das organizações	Triângulo estratégico na gestão social
Missão	Capacidade programática
Ambiente	Capacidade política
Habilidades para concretizar a missão	Capacidade operacional

Quadro 2: Triângulo Estratégico das Organizações e Triângulo Estratégico da Gestão Social
Fonte: Tobar (2005)

Após definir os eixos conceituais expostos acima, de Tobar (2005), torna-se importante para a presente análise a perspectiva de Repetto (2004), que tem como principal argumento a idéia de "capacidade estatal".

Combinação de dois conceitos que geralmente são tratados de forma isolada, a "capacidade estatal" reúne a argumentação burocrática acerca dos problemas enfrentados pelas políticas sociais – segundo a qual se deve reforçar a capacidade de ação da máquina estatal –, com a perspectiva que se baseia na noção de que as origens desses obstáculos se encontram na esfera política, pois não existiriam canais de comunicação capazes de levar as demandas da sociedade até os centros decisórios do Estado (REPETTO, 2004).

A primeira dimensão destacada por Repetto (2005) em sua teoria da "capacidade estatal" é a da "capacidade administrativa". Trata-se, basicamente, das condições das quais dispõe o Estado para levar a cabo seus objetivos, cumprir as metas para as quais está voltado. Culminando o esforço de diversos teóricos[13], sobretudo das décadas de 1980 e 1990, o enfoque da "capacidade administrativa" tem como pontos centrais quatro elementos básicos, escolhidos dentre os que compõem a metodologia do Banco Mundial (REPETTO, 2004): capacidade de organização interna e designação de funções no âmbito da equipe encarregada de implementar o projeto; posse de recursos físicos e financeiros para a realização das tarefas; política de recursos humanos, que englobe desde a seleção de pessoal por mérito quanto a estruturação de sistema de promoções, gratificações e sanções; e, por fim, o nível de capacitação dos atores envolvidos, que envolve tanto qualificações formais quanto informais.

[13] São citados por Repetto (2005): Tobelen (1992), Sikkink (1993), Geddes (1994), Evans (1996), Grindle (1997), Palermo (1998), Alonso (2001), Ozlak e Orellana (2001) e Barzelay (2002).

A partir do momento em que o Estado apresenta níveis significativos de capacidade em cada uma dessas esferas de análise (REPETTO, 2004), passa a ter condições de agir decisivamente nas várias etapas que compõem as políticas públicas sociais. Entretanto, não está assegurado o sucesso de tais medidas, já que esse depende também de todo o contexto político e social no qual as ações do Estado se desenrolam.

Por isso, Repetto (2004) desenvolve a abordagem da "capacidade política", que abarca a consideração de quatro dimensões distintas: governabilidade, que se relaciona com a capacidade de se produzir acordos entre as elites políticas existentes, que acabam por viabilizar o desempenho das atividades do Estado; a permeabilidade do Estado pela sociedade, ou seja, sua capacidade de absorver demandas populares e as converter em políticas públicas – ações do Estado – que não só prestam os serviços desejados, como mantém evidente a relação existente entre demanda inicial e a execução final da política pública; em menor escala, trata dos empreendedores de políticas, que são atores individuais capazes de exercer influência considerável em alguns setores das políticas públicas (em determinados momentos, sob condições especiais); e, finalmente, Repetto (2004) chama a atenção para os atores políticos que se dispõem a "emprestar voz" às camadas sociais que tradicionalmente pouco conseguem participar dos mecanismos do processo político formal. A adoção de tal perspectiva faz com que Repetto (2004) deixe claro que as políticas sociais não são levadas a cabo *no vazio*, ou seja, em um ambiente apenas dominado por obstáculos de ordem técnica – portanto, dotado de uma racionalidade que não faz parte do universo da política.

Além de considerar essas duas vertentes de análise principais, que se aproximam da análise de Tobar (2005), Repetto (2004) destaca a existência de uma terceira dimensão a ser levada em conta: o desenvolvimento passado dos atores e instituições considerados. A trajetória pela qual cada um se deslocou ao longo do tempo funciona no sentido de restringir as opções de ação à disposição desses atores no momento atual. Dessa forma, é essencial que a perspectiva de "mensuração de capacidades" seja aplicada a tais "trajetórias passadas" dos atores e instituições envolvidos: a escassez de capacidade administrativa no passado influencia decisivamente a ação de entes – estatais ou não – no presente, podendo-se dizer o mesmo a respeito das capacidades políticas. Tal enfoque constituirá uma das perspectivas de análise mais importantes do presente trabalho.

No presente trabalho será analisado o contexto geral no qual se inserem as ações estudadas, o que – apesar de não constituir o eixo analítico principal – configura a dimensão de "ambiente" da "teoria de uma organização", exposta por Tobar (2005). Nesse âmbito, será

explorado nos capítulos seguintes a trajetória da assistência social no Brasil e no município de Betim, desde seus primórdios na década de 1940 – fortemente associado à figura das primeiras-damas municipais – até o momento atual; ao mesmo tempo, as condições sociais, políticas e econômicas de Betim também são foco de interesse da caracterização do "ambiente". Quanto à "missão" – segundo elemento definidor da "teoria de uma organização", de Tobar (2005) – que norteia as ações da estrutura responsável pela execução de políticas de assistência social no município de Betim no período de 1993 a 2006, essa desempenhará importante papel no contexto da atual análise: através da definição dos objetivos, dos planos e das ações de uma instituição, pode-se contrastar esses com as determinações que compõem a legislação nacional sobre assistência social, e assim obter parâmetros claros do grau de institucionalização no qual se encontram as instituições relacionadas com a assistência social em Betim. Estruturalmente e com maior ênfase, a análise do quesito "habilidades", quando aplicada às principais instituições encarregadas da execução e formulação da política municipal de assistência social do município de Betim, nos permite saber o quanto estas estavam preparadas para fazer face aos desafios apresentados pela realidade municipal, algo que, por si só, já nos indica as prioridades definidas pelo Poder Público municipal em cada momento considerado.

No mesmo sentido, pode-se fazer uso da figura do "triângulo estratégico", também exposta por Tobar (2005): aparte das categorias de análise "valor" e "condições operacionais" (que se aproximam bastante dos conceitos de "missão" e "habilidades" da "teoria de uma organização"), a idéia de "legitimidade e apoio" nos permite perceber quais as forças que, em cada momento específico, deram apoio ao processo de institucionalização da assistência social em Betim, assim como quais foram os atores e dinâmicas que emprestaram apoio no sentido contrário, fortalecendo a tendência tradicional ao personalismo e ao clientelismo como orientadores da assistência social (tendência aqui denominada como ênfase nas "pessoas"). As bases de sustentabilidade política e social para a implementação das propostas construídas têm relação com a capacidade de liderança do governo e suas orientações conceituais políticas e ideológicas, reveladas nas conexões internas e externas por ele estabelecidas com os principais atores envolvidos nos processos decisórios, no sentido de construir pactos ou acordos (outros níveis de governo, Conselho, Legislativo, entidades). Tais orientações definirão quantos e quais serão os atores com os quais o governo optará por se relacionar e tal interação poderá revelar características com conteúdos predominantemente viciosos ou virtuosos, neste trabalho, de alguma forma, demonstrados de forma transversal. A rigor, o que faz o CMAS e o que faz o Legislativo não é "capacidade política" do governo

municipal ou do órgão gestor da assistência social. Contudo, as ações destes dois órgãos podem expressar a maior ou menor habilidade do governo e do gestor da área para argumentar, liderar, coordenar, construir pactos, ou seja, a maior ou menor liderança e legitimidade para obter recursos e consensos sobre a gestão da política municipal de assistência social.

A partir dessas tendências principais, a contribuição de Repetto (2004) se consubstanciaria principalmente através do fornecimento das categorias de informações a serem consideradas importantes. Tanto as subcategorias que Repetto (2004) elenca como componentes da "capacidade administrativa", quanto as que compõem a "capacidade política", além do desenvolvimento passado dos atores e instituições considerados. indicam, com bastante segurança, os tipos de dados fundamentais para a comparação que estrutura o presente trabalho. A seguir apresentamos o quadro sintético do esquema que utilizaremos na análise da gestão da assistência social em Betim, o qual se baseia nas idéias que acabamos de apresentar:

<table>
<tr><th>Ambiente e Trajetória</th><th></th><th>Capacidades dos órgãos de governo municipal</th><th></th></tr>
<tr><td>Ambiente:

- Histórico e características socioeconômicas do município;
- Características políticas dos governos locais;</td><td>Cap. 3</td><td>Capacidade política: interação e lugar da assistência social com relação ao governo e à sociedade em geral; ações do (CMAS l e do poder legislativo expressando a habilidade, liderança e legitimidade do governo para obter consensos sobre a gestão.</td><td rowspan="3">Capítulos 4 e 5</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Trajetória:

- Assistência social no Brasil;
-Assistência social no município de Betim;</td><td rowspan="2">Cap. 2
Cap. 3</td><td>Capacidade programática: diagnósticos, missão; planos, ações, modelo de gestão e relação com a rede socioassistencial.</td></tr>
<tr><td>Capacidade administrativa: recursos humanos, e financeiros; estrutura administrativa.</td></tr>
</table>

Quadro 3: Modelo de Análise Utilizado

Fonte: Tobar (2005); Repetto (2004)

Consideramos muito importante observar que este modelo de análise da capacidade institucional para a gestão de políticas públicas caracteriza-se, obviamente, como um recurso didático uma vez que se refere a conteúdos interconectados e interdependentes. Sendo assim,

elementos constituintes de determinada capacidade revelam características de outra capacidade: por exemplo, o *quantum* de recursos financeiros disponíveis- elemento da capacidade administrativa- é indicativo da capacidade política para obter os recursos necessários para o alcance dos objetivos propostos. Para analisar a gestão da assistência social no período delimitado, didaticamente, privilegiamos o foco nas habilidades ou capacidades existentes e de forma secundária ou transversal a estas, o valor público criado pela política de assistência social.

Desta forma buscaremos analisar a capacidade institucional instalada no órgão gestor da assistência social, identificando a relação existente entre a capacidade encontrada e os mandatos de governo local, portadores de distintos projetos políticos ideológicos.

Para caracterizar o ambiente no qual a assistência social busca se concretizar e entendendo que elementos de sua trajetória passada condicionam as possibilidades atuais, no próximo capítulo desenvolvemos sobre a estruturação da assistência social no Brasil a partir do ponto de vista das ações desenvolvidas na pela esfera federal – nas quais os entes subnacionais tendem a se espelhar – buscando demonstrar o atual desafio posto, referente à travessia iniciada a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988) entre uma prática filantrópica e a construção da política pública de assistência social.

2 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Uma vez que uma das linhas-mestras do presente trabalho é a confrontação entre tradição e renovação no campo da assistência social, torna-se essencial a compreensão acerca do contexto histórico de surgimento e consolidação dessa área no Brasil. A forma como algumas práticas se estruturaram na área da assistência social pode guardar a chave não apenas para a longevidade dessas, como também para a resistência à implantação de novos procedimentos, pautados pela ótica do direito.

2.1 – PERÍODO 1930 A 1988

No Brasil, a gênese e a identidade da assistência social foram tradicionalmente constituídas a partir de valores religiosos, especialmente da Igreja Católica, com a qual o Estado republicano, quando instituído, não se relacionava (principalmente porque não entendia que as ações sociais pudessem fazer parte de sua função pública). Dessa forma, a assistência social constituiu-se principalmente através de iniciativas da sociedade civil, através de práticas voluntárias, de forma que até 1930 não existiam ações públicas na área. A partir da Revolução de 1930, o Estado e a Igreja estabeleceram aliança em busca do bem comum e da justiça social e passaram a incentivar a criação de entidades atuantes na área social (MESTRINER, 2001).

As primeiras ações referentes à criação de políticas sociais ocorreram no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Segundo Carvalho (2006), este foi um período de avanços com relação aos direitos sociais, de recuo dos direitos políticos e de precária vigência dos direitos civis[14], fazendo com que o grande momento da legislação social no Brasil não possa ser atribuído a uma conquista democrática, mas sim à busca de um regime autoritário por legitimação de seu poder. Com relação à assistência social, ao final, Vargas criou uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo da

[14] A partir do estudo de Marshall (1977) cidadania passou a ser compreendida como direitos e deveres que vinculam os cidadãos ao Estado. Os direitos, divididos em direitos civis, políticos e sociais. Direitos civis referindo-se aos direitos fundamentais á vida, á liberdade, ao direito de justiça, ao direito de propriedade, dentre outros; direitos políticos são relacionados à participação do cidadão no Estado; os direitos sociais incluindo direito à educação, trabalho, salário justo, saúde, aposentadoria, assistência social, dentre outros.

subvenção social[15], isentando o Estado da execução direta de ações sociais. Sendo assim, os princípios de organização do sistema brasileiro de proteção social caracterizaram-se pela centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; por uma formidável fragmentação institucional; pela ausência de participação social e política da população nos processos de decisão; pela privatização; e em especial pelo uso clientelista da máquina social (DRAIBE, 1989).

Em seu regime autoritário, Vargas propôs a troca das liberdades individuais pela crença no desenvolvimento econômico (como condição suficiente para a inclusão), no amparo social e na mobilidade social pelo trabalho. O "amparo social" aconteceria através da concessão de subvenções às entidades assistenciais não-estatais (realizada pelo Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS), e a mobilidade social viria do trabalho de cada um, facilitada pela regulamentação da legislação trabalhista. Assim, o direito à proteção social foi definido pela categoria "trabalho": na medida em que os trabalhadores teriam direitos trabalhistas, os não-trabalhadores teriam acesso apenas a um Estado subsidiário[16], isento da intervenção direta, restrito à concessão de subsídios às entidades privadas. Ou seja, a atuação direta do Estado destinava-se aos trabalhadores (contribuintes do sistema), enquanto que os não trabalhadores constituíam-se responsabilidade de organizações da sociedade civil subsidiadas pelo Estado. Dessa forma, a normatização estatal previa previdência para os trabalhadores do mercado formal e benemerência e filantropia para os demais (MESTRINER, 2001).

Embora em 1927 tenha sido promulgado o Código de Menores[17], em 1931 tenha sido criada a Caixa de Subvenções no Ministério da Justiça e Negócios Interiores e em 1935 tenha sido promulgada a lei de declaração de utilidade pública (regulamentando a colaboração do Estado com as entidades filantrópicas), o marco principal da assistência social no Brasil foi a criação do CNSS em 1938, seguido da criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) em 1942.[18]

---

[15] Subvenção é o auxílio financeiro concedido pelo Estado às entidades sociais.

[16] Do latim *subsidium*, subsidiariedade equivale à ajuda, socorro, colaboração, reforço, complementaridade, apoio; Parte da idéia de que não se deve transferir para uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma menor, cabendo primeiro aos indivíduos, com seus próprios meios satisfazer seus interesses e necessidades, em seguida aos grupos sociais, caso o indivíduo não possa fazê-lo, e em seguida à sociedade como um todo, caso os grupos também não o possam e, somente o que a própria sociedade não puder realizar passará a constituir-se competência do Estado. Ainda assim, em caráter temporário e emergencial. (MARCOCCIA, 2006)

[17] A lógica da criminalização e por conseqüência de controle da pobreza contida no Código de Menores introduziu uma nova forma de intervenção sobre a população pobre.

[18] A Constituição Federal (BRASIL, 1934) proibiu o trabalho de crianças e consagrou o amparo à maternidade e à infância como responsabilidade do Estado.

O CNSS consolidou a estratégia de aliança do Estado com a sociedade civil, via filantropia[19], para atuar nas questões sociais. Foi instalado por Getúlio Vargas, no Ministério de Educação, constituindo-se em um dos órgãos de cooperação daquele ministério (MESTRINER, 2001).

Até 1931, era o próprio Presidente da República quem avaliava o mérito das organizações da sociedade civil para receber auxílios e subvenções do Estado. Em agosto de 1931 o governo criou a Caixa de Subvenções, ligada ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, imprimindo certa racionalidade ao processo de concessão das subvenções, já que exigia atestado de funcionamento e gratuidade dos serviços prestados como requisitos básicos para acesso aos recursos federais. Em 1938, a Caixa de Subvenções foi extinta, e em seu lugar foi criado um conselho consultivo vinculado ao Ministério, composto por especialistas da área e representantes governamentais. Neste mesmo ano, foi instituído o título de utilidade pública para as entidades, ainda com função apenas honorífica. A partir de então, as subvenções passaram a ser concedidas também às entidades atuantes na área de educação e saúde. (MESTRINER, 2001).

Desde a sua criação, em 1938, até pelo menos 1955, o CNSS funcionou com relativa autonomia. Sua função inicial era a de avaliar os pedidos de subvenção social e encaminhar os pedidos deferidos para aprovação no Ministério de Educação e Saúde, que os remetia ao Presidente da República para definição do valor a ser subsidiado (MESTRINER, 2001). De acordo com o Decreto Lei nº. 525 de 01 de julho (BRASIL,1938)[20], que instituiu o CNSS e fixou as bases da organização do serviço social em todo o país, as funções do conselho eram amplas e extrapolavam o caráter cartorial, já que consistiam também em: estudar o problema do "serviço social"; funcionar como órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas; promover inquéritos e pesquisas; elaborar plano de organização do serviço social, (a ser executado em todo o país, tanto por órgãos administrativos quanto por órgãos assistenciais); sugerir ao poder público ações para ampliar e melhorar as obras por ele mantidas; delinear os tipos de instituições privadas destinadas ao "serviço social"; estudar a situação das instituições e opinar sobre as subvenções que deveriam ser concedidas pelo Governo Federal e, por fim, instituir a Conferência Nacional de Serviço Social para estabelecer os programas que seriam executados nas esferas estadual e federal. Nesta fase o CNSS cadastrava e atribuía subvenções às instituições, ensaiava uma proposta normatizadora

[19] Segundo Mestriner (2001) filantropia corresponde a altruísmo, comiseração, laicização da concepção católica de caridade.

[20] Outro decreto, de 1943, reiterou as funções do CNSS e possibilitou que sua composição tenha passado a representar Governo e Organizações da Sociedade Civil.

e fiscalizadora para a área, apresentava projetos de lei ao governo e elaborava propostas de criação de serviço.

O CNSS foi criado, portanto com objetivos amplos e ambiciosos, mas suas demais atribuições – que não as relacionadas às subvenções sociais – foram preteridas. Ainda assim, foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, de forma que tal inauguração aconteceu através deste organismo voltado para o incentivo e regulação da filantropia. Dessa forma, o Estado optou por introduzir mecanismos de apoio às organizações, ou seja, a assistência social pública se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos, sem que fosse claramente identificado o que era público e o que era privado. Tais "vícios de origem" da assistência social brasileira terão suas conseqüências expostas de forma bastante clara, no presente trabalho, à medida em que consideramos o caso específico do município de Betim.

Mestriner (2001) demonstra em seu livro "O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social" como historicamente a assistência social tramitou sempre no campo da solidariedade, da filantropia e benemerência, e neste campo a participação do Estado correspondeu à delegação, através da manipulação de subvenções e de isenções, atravessada pelo clientelismo e fisiologismo nem sempre, ou quase nunca, representando acesso aos direitos sociais. Na área social a estratégia estatal consistiu, predominantemente, na utilização do setor privado, através das entidades sociais já existentes e do incentivo à ampliação destas, fundamentado no princípio de subsidiariedade que orienta a ação do Estado.

Embora já existisse o Departamento Nacional da Criança, em 1940 o governo definiu as bases de organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência no país e instituiu a criação de centros de internação provisória para menores. Em 1941, o governo reiterou o incentivo e apoio às entidades sociais, dispondo que as entidades que protegessem famílias em situação de miséria seriam subvencionadas de modo especial. Neste mesmo ano foi criado o Serviço Assistencial ao Menor (SAM), na mesma lógica punitiva do Código de Menores.

Em 1942, em plena ditadura Estado-novista, foi criada a LBA, primeira instituição assistencial de âmbito nacional, com o objetivo inicial de apoiar as famílias dos combatentes da Segunda Guerra Mundial. Darcy Vargas, esposa de Getúlio, inaugurou e institucionalizou o "primeiro-damismo" no Brasil. "*A atuação do Estado na área social passou, então, a acontecer de duas formas distintas: uma mediada pelas entidades sociais, e outra pela "bondade" da esposa do governante"* (MESTRINER, 2001, p. 108). O primeiro-damismo, enquanto instituição adquiriu força e capilaridade tais que, no caso de Betim (a ser visto em

detalhes mais adiante), só começa a ceder espaço ou conviver com outras modalidades de assistência social em período muito recente.

Após o final da guerra, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) passou a operar como agência assistencial na defesa da maternidade e da infância, vinculada ao Departamento Nacional da Criança, financiada com recursos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)[21], e de outros advindos dos três níveis governamentais ou da iniciativa privada. Paralelamente o voluntariado feminino passou a ser incentivado. Na verdade, assim como com relação às demais políticas sociais, e especialmente no período 1930 a 1971, *as ações governamentais referentes à garantia de direitos consistiam em ações preventivas da elite e na busca por formas de legitimação do regime autoritário via política social* (DRAIBE, 1989, p. 28). A entidade nacional de primeira-dama, cumprindo este papel, realizava suas ações através de agências próprias nos Estados (seus escritórios regionais), através das quais estabelecia parceria e convênios com Organizações Não Governamentais (ONGs) filantrópicas.

De 1964 a 1988 aprofundou-se o modelo de assistência por convênios. Independente da orientação adotada por Estados e municípios em matéria de assistência social, as ações que a LBA realizava nestes territórios possuíam uma lógica invariavelmente paternalista, autoritária e elitista. De forma crescente, as ONGs se fizeram mais presentes na política de assistência social, tanto numericamente, quanto em termos de autonomia com relação à política pública. Cresceu também a relação de dependência de recursos estatais (AGUIAR, 1977). Estados e LBA utilizaram-se então, das instituições sociais para ampliar suas ações, agora também de forma indireta, a exemplo do comportamento tradicional do governo federal.

O modelo de gestão adotado pela LBA caracterizava-se pela centralização da formulação, do financiamento e da execução das ações previstas em seus programas. A entidade possuía uma estrutura hierarquizada e sua flexibilidade restringia-se à diversidade de programas e às formas de atuação (DRAIBE, 1994). A desarticulação entre os diversos atores públicos e privados atuantes na área da assistência social foi a grande marca de todo o período. Embora houvesse uma grande semelhança entre as ações desenvolvidas – direta ou indiretamente – pelo Governo Federal nos municípios, e as ações realizadas propriamente pelos Estados, municípios e entidades, esses atores tendiam fortemente a reproduzir as linhas

[21] A Previdência no Brasil surgiu inicialmente com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) em 1923, e existiram até 1953.. Em 1933 começaram a serem criados os IAPs, entidades autárquicas vinculadas ao Ministério do Trabalho. Os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966 (VIANNA, 1998).

de ação e as concepções do Governo Federal (AGUIAR, 1997). A partir de 1943[22] o Estado passou a incentivar a atuação privada através das entidades sociais, deflagrando uma vasta e progressiva legislação referente a possibilidades de doações, imunidades e uma série de isenções de tributos, tais como a isenção do pagamento de imposto de renda, do pagamento da quota patronal da previdência, do pagamento de funcionários com base no piso salarial, dentre outras (MESTRINER, 2001).

A partir de 1946 – portanto, já sob vigência do regime democrático – o Estado passou a incentivar também as esferas municipais e estaduais de governo a atuarem na área da assistência social, de forma que, sobretudo no segundo governo de Vargas (1951- 1954), iniciou-se a implantação de setores de assistência social nos governos estaduais e municipais. Deve ser destacado, entretanto, que as unidades subnacionais criadas reproduziam as características da gestão do Governo Federal, vinculando os setores aos departamentos de saúde ou de educação, e realizando ações sociais de forma dispersa, fragmentada, emergencial e paliativa. A ação através de instituições não-governamentais, assim como a presença do primeiro-damismo como fator crucial na definição das políticas, também foram elementos da política nacional reproduzidos em Estados e municípios, como poderá ser visto no caso de Betim.

Segundo Mestriner (2001), em 1951 os critérios para a concessão de subvenções foram ampliados, e então essas passaram a ser concedidas também a instituições estatais, semi-estatais e autárquicas, além das já contempladas anteriormente (entidades privadas da área de educação e saúde, e entidades de assistência social). O CNSS paulatinamente assumiu um perfil ainda mais cartorial, visto que, como requisito para a obtenção de isenções, passou a certificar o caráter filantrópico das instituições a partir de 1959, e manteve as funções de registrá-las e de regular a subvenção social. Cumpriu, portanto o papel – restrito – do Estado, que era o de subsidiar financeiramente a ação das instituições privadas. Em 1953 o Ministério de Educação e Saúde foi desmembrado, ficando o CNSS vinculado ao Ministério de Educação até 1991, quando foi transferido para o Ministério da Ação Social. Assim, de 1938 a 1991 (53 anos) o CNSS esteve vinculado ao Ministério da Educação, embora desde 1974 a assistência social tenha sido incluída como atribuição do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Em 1955, a definição sobre a concessão de subvenções foi delegada à Câmara dos Deputados e ao Senado, proporcionando uma evidente manipulação política do Conselho.

[22] Em especial no período de 1964 a 1984.

Em 1964, com a extinção do SAM, foi instituída a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), vinculada ao Ministério da Justiça, à qual competia definir e implantar a política nacional de bem estar do menor. A proposta era a de que essa fosse implementada através de convênios e do repasse de recursos para as Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (FEBEMs), para os municípios e para entidades particulares. Pretendia-se transformar o modelo de atendimento então vigente, marcado por um viés policial/carcerário, para a predominância de um paradigma terapêutico/pedagógico (ou terapêutico/assistencial), proposta que, entretanto, não obteve êxito. A FUNABEM (assim como a LBA) possuía grande capilaridade no país, sendo que suas unidades estaduais e municipais funcionavam sob a orientação e fiscalização de suas agências de nível central. A exemplo da LBA, na FUNABEM as ações realizadas aconteciam de forma paralela e sem articulação com as ações desenvolvidas pelas demais instâncias subnacionais (ARRETCHE, 2000).

Em 1969, a LBA foi transformada em Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA) e, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social , passou a ser mantida com subvenções da União, dos Estados e Municípios. A ela competia, então, a elaboração e execução de programas de assistência social, podendo – mediante convênio ou contrato com instituições governamentais ou não governamentais – delegar a execução das ações. Como Fundação, a LBA ampliou sua estrutura e seus programas e, em duplicidade com o CNSS, passou a atribuir subvenções às entidades, direcionando e reproduzindo suas ações por toda a rede de filantropia (AGUIAR, 1997).

Após a transferência do Governo Federal para Brasília em 1960, o CNSS permaneceu no Rio de Janeiro até 1967 e, tendo ficado isolado dos demais órgãos federais, as possibilidades de sua manipulação política foram aumentadas. Neste ano todos os conselheiros foram demitidos e sua composição passou a contar apenas com representantes do Ministério de Educação, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, institucionalizando a possibilidade de uso clientelista daquele Conselho (MESTRINER, 2001).

Em 1974 foi criado o MPAS[23], ,que passou a se responsabilizar pela política de enfrentamento à pobreza. O MPAS continha em sua estrutura a SAS como órgão de caráter consultivo, que não se equiparava de nenhuma forma à importância do CNSS e da LBA. Neste Ministério foram incorporadas até 1988, a FUNABEM, a LBA e a Central de Medicamentos (CEME)[24] (COUTO, 2006). É importante salientar que a partir do final desta

[23] Como desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social
[24] Em 1985 a CEME foi transferida para o Ministério da Saúde e, em 1997, foi desativada.

década houve um crescimento do espaço assistencial que veio reforçar a dimensão clientelista dos programas previdenciários, assistenciais, educacionais e habitacionais (DRAIBE, 1989).

Em 1982, legislação específica formalizou a restrição das funções do Conselho, que passam a ser a de deliberação e definição de normas para concessão de subvenções às entidades de natureza educacional, cultural, social e assistencial, bem como a averiguação e certificação da condição de entidades de fins filantrópicos. Na verdade o CNSS já não possuía um caráter racionalizador e regulador da filantropia com relação à concessão das subvenções. Apenas registrava e certificava entidades, encaminhando à Câmara e ao Senado a lista das entidades habilitadas para que os parlamentares definissem as que seriam contempladas. Segundo Mestriner (2001), após esta definição o CNSS encaminhava a autorização para o pagamento, e a pressão política concentrava-se na busca de prioridade de pagamentos já que, com inflação alta, o valor da subvenção rapidamente ficava defasado.

Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência e Social Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que passou a comportar o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), o Instituto de Administração Financeira da Previdência e da Assistência Social (IAPAS) e a LBA. Em 1986, através do Decreto 93.613[25], o CNSS foi extinto, dentro de um processo de reforma de Estado e de desburocratização. Entretanto, após dois meses este decreto foi revogado e o Conselho voltou à ativa, sem nenhuma alteração. Na verdade, este órgão constituía-se em um *locus* privilegiado do clientelismo dos parlamentares junto às instituições filantrópicas, de forma que sua existência e funcionamento – naqueles moldes – era considerada adequada (MESTRINER, 2001).

Durante a Nova República (1985 a 1990), período de transição para o Estado democrático, foi elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, o qual propunha a adoção de uma economia não recessiva e a retomada de crescimento pautada por critérios sociais. Pela primeira vez, a assistência social foi incluída em um plano nacional de desenvolvimento como área específica de atuação governamental. Introduziu-se, então, a idéia do tratamento emergencial da pobreza e do desemprego através dos Planos de Prioridades Sociais de 1985 e de 1986. Tais planos enfatizavam as áreas de alimentação, saúde, habitação e assistência social como estratégias de enfrentamento da pobreza, bem como de recuperação dos salários e, para tal previram reformas profundas na organização e nos métodos do setor

[25].BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social. Considerações do CNAS sobre a Medida Provisória n. 813, de 01 de Janeiro de 1995, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 1995. Mimeografado.

público (SPOSATI, 1995). O Estado passou a assumir a prestação de serviços essenciais, bem como as estratégias de desenvolvimento de longo prazo, sendo as demais funções delegadas à iniciativa privada.

> ...neste período a SAS do (MPAS) foi reorganizada e seus propósitos são colocados em outro patamar, voltados para o reconhecimento do usuário como sujeito de direito, privilegiando programas de caráter preventivo, superadores da visão assistencialista (...) descentralizando ações para os níveis de base e ampliando a participação dos usuários. (OLIVEIRA, 1992; *apud* MESTRINER, 2001, p.187).

Com esta nova função, e norteada por outra concepção, paulatinamente a SAS ganhou visibilidade, mas somente em 1999 ela passou a se responsabilizar pela assistência social no país (MESTRINER, 2001).

Em maio de 1986 foi instalada a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social e esta fundamentou o anteprojeto de diretrizes e bases da seguridade social que em seguida substituiu o SINPAS, implantado em 1977. Entretanto, posteriormente, as áreas da seguridade social não conseguiram estabelecer articulação e integração entre si, de forma que cada política setorial permaneceu buscando seus interesses específicos, em ritmos diferenciados. Houve nesse período inicial – e pela primeira vez – uma intensa mobilização da sociedade civil com relação à temática da “assistência social”, sendo que o CNSS esteve ausente deste processo de discussão. A LBA, já reeditada como agência de desenvolvimento, e mediante as discussões e articulações que aconteceram durante – e mesmo após – a elaboração da Constituição Federal (BRASIL,1988), buscou redimensionar-se internamente, mas mesmo neste processo, não se articulou com os outros órgãos da área. Em 1988, LBA e FUNABEM estiveram vinculadas ao Ministério de Habitação e Bem Estar Social, mas como as vinculações da área da assistência nada têm de perenes, a partir de janeiro de 1989 sua vinculação passou para o Ministério do Interior (MINTER) e em agosto deste mesmo ano para o MPAS. Ainda neste ano com a criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), vinculada diretamente à Presidência da República, a LBA mudou novamente sua vinculação e passou a ser incorporada a este órgão recém criado. A SEAC e a LBA constituíram-se nos principais órgãos de assistência social neste período (AGUIAR, 1997).

Durante todo o período acima considerado, o Estado delegou sua participação na execução das ações, através da manipulação de subvenções e de isenções destinadas às entidades sociais, as quais estiveram atravessadas pelo clientelismo e pelo fisiologismo. A partir de 1942, atuação do Estado consistiu também, na execução direta de ações

fragmentadas, destinadas a segmentos sociais específicos, através da LBA e da FUNABEM. De forma centralizada e desarticulada, tais agências ganharam grande capilaridade ao estabelecerem convênios com entidades e entes subnacionais. Estes reproduziram a concepção restrita de assistência social do ente federal, correspondente à ajuda e ao favor, em um terreno no qual os atores tiveram dificuldade em discernir entre o que era público e o que era privado.

A retrospectiva deste percurso da assistência social no país, até 1988, nos permite concluir que, predominantemente, seu desenvolvimento se deu no campo da ajuda, da filantropia, e da benemerência, no qual o processo de intervenção social junto aos pobres organizou-se, em larga medida, por meio de um aparato assistencial de origem privada, contando com o financiamento estatal direto e indireto. É importante também observar a brevidade das vinculações institucionais da área e, principalmente, que as ações de assistência social no Brasil são anteriores e acarretam um legado importante de instabilidade e precariedade à recente política pública. Esta é a matriz básica da assistência social no Brasil, sob a qual o novo paradigma da assistência social buscará se instituir no final do século XX, haja vista a herança da ampla tradição de subsidiariedade, ajuda e filantropia.

2.2 - A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A partir da Constituição de 1988, deflagrou-se um aumento enorme das atribuições constitucionais dos municípios, que ficam responsáveis pela operacionalização, implantação e gerenciamento das mais importantes ações do Estado. Nesse novo arranjo federativo, a União praticamente se retira das tarefas de execução de políticas públicas, permanecendo apenas com as funções de formulação, financiamento, normatização e fiscalização. Dessa forma, no arranjo federativo atual, aos municípios são atribuídas diversas responsabilidades de grande abrangência e relevância, autonomia decisória, e recursos.

A assistência social passa a compor o tripé da seguridade social juntamente com a Saúde e a Previdência. O artigo 194 prevê um conjunto articulado de ações entre as três áreas, através do qual serão garantidos os direitos sociais da população brasileira. Em seus artigos 203 e 204 (BRASIL, 1988) constam:

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

> I- a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice;
> II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
> III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
> V- a garantida de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
>
> Art. 204- As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
>
> I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
> II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (Brasil, 1988).

A partir daí inaugura-se o novo paradigma da assistência social: política pública, integrante da seguridade social, no mesmo patamar da política de saúde e da previdência social; a ser organizada a partir de um conjunto articulado de ações, observada a diretriz da descentralização política e administrativa e da participação popular; ações estas que se constitui em direitos de todos os cidadãos que dela necessitarem.

Entretanto, observa-se que na área da assistência social, diferente da saúde e da previdência, houve uma lentidão no processo pós-constituinte, no que se refere à regulamentação dos artigos acima descritos. Embora propostas tenham sido formuladas e ao executivo encaminhadas, o poder executivo não as encaminhou ao Congresso[26].

Em 1989 foi realizado o I Simpósio de Assistência Social na Câmara Federal e nesta oportunidade as três proposições foram discutidas. O conteúdo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e demais órgãos foi transformado em projeto de lei que entrou na pauta da Câmara dos Deputados. Em seguida outro projeto de lei substitutivo daquele entrou em pauta, mas agora com diversas emendas que alteraram totalmente aquela versão original.

Com a primeira eleição direta para Presidente da República em 1989, este propôs uma reforma administrativa com o objetivo de melhorar a produtividade e a eficiência do setor público. As mudanças na área de assistência social refletiram processos mais amplos. Esta reforma, além de secundarizar a questão social, retrocedeu as ações à lógica paternalista

[26] Três foram as proposições elaboradas: uma pelo IPEA e outros; outra pelo Ministério do Interior (MINTER) da qual participaram a LBA a FUNABEM, a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC) e a Coordenadoria do Deficiente (CORDE) e ainda, a proposta elaborada pelo MPAS (BARBOSA, 1991).

e de uso clientelista em proporções enormes, implantando um nepotismo nos órgãos da área de assistência social, em proporções antes nunca vistas.

De fato, o reconhecimento dos direitos sociais no país se deu no contexto de recrudescimento do Estado de bem estar social no mundo e num contexto nacional de ampliação das teses neoliberais. Tanto que, entre 1998 e 1999 foram aprovadas legislações referentes ao voluntariado (1998), à filantropia (1998) e às OSCIP e termo de parceria (1999).

Em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi aprovado, fruto de pressão de ONGs e do movimento popular, possibilitando um rompimento institucional com a lógica ,então vigente, do Código de Menores. A FUNABEM foi extinta e substituída pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA)[27] e esta passou a integrar, juntamente com a LBA, o recém criado Ministério da Ação Social (ARRETCHE 2000). O Ministério da Ação Social comportava também as ações de habitação, saneamento básico e defesa civil revelando a fluidez da compreensão de ação social e a não especificidade da assistência social.

Em abril de 1991 o presidente Collor havia vetado integralmente o projeto de lei substitutivo do primeiro e nesse mesmo ano o projeto original voltou à pauta legislativa. Ainda neste ano foi realizado em Brasília o Seminário Nacional de Assistência Social – "Impasses e perspectivas da assistência social no Brasil", certamente como uma estratégia para a aprovação da proposição original.

Em 1992, após a renúncia do presidente Collor e posse do seu vice – Itamar Franco, o Ministério da Ação Social passou a denominar-se Ministério do Bem Estar Social, sem ter havido nenhuma alteração em suas competências ou em sua estrutura.

Em 1993[28], no contexto do escândalo do orçamento na Câmara Federal envolvendo o Ministério de Ação Social e, conseqüentemente o CNSS e a LBA, estes órgãos foram expostos a uma desmoralização pública face à explicitação de um abusivo esquema clientelista e de corrupção ocorrido no período Collor. Diante deste fato, o funcionamento do Conselho foi alterado através de diversas legislações que visavam sua moralização. As atividades burocráticas do CNSS foram transferidas para a LBA, mas, também esta atingia o auge de sua desmoralização, bem como o setor privado filantrópico.

Com a crise do Estado, as políticas sociais foram responsabilizadas em função do gigantismo dos órgãos e das políticas, na medida em que a elas foi atribuído o déficit público e o

[27] Extinta em 1995 juntamente com a LBA.

[28] No início deste ano foi desencadeada a Campanha da Fome, que dentre outros efeitos, abriu o debate sobre as difíceis relações entre economia e direitos, políticas sociais e qualidade de vida, chamando a atenção para as responsabilidades públicas na crise social brasileira.

mal direcionamento do gasto estatal, passando a serem vistas como fonte de ineficiência e corrupção. Sendo assim, apesar de todas as disposições constitucionais, o orçamento das políticas sociais foi reduzido. Foi neste contexto de desmoralização das agências estatais responsáveis pela assistência social no país e de reforma do Estado, que os Artigos 203 e 204 da nova Constituição foram regulamentados, através da LOAS – Lei 8.742 de 07 de dezembro (BRASIL,1993). O CNSS foi extinto através desta mesma lei, e foi então instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

2.3 - A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNIA SOCIAL (LOAS)

A LOAS conferiu um novo *status* para a assistência social no Brasil. É verdade que há um grande caminho a ser percorrido para diminuir a distância entre o proposto e o que está posto pela realidade, que conserva elementos da prática e da concepção tradicional/conservadora.

A assistência social, enquanto legislação, então alçou um novo patamar ao tornar-se política pública à qual o cidadão tem direito, cabendo ao Estado a primazia da responsabilidade de viabilizar a realização de tal direito. As entidades, ao contrário do período anterior, passariam a prestar serviços em caráter complementar às ações governamentais sob a coordenação de um comando único em cada esfera de governo. Neste momento, entretanto, a legislação não rompeu com a lógica setorial, nomeando determinados segmentos e deixando outros descobertos. Tratou da proteção à maternidade, à infância e à velhice, incluindo também os desempregados e as pessoas com deficiências. Propôs que a realização da assistência social se desse de forma integrada às demais políticas setoriais visando à universalização dos direitos sociais, o enfrentamento da pobreza e a garantia de mínimos sociais (que até hoje não foram definidos). Definiu de forma vaga e dúbia o conceito de entidades e organizações de assistência social (em 2006 o artigo referente a tal definição foi regulamentado pelo CNAS). Apresentou os cinco princípios norteadores da assistência social no país, a saber: o atendimento às necessidades sociais (com supremacia em relação às exigências de rentabilidade econômica); universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade e autonomia dos cidadãos e o direito destes a ações de qualidade, à convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem qualquer tipo de discriminação (garantindo, inclusive, a equivalência de populações urbanas e rurais); divulgação ampla dos critérios das ações desenvolvidas pelo poder público. A LOAS define também que a organização da assistência social no país deve observar três diretrizes

basilares: a descentralização político-administrativa e o comando único em cada esfera de governo; a participação da população na elaboração das políticas e no controle das ações; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo.

A LOAS apresentou, portanto, o sistema descentralizado e participativo da assistência social como constituído, em cada esfera de governo, pelo órgão gestor, conselho de assistência social/conferência de assistência social, plano, fundo e entidades de assistência social. Inicialmente designou o Ministério do Bem Estar Social (MBES) como instância coordenadora da Política Nacional. Posteriormente, esta atribuição foi delegada à SAS do MPAS, e em seguida ao Ministério do Desenvolvimento Social (hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS). Reinstalou, também, o papel normatizador e fiscalizador do CNAS e dos conselhos das demais esferas (embora este continue com atribuições referentes à emissão de certificação e de registros das entidades). Da mesma forma, a atual legislação definiu competências de cada âmbito governamental, cabendo à União a elaboração e coordenação da política nacional; a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC); o apoio técnico e financeiro aos municípios e Estados; a articulação com as demais políticas setoriais; a formulação da política de recursos humanos e o atendimento cooperativo aos Estados e municípios com relação às ações de caráter emergencial. Aos Estados passou a competir o apoio técnico e financeiro aos municípios, a participação no co-financiamento dos benefícios eventuais, o atendimento cooperativo aos municípios com relação às ações de caráter emergencial, a prestação direta de serviços de abrangência regional, cujo custo ou demanda municipal não justifique a prestação local. Por fim, aos municípios passou a caber a coordenação do sistema local; a execução direta das ações (ou indireta, através das entidades em caráter complementar, e sob coordenação do gestor local), e o co-financiamento das ações. A LOAS instituiu ainda os Conselhos de Assistência Social, também em cada esfera de governo, como instâncias deliberativas, de caráter paritário e permanente, cujas atribuições principais consistem na apreciação da política, do orçamento e dos critérios de transferência de recursos em cada âmbito de governo; a normatização, definição de diretrizes e regulação das ações de natureza pública e privada; o zelo pela efetivação do sistema descentralizado e participativo; a divulgação de suas decisões e da prestação de contas dos fundos e, por fim, a convocação de conferências a cada dois anos, sendo que a partir de 1998 este prazo foi alterado para quatro anos.

Note-se que até então os municípios possuíam uma ação tímida na área, e que face à centralização do governo federal com relação à elaboração de propostas (e mesmo de execução destas no âmbito local), tais entes não acumularam recursos e capacidades necessárias à implementação da nova proposta. Além disto, predominava – situação que apenas muito

lentamente se inverte – a concepção restrita de assistência social enquanto ajuda, favor, e não enquanto direito reclamável.

Neste contexto, operacional e conceitualmente adverso, as estruturas até então responsáveis pela assistência social no país – LBA e Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA) – foram abruptamente desmontadas. Os escritórios de representação da extinta LBA, instalados nos Estados em 1996, agora como escritórios de representação da SAS, para assessorar a implantação da LOAS, foram desativados em 1999, e seus funcionários alocados na Previdência, em universidades e em outros órgãos federais. Na verdade, os governos Sarney, Collor e Itamar não conseguiram implementar reformas na área, e assim viram a capacidade de ação federal diminuída face à instabilidade da vinculação ministerial dos órgãos da assistência social e à utilização clientelista feita – tanto pelo executivo federal quanto pelo Congresso – com relação às questões referentes à assistência social.

A posse de Fernando Henrique Cardoso em 1995 marcou a extinção do MBES, da LBA e da FCBIA, o Ministério da Previdência Social foi transformado em MPAS e as ações anteriormente desenvolvidas por aquelas agências foram diluídas em vários ministérios e ao mesmo tempo fragilizadas.

Com o fim da LBA, esperava-se que o primeiro-damismo tivesse encerrado sua atuação na área social. Entretanto, neste mesmo ano Fernando Henrique Cardoso instituiu o Programa Comunidade Solidária que, coordenado por sua esposa Ruth Cardoso, reeditou o primeiro-damismo e, conseqüentemente, a ausência de comando único, contribuindo ainda mais para a fragmentação e não organicidade das ações de assistência social e contrariando as disposições da LOAS (em seu artigo 5º, inciso I). A primeira dama e, portanto o Programa Comunidade Solidária, obteve maior respaldo político do que a SAS do MPAS. Segundo Lima, (2004) este órgão gestor da assistência social ficou fragilizado devido à falta de reconhecimento do nível federal deste como órgão específico para o reordenamento e pela forma como este ocorreu. A própria SAS optou por alinhar-se ao Programa Comunidade Solidária, mesmo sendo esse contrário, sob vários aspectos, aos dispositivos preconizados pela LOAS.

Até 1994, permaneceu forte a centralização no plano Federal, a despeito das reiteradas recomendações de descentralização. Somente em 1995, como parte da estratégia de Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso, o executivo Federal adotou iniciativas que afetaram a área da assistência social, pela Medida Provisória nº. 813 de 1º de janeiro de 1995, que visava reordenar os órgãos federais. As competências da assistência social, antes assumidas pela LBA e pela Secretaria de Promoção Social do extinto MBES passaram a fazer parte do

MPAS, mediante dois órgãos: SAS e CNAS. Até então, a LBA era a instituição responsável pela assistência social no país.

Em 1997 foi aprovada a NOB I que tratou da nova sistemática de financiamento das ações, anteriormente custeadas pela LBA, em especial as de caráter continuado (como creches e asilos), realizadas por instituições assistenciais. Inicia-se portanto o processo de municipalização sem a existência de uma política nacional que o respaldasse. A NOB I/1997 conceituou o sistema descentralizado e participativo, ampliou o âmbito de competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem entretanto, delimitá-las. Propôs também a criação de uma CIT de caráter consultivo, composta por representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca da gestão da política. A norma em questão definiu que os municípios se enquadrariam em um dos dois níveis de gestão: estadual ou municipal. Os municípios em gestão estadual seriam aqueles que não cumprissem os requisitos do artigo 30 da LOAS, ou seja, os que não contassem com plano, conselho e fundo de assistência social. Sendo assim, os recursos federais seriam transferidos para os Estados e estes teriam a prerrogativa de transferi-los ou não, para os municípios. Já os municípios que cumprissem os requisitos daquele artigo seriam considerados em gestão municipal, e assim receberiam os recursos diretamente do Governo Federal. Independente do nível de gestão, não houve regularidade no repasse dos recursos, assim como não houve adequação das metas ou atualização dos valores. Posteriormente, a SAS elaborou programas e projetos, tais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, cujo acesso dos municípios aos recursos dependia do estabelecimento de convênios das prefeituras com os Estados, intermediadas ou não por entidades assistenciais. Nesses, permanecia a lógica centralizadora, segundo a qual o governo federal elaborava programas a serem implementados no âmbito local, independente das características e prioridades destes entes subnacionais. Os recursos federais transferidos só poderiam ser gastos para determinados fins, o que os tornava “engessados”, além de descontinuados e insuficientes, especialmente pelo fato dos Estados não terem assumido sua responsabilidade no co-financiamento, na assessoria e na realização de ações de âmbito regional (LIMA, 2003).

Ocorre que, nesse contexto, os municípios não detinham informações suficientes a respeito do processo de municipalização e de suas implicações. Predominando a falta de informações e as precárias capacidades técnicas a nível local, os escritórios de representação da SAS/MPAS, que tinham por função acompanhar Estados e Municípios no processo de transição e municipalização, foram extintos. Além disso, em 1999, a SAS transformou-se na Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), vinculada ao MPAS.

Em 1998, dois outros documentos importantes foram aprovados; a NOB II e a Política Nacional de Assistência Social. A NOB II ampliou a regulação da política Nacional de 1998 ao conceituar e definir estratégias, princípios e diretrizes para a operacionalização da política; explicitou também a diferenciação quanto ao financiamento das ações continuadas e das não-continuadas, sendo que para as primeiras o recurso financeiro deveria ser repassado de forma regular e automática, e para as demais permaneceria o modelo convenial. A NOB II ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e além de criar também a Comissão Intergestora Bipartitie (CIB), composta por representantes de cada Estado e de seus respectivos municípios, altera o caráter das CITs e das CIBs de consultivo para o de deliberativo.

A primeira Política Nacional de Assistência Municipal de 1998 apresentou um diagnóstico da realidade social do país; explicitou a centralidade da atenção à família, contraposta à lógica segmentar (crianças, idosos, portadores de deficiência, dentre outros); instituiu as funções da assistência social (inserção, prevenção, promoção, proteção); apresentou os programas elaborados pela SAS e passíveis de serem conveniados[29]; avançou na definição de competências de cada ente governamental e, por fim, apresentou a agenda da política em termos estratégicos e operacionais. Embora o país tenha passado a contar, pela primeira vez, com uma política nacional de assistência social, esta não chegou a gerar um sistema de assistência social coerente com os novos paradigmas já constituídos no plano legal.

Entretanto, tomando como parâmetro o legado do período anterior na área da assistência social:

> ...um conjunto descoordenado (de agências e) de programas, marcado por forte centralização no governo federal; pelo caráter fragmentado e descontínuo das ações; pela grande ineficácia em termos dos seus resultados junto aos grupos necessitados e, mais que tudo, pelo acentuado grau de clientelismo com que eram operados. (DRAIBE, 1999, p. 138).

Foi bastante significativa a mudança acumulada na década de 1990 em face do legado anterior: *"um conjunto descoordenado de programas, marcados pela forte centralização no governo federal; pelo caráter fragmentado e descontínuo das ações; pela grande ineficácia, em termos dos resultados e impactos junto aos grupos necessitados e, mais que tudo, pelo acentuado grau de clientelismo com que eram operados"* DRAIBE (1999). Até 2004 as principais mudanças na área referiram-se, sobretudo, às concepções valorativas e aos estilos de

[29] Atendimento à criança de zero a seis anos de idade, Programa Brasil Criança Cidadã, PETI, Programa de Educação Profissional do Adolescente, ações de apoio às pessoas idosas e às pessoas portadoras de deficiência, Programa de Renda mínima, ações de geração de renda e ações sociais comunitárias.

políticas, cabendo destacar: a ênfase no direito social como base normativa dos programas; a opção por programas reforçadores da autonomia dos sujeitos; a combinação de programas universalistas com programas seletivos e focais; a parceria com a sociedade civil concebida como complementar à responsabilidade estatal; a introdução de estruturas decisórias participativas; a opção por uma gestão descentralizada e transparente. Entretanto, conforme análise de Yasbeck (2004), de fato o período Collor e Fernando Henrique caracterizou-se pela "refilantropização" da assistência social.

Em 2003 foi criado o Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) que se transformou no atual MDS, no início de 2004, contendo em sua estrutura a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), além de outras quatro: Renda e Cidadania; Segurança Alimentar e Nutricional; Articulação Institucional e Parcerias; Avaliação e Gestão da Informação. Pela primeira vez, a partir deste ano, um órgão federal responsável pela área da assistência social se estruturou e, progressivamente, constituiu-se em coordenador, regulador e co-financiador da política de assistência social no país. A partir de então o MDS vem, consistentemente, fortalecendo sua capacidade institucional para implementar os preceitos da LOAS. Neste mesmo ano foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, e dentre as diversas deliberações, uma foi destacada ao final: a implantação do SUAS no país.

Até onde nossa vista alcança entendemos que os programas governamentais anteriormente existentes não chegaram a se constituir em políticas públicas. Em termos de gestão caracterizavam-se pela fragmentação, desarticulação, centralização e descontinuidade. Em termos de concepção fundamentavam-se na lógica do favor, da caridade e na possibilidade de amortecimento, cooptação e trocas políticas. Não constituindo políticas públicas, foi constituída uma tradição adversa à garantia estatal de direitos socioassistenciais. Herdamos então uma área pouco profissionalizada na qual predominavam as ações de elites amadoras e na melhor das hipóteses, solidárias. Uma área que não contava com organismos públicos eficientes e na qual transbordava a convicção de que o infortúnio referia-se à falta de desejo ou de capacidade e de que a garantia de direitos básicos equivale ao assistencialismo.

Finalmente, em 2004 após um intenso processo de discussão nos Estados, a área ganhou densidade institucional quando foi aprovada a II Política Nacional de Assistência Social/SUAS, em setembro deste ano e a NOB III/SUAS, em julho de 2005. Dessa forma, passaram a existir condições institucionais para que o SUAS iniciasse seu funcionamento efetivo, que será analisado no item a seguir.

2.4 - O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

A II Política Nacional de Assistência Social/SUAS e a NOB III/SUAS instituem e normatizam a implantação e funcionamento do SUAS no país, materializando o conteúdo da LOAS.

A partir de princípios, diretrizes e objetivos da assistência social, a II Política Nacional institui as proteções afiançadas pela assistência social (a proteção básica e a proteção especial), expressando a materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do sistema de proteção social brasileiro no âmbito da seguridade social. Define também quais são os usuários e as seguranças a eles afiançadas por esta política: a de sobrevivência (rendimentos e autonomia), a de acolhida e a de convívio ou vivência familiar. A proteção básica (objetivando a prevenção de situações de risco e o fortalecimento de vínculos) e a proteção especial (objetivando o provimento de acesso a serviços de apoio, de sobrevivência e a inclusão em redes de atendimento e de solidariedade), para famílias em situação de risco social. A proteção especial subdivide-se em de média e de alta complexidade, sendo esta última correspondente às situações em que os vínculos familiares e comunitários foram rompidos.

A nova política nacional da assistência social passou a regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional, assim como definiu como foco prioritário de atenção a família, e como base de sua organização, o território. Pressupõe também que a gestão seja compartilhada e co-financiada entre as esferas de governo, além de enfatizar a efetiva participação da sociedade civil na implantação e implementação do sistema.

O SUAS, previsto na Política Nacional (2004) e na NOB III (2005), definiu como seus eixos estruturantes: a matricialidade sociofamiliar; a descentralização político-administrativa e a territorialização, a articulação e integração de ações e recursos através de rede; o financiamento; o controle social; a ênfase na participação popular (com destaque para a dos usuários); e a política de recursos humanos para a área e a informação, monitoramento e avaliação. Definiu ainda, três referências para a organização das ações socioassistenciais: a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional[30]

A NOB /SUAS *consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação,*

[30] De acordo com a NOB/SUAS a vigilância social corresponde à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco social que incidem sobre as famílias. A proteção social refere-se às seguranças acima citadas, e a defesa social e institucional, à organização das proteções, de forma a garantir que os usuários tenham acesso ao conhecimento e à defesa de seus direitos.

visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil. (MDS, 2005). O documento aborda e especifica a divisão de competências e de responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e a forma como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; e a forma de gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transparência de recursos. Define quatro tipos de gestão, diferenciando municípios, Distrito Federal, Estados e União. Propõe a adesão/habilitação dos entes a um, dentre três níveis de gestão: inicial, básica e plena e, para cada um dos níveis, define requisitos, responsabilidades e incentivos aos entes subnacionais. Várias foram as realizações operadas pelo MDS a partir de 2004, dentre as quais destacamos: reconhecimento da autonomia da sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no CNAS; extinção da Certidão Negativa de débitos para repasse de recursos federais da assistência social para Estados e municípios; transformação das ações de proteção às crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual para ações de caráter continuado bem como as ações de proteção à família; efetivação da nova sistemática de financiamento pautada em pisos, critérios de partilha e indicadores; regulamentação dos níveis de gestão e dos portes dos entes subnacionais; aproximação e integração do MDS/CNAS com todas as instâncias representativas de Estados e municípios na área; realização da IV e da V Conferência Nacional de Assistência Social; regulamentação do artigo terceiro da LOAS que versa sobre organizações e entidades de assistência social; aprovação da NOB de Recursos Humanos; evolução orçamentária de seis bilhões em 2002 para 21 bilhões em 2006; realização de concurso público para o MDS (LOPES, 2006).

O quadro 4 a seguir demonstra a brevidade das vinculações institucionais na área e os marcos do período:

927	Aprovação do Código de Menores
1931	. Criação da Caixa de Subvenções no Ministério da Justiça e Negócios Interiores. . Extinção da Caixa de Subvenções e criação de Conselho Consultivo vinculado ao Presidente da República. . Instituição do título de utilidade pública com funções apenas honoríficas.
1935	Aprovação da lei de utilidade pública regulando a colaboração financeira do Estado com as entidades filantrópicas.
1938	Criação do CNSS vinculado ao Ministério da Educação e Saúde
1940	Governo define as bases de organização da proteção à maternidade, infância e adolescência e cria os Centros de Internação para Menores.
1941	. Governo reitera o incentivo e apoio, através de subvenções especiais, às entidades que protegessem às famílias em situação de miséria. . Criação do SAM.
1942	. Criação da LBA . Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)
1943	Decreto reitera as funções do CNSS e sua composição equivale a governo e ONGs
1946	. LBA se transforma em agência em defesa da maternidade e infância, vinculada ao Departamento Nacional da Criança . Criação do SESI, SESC e SENAC
1964	. Extinção do SAM . Criação da FUNABEM vinculada ao Ministério da Justiça
1969	LBA se transforma em FLBA e fica vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social
1974	Criação do MPAS contendo a SAS, a FUNABEM e a CEME, até 1988.
1977	Criação do SINPAS contendo em sua estrutura o INPS, o INANPS, IAPAS e a LBA.
1985	Assistência social foi incluída, pela primeira vez, como área específica de atuação governamental (Partido Popular Socialista - PPS)
1986	CNSS foi extinto por seis meses
1988	LBA e FUNABEM foram vinculadas ao Ministério de Habitação e Bem Estar Social
1988	Aprovação da Constituição Federal que institui a seguridade social no Brasil composta pela assistência social, saúde e previdência social
1989	. LBA e FUNABEM foram vinculadas ao MINTER . LBA e FUNABEM mudaram suas vinculações para o MPAS . LBA muda sua vinculação para a SEAC
1990	. Extinção da FUNABEM e criação da FCBIA . Criação do Ministério da Ação Social que comportava também ações de habitação, saneamento básico e defesa civil . FCBIA e LBA foram vinculadas ao Ministério da Ação Social
1991	CNSS foi vinculado ao Ministério da Ação Social
1992	Ministério da Ação Social mudou sua denominação para MBES
1993	. Aprovação da LOAS . Extinção do CNSS . Criação do CNAS
1995	Extinção do MBES, da LBA e da FCBIA . Ministério da Previdência Social passou a ser MPAS . Criação do Programa Comunidade Solidária
1997	Aprovação da NOB I
1998	Aprovação da NOB II e da primeira Política Nacional de Assistência Social
2003	. Criação do MAPS . Transformação do MAPS em MDS
2004	Aprovação da segunda Política Nacional de Assistência Social que institui o SUAS no Brasil.
2005	Aprovação da NOB III/SUAS

Quadro 4 - A Institucionalização da Assistência Social no Brasil
Fonte: Mestriner (2001)

Entre 1930 e 2006, a estruturação da assistência social no Brasil se divide em dois grandes períodos, contendo cada um deles alguns marcos importantes. Durante os 63 anos iniciais (1930 a 1993) tratava-se de uma prática privada, estimulada pelo Estado. Neste período, o ano de 1938 representa um marco devido à criação do CNSS como órgão responsável pela concessão de subvenções sociais às entidades privadas. O ano de 1942 constitui-se em outro marco deste período devido à criação da LBA, entidade que sob o comando da primeira dama federal executava ações diretas e indiretas em todo o território nacional. Outro marco constitui-se na criação de uma estrutura governamental para a área, o MPAS, em 1974, contendo uma frágil SAS. Por fim, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que instituiu a seguridade social brasileira a partir das políticas setoriais da saúde, previdência e da assistência social. Já no segundo período, que vai de 1993 (a partir da LOAS) a 2006, iniciou-se um processo de efetivação da política de assistência social, política esta que foi materializada na Política Nacional de 2004 e na NOB 2005. Entretanto, a efetivação da política pública iniciada em 1993, aconteceu em um contexto no qual o Estado tendeu a compartilhar e repassar algumas de suas funções precípuas, como forma de reduzir o setor público. Ao mesmo tempo, em função do papel de coordenação do governo federal, de forma inédita, serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social estão sendo geridos a partir de um padrão nacional que respeita as diversidades e as condições locais.

Percebe-se, a partir do quadro 4, que até o ano de 1993, todos os avanços verificados no campo da assistência social ocorreram no sentido de se estruturar, consolidar e reformar mecanismos que atuavam de acordo com uma mesma lógica: a do assistencialismo. A reorientação, de acordo com os princípios inaugurados pela LOAS, de toda a máquina estatal dedicada ao assistencialismo, é tarefa – por definição – altamente complexa, tanto pelas grandes dimensões envolvidas, quanto pelas inúmeras resistências que, estabelecidas ao longo de décadas, se colocam no caminho.

3 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BETIM

Tendo sido exposto o contexto histórico, teórico e institucional em escala nacional, cabe agora concentrar a análise do presente trabalho na esfera municipal, tantas vezes referida como o “elo fraco da corrente” de mudanças verificada na assistência social a partir de 1993.

A escolha de um município como o de Betim para o estudo das transformações na área da assistência social apresenta uma série de vantagens que, somadas às questões pessoais já mencionadas, justifica sua escolha para o presente trabalho. Inicialmente, pode ser dito que se trata de cidade com destacada atividade econômica que, refletida na arrecadação municipal, descarta em larga medida a falta de recursos como razão para eventuais insucessos ocorridos nas ações de assistência social. As dimensões populacionais de Betim, por sua vez, justificam – ao longo do tempo – a estruturação de mecanismos de prestação de serviços de assistência social de proporções significativas, o que facilita o trabalho de observação e análise aqui realizado. Além disso, o rápido crescimento de Betim ao longo das últimas décadas – acentuado pelas dinâmicas de metropolização do entorno de Belo Horizonte –, fez com que surgissem desigualdades sociais agudas no município, o que representa um desafio constante para as políticas sociais, assim como uma pressão significativa sobre a estrutura responsável por sua execução.

Dessa forma, será vista a seguir, a trajetória da assistência social em Betim, desde o surgimento de suas primeiras expressões de vulto, até as vésperas do período de nosso interesse. Tal processo formativo deve nos expor as características principais das forças contrárias e favoráveis às mudanças cuja implementação passou a se fazer necessária a partir de 1993 no campo da assistência social.

3.1 - CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

Antes do desenvolvimento da assistência social em Betim, é necessário expor o contexto no qual essa ocorre. Dessa forma, no presente item, pontuamos os principais aspectos que caracterizam o município em questão – tanto hoje quanto ao longo do tempo – e que influem de maneira significativa nos desafios colocados para a assistência social em Betim.

As primeiras notícias sobre a ocupação da região do atual município de Betim remontam ao início do século XVIII, quando em 1711 o bandeirante Joseph Rodrigues Betim, ligado a Borba Gato, obteve a concessão de sesmaria nesta região. Em 1754 foi construída a Capela de Nossa Senhora do Monte do Carmo, que se tornou conhecida como "Capela Nova de Betim", cujo nome estendeu-se também ao arraial (MATOS, 2004).

O território onde está Betim havia pertencido à Vila de Sabará – cuja jurisdição era imensa – desde o início de sua ocupação (BETIM-MG, 2006). A reforma político-administrativa do Estado brasileiro que se seguiu ao movimento militar de 15 de novembro de 1889 fez surgir o Estado de Minas Gerais, com onze grandes municípios, sendo um deles o de Santa Quitéria (hoje Esmeraldas), ao qual Capela Nova ficou subordinada. Em 1938, como fruto de uma nova divisão administrativa no Brasil (segundo a qual Minas Gerais passou a ter 71 municípios), Betim tornou-se município[31].

Quando criado, o município de Betim (que também era Comarca - sede do Poder Judiciário) compreendia os atuais territórios de Contagem, Campanha, Ibirité e Ribeirão das Neves. Novas reformas em 1960[32] e 1962 reduziram o território de Betim para a configuração atual: 376 quilômetros quadrados.

Os precursores do pólo industrial betinense foram Antonio Gonçalves Gravatá e Emílio Schnoor. Os dois construíram uma usina hidrelétrica que, inaugurada em 1914, fornecia energia elétrica também para Divinópolis e Contagem. Esta parceria explorou também a agricultura, a pecuária e as pedreiras, mas a atividade econômica da cidade continuou predominantemente vinculada à produção de gêneros alimentícios (FONSECA, 1975). A criação, em 1941 da cidade industrial de Contagem, limítrofe a Betim, contribuiu decisivamente para que as características do município passassem a ser industriais. Progressivamente, diversas indústrias vieram a se instalar no município até que, em 1962 começou a instalação da Refinaria Gabriel Passos (REGAP), cuja inauguração se deu em 1968. Nos anos 70 a política da nova industrialização mineira levou à criação da Companhia de Distritos Industriais (CDI), que planejou cinco parques industriais em Minas Gerais, dentre os quais o de Betim, programado para ser o segundo pólo automobilístico do país (PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM-MG, 1995).

A marca definitiva da vocação industrial de Betim e de sua especialização produtiva se deu com o início das operações da FIAT Automóveis. Entretanto para que tal ocorresse, a

[31] A Câmara municipal foi instalada oficialmente em dezembro de 1947, quase nove anos após a emancipação política administrativa do município (BETIM-MG, 2006).

[32] Em 1960, de acordo com censo demográfico realizado naquele ano, Betim contava com uma população de 26.409 habitantes (BETIM-MG, 2006).

Prefeitura contraiu empréstimos junto à Caixa Econômica Federal, com os quais adquiriu os terrenos que foram doados não apenas à FIAT, mas também à siderúrgica Krupp. As negociações se iniciaram em 1972 através do governador Rondon Pacheco e, em julho de 1976, aconteceu à inauguração da fábrica. A chegada da REGAP e da FIAT acarretou a vinda de diversas outras indústrias e empresas subsidiárias, e neste processo, o município participou oferecendo terreno aos novos empreendedores, ensaiando a modernização de espaços e serviços, ao mesmo tempo em que era inserido definitivamente no processo de metropolização (BETIM-MG, 1995).

A industrialização acelerada instalou em Betim uma ordem muito diferente da anterior que alterou o espaço local. Em médio prazo trouxe sintomas de progresso e desenvolvimento. A arrecadação de impostos permitiu uma sensação de prosperidade à esfera municipal, mas o poder local viu também aumentada a necessidade de corrigir os efeitos perversos da industrialização e, nesta perspectiva, os recursos eram sempre escassos face à demanda posta pela migração crescente e pela necessidade cada vez maior de gerar empregos, renda e prestar serviços públicos. Com a industrialização e aumento da densidade demográfica cresceram as receitas, mas também as pressões sobre o Executivo municipal com relação à implantação de mais e melhores serviços sociais.

A instalação das duas indústrias citadas no município acarretou o crescimento significativo da população da periferia em relação à população do centro. A nova periferização tem na favela um de seus espaços típicos. Uma das mais expressivas delas – Jardim Teresópolis – se instalou em loteamento da década de 1950, cresceu rapidamente ao longo dos anos 1970, se adensando nas décadas de 1980 e de 1990. Na década de 1970, por exemplo, a população do centro cresceu a uma média – por si só significativa – de 7% ao ano enquanto a do Imbiruçu (outro núcleo populacional periférico) cresceu 18,9% ao ano (BETIM-MG, 1995).

Nesta época, a estrutura da assistência social no município contava, principalmente, com a Secretaria de Saúde e Ação Social, que funcionava no "Lactário"[33], com a entidade privada "Ação Social Santa Edwiges" e a partir de 1971 com a APROMIV, a entidade presidida pela primeira dama.

[33] Nome usual dado pela comunidade ao Posto de Puericultura "Lia Salgado" equipamento construído pela LBA entre 1957 e 1959: fonte: Lei 1238/1957, de 23 de setembro (BETIM-MG, 1957), que retifica convênio entre prefeitura e LBA para a construção de um Posto de Puericultura nesta cidade e Lei 0310/1959 que autoriza a abertura de crédito especial no valor de Cr$60.000,00(sessenta mil cruzeiros) para aquisição de utensílios, materiais odontológicos, leite em pó, farinha de trigo, açúcar e outros que se fizerem necessários par ao funcionamento do Posto de Puericultura desta cidade.

O poder aquisitivo dos moradores da periferia era significativamente menor: pesquisa realizada em 1986 revela uma renda familiar média ao redor de sete salários mínimos na sede do município, 3,1 no núcleo mais tradicional do Imbiruçu, e apenas 1,8 na favela do Jardim Teresópolis. Tal pesquisa revela ainda que, quanto mais baixa a renda média de uma região, menor a variação entre as famílias que nela habitam o que aponta para uma nítida estratificação social do espaço (BETIM-MG, 1995).

No início da década de 1980, a demanda por serviços básicos – água, energia elétrica, transportes e articulação viária – foi se constituindo como pauta de reivindicações. A organização da população era ainda incipiente, mas sua ação política era impulsionada pelas seguintes características locais: 53,31% dos domicílios não contavam com ligação à rede de água; 82% não tinham acesso aos serviços de esgoto sanitário; 36% não estavam ligados à rede elétrica; 64% não recebiam coleta de lixo. Não havia praticamente uma única via pavimentada nas periferias; 83% das famílias do município não possuíam um único veículo; 65% da população que se deslocava diariamente por motivo de saúde eram atendidas fora do município; 70% dos trabalhadores das indústrias sediadas no município procediam de outros municípios (PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA, 1990).

Ao longo desse processo de mudança da matriz econômica municipal, combinado com profundas alterações no perfil urbano e social, o Município de Betim apresentou um aumento vertiginoso no seu contingente populacional: sua população, que em 1980 era de 84.127 habitantes, passou para 170.934 habitantes em 1991, para 306.675 habitantes em 2000 e, de acordo com estimativa para o ano de 2006, 407.003 (IBGE, censos demográficos). Tal quadro configurou uma taxa de crescimento demográfico anual que, no período de 1970 a 2000, supera a do Brasil, a de Minas Gerais, da Região Metropolitana de Belo Horizonte e até mesmo a de Belo Horizonte. Entre os anos 1970 e 1980, atingiu o seu maior patamar, correspondente a 8% ao ano, certamente face ao processo de industrialização, que teve como conseqüência uma alta taxa de imigração. A taxa de crescimento entre os anos 1981 a 2000 se manteve estável, em torno de 6,5%, permanecendo, entretanto, superior ao crescimento da população das demais localidades citadas. Este crescimento se refletiu na densidade demográfica que passou de 243 moradores por quilômetro quadrado em 1980 para 887 em 2000. O grau de urbanização da população de Betim também apresentou tendência crescente nos últimos 20 anos: passou de 91,2% em 1980 para 97,3% em 2000. (BETIM-MG, 2004).

O Município de Betim está dividido em oito sub-distritos, ou regiões administrativas: Centro, Norte, Jardim Alterosas, Posto Telegráfico de Betim, denominação usual do bairro Santa Cruz (PTB), Imbiruçu, Citrolândia, Vianópolis e Jardim Teresópolis.

As regiões Alterosas, PTB, Imbiruçu e Jardim Teresópolis estão mais próximas das indústrias e giram em torno delas. Somada a população destas regiões, chegamos a 200.114

habitantes, no ano 2000, o que correspondia a 65,25% da população residente no município. Nestas regiões predominam as favelas e 45,91% dos domicílios têm renda de até três salários mínimos (MINAS GERIAS, 2005). Além disso, 64,06% da população analfabeta do município, no ano de 2000 se encontravam nestas regiões (SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO, 2005). As regiões de Citrolândia[34] e Vianópolis assumiam uma posição nitidamente inferior às demais, já que no ano de 2000 16,9% de seus domicílios auferiam renda de até um salário mínimo, e apenas 3,9% auferiam renda de dez ou mais salários mínimos (BETIM-MG, 2005). Já a região de Vianópolis predominantemente rural, caracteriza-se com área de sítios e fazendas, embora também tenha sofrido invasões entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000.

A região Centro se sobressai como aquela de maior nível econômico, uma vez que concentra os menores percentuais de domicílios nas faixas inferiores de renda (4,5% com rendimentos de até 1 salário mínimo), assim como as maiores porcentagens de domicílios nas faixas superiores de renda (24,9% com rendimentos de dez ou mais salários mínimos).

De acordo com os dois últimos censos demográficos a população encontrava-se assim distribuída por região administrativa:

TABELA 1

POPULAÇÃO DE BETIM SEGUNDO AS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS: 1991-2000

Regional	1991	2000	Tx cresc.
Citrolândia	9.238	18.532	100,60%
Teresópolis	28.466	38.766	36,18%
PTB	10.807	29.196	170,15%
Alterosas	28.106	71.570	154,64%
Norte	10.177	28.017	175,29%
Vianópolis	3.988	8.344	109,22%
Sede	46.486	51.668	11,14%
Imbiruçu	29.804	60.582	103,26%
Total	167.072	306.675	-

Fonte: ano 1991: Orçamento Participativo de Betim, 1996; Informações estatísticas Municipais Secretaria Adjunta de Planejamento e Coordenação (SEAPLAN, 2005).

O diagnóstico social da cidade, realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 1995, informou uma situação peculiar em Betim: 30% dos domicílios auferiam renda de até dois salários mínimos, enquanto apenas 11% auferiam renda de dez ou mais

[34] Em Citrolândia se encontra a Colônia Santa Izabel, que buscava isolar pacientes que sofriam de hanseníase, porém as famílias desses buscavam romper tal isolamento, passando a habitar as redondezas da unidade de saúde. O baixo valor dos terrenos dessa região estimulou novas invasões ao longo do tempo. A ocupação da área foi acentuada a partir da construção de conjuntos habitacionais, pela prefeitura, a partir da década de 80.

salários, o que caracterizava, então, forte desigualdade na distribuição da renda familiar. Os contrastes do município refletem tanto a distribuição espacial das necessidades e carências de sua população, quanto os padrões de desigualdades sociais e econômicas.

A evolução da renda domiciliar da população residente em Betim, entre 1980 e 2000, sofreu uma sensível variação positiva. Dentre os domicílios com algum rendimento declarado (cerca de 5% dos municípios betinenses não possuem – ou não declararam – rendimentos quaisquer), o percentual daqueles com renda inferior a um salário mínimo caiu de 21,3% em 1980 para 15,3% em 1991 e 8,2% em 2000. No mesmo período, também houve diminuição do percentual de domicílios com rendimento na faixa de 1 a 3 salários mínimos: de 50,1% em 1980 para 41,0% em 1991, e para 31,8% em 2000. No mesmo sentido, evidencia-se elevação no percentual de domicílios com renda superior a cinco salários mínimos, que passou de 12,4% em 1980 para 21,7% em 1991 e 31,5% em 2000 (BETIM-MG 2005).

A situação sócio-econômica do também pode ser caracterizada através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ou o índice de exclusão social (IES). Tais índices expressam a conjunção de uma série de indicadores permitindo, portanto, uma indicação da situação relativa do município, especialmente quando se considera separadamente cada um de seus componentes. Uma das vantagens do IDHM é que ele já foi calculado para dois pontos no tempo, o que possibilita visualizar o que de mais crucial se revestem os indicadores, que é a velocidade de movimento, numa ou noutra direção, que é capaz não apenas de direcionar a formulação e incrementação de políticas sociais, mas também, e principalmente, a aferição de seus resultados. (BETIM-MG, 2005).

TABELA 2

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO SEGUNDO SEUS COMPONENTES. BETIM 1991-2000

Indicadores	1991	2000
Esperança de vida ao nascer	65,47	71,76
Taxa de alfabetização de adultos	84,87	91,45
Taxa bruta de freqüência escolar	67,36	82,73
Renda per capta (em R$ de 2000)	161,40	203,22
Índice de longevidade	0,674	0,779
Índice de educação	0,790	0,885
Índice de renda	0,621	0,660
Índice Desenvolvimento Humano	0,695	0,775
Classific. Unidade da Federação	144	138
Classificação nacional	1.345	1.187

Fonte: Betim -MG**, (2004).**

Tanto no que se refere ao índice global (IDMH) quanto no que diz respeito a cada um dos indicadores que o compõem, Betim apresenta uma melhoria entre 1991 e 2000, na ordem

de 11,5%. Embora essa pesquisa não tenha por objetivo comparar o desempenho do município de Betim com relação a Belo Horizonte e Contagem, consideramos importante apresentar o resultado desta análise elaborado pela UFMG em 2005:

> Comparativamente a Belo Horizonte e a Contagem, Betim é o município com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDMH) Apresenta-se em desvantagem com relação aos dois municípios citados em praticamente todos os indicadores que compõem o IDMH em 1991 e 2000, exceção feita à esperança de vida ao nascer e ao índice de longevidade... Acrescente-se que em 1991 Betim apresentava os menores valores de esperança de vida ao nascer e do índice de longevidade, passando à situação inversa em 2000, quando passou a ostentar os mais elevados níveis para esses dois indicadores, dentre os três municípios considerados. (BETIM-MG, 2005).

Essa desvantagem comparativa é confirmada pelo IES, outro indicador importante da situação de vulnerabilidade social dos municípios proposto por Porchmann e Amorim (2003). Segundo os autores, e mais uma vez comparado com Belo Horizonte e Contagem, Betim apresenta-se em situação de desvantagem. Chama a atenção o valor extremamente baixo no índice de desigualdade estimado para Betim, que é de 0,083, enquanto o estimado para Belo Horizonte corresponde a 0,475 e para Contagem, 0,139[35]. Traços dessa desigualdade podem ser visualizados nas informações desagregadas para as diversas regiões administrativas que integram os limites territoriais de Betim apresentadas anteriormente.

O IES de Betim correspondeu, no ano de 2000, a 0, 511, motivo pelo qual o município ocupou o 1.332º lugar no ranking nacional, enquanto Belo Horizonte ocupou o 14º lugar e Contagem o 445º. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) 2004, em 2001 a cidade possuía 16.955 famílias pobres e em 2004, 14.901. Estes dados por si só dão conta da situação social do município e de suas implicações para as políticas sociais e para a política de assistência social.

Betim possui uma arrecadação com um desempenho progressivo admirável, especialmente, no período que aqui será estudado (1993 a 2006):

---

[35] A leitura que se faz desses indicadores é que todos eles variam de 0 (pior situação) a 1 (melhor situação).

TABELA 3

PROGRESSÃO DA PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE BETIM: 1993 A 2007

Ano	Previsão orçamentária total para o município	Orçamento total executado	Progressão percentual da execução
1993	6.917.041.614,80	7.597.726.802,48	
1994	75.761.351,98	75.839.748,60	
1995	161.714.423,20	146.794.563,26	+93,55%
1996	207.819.002,80	168.703.533,72	+14,92%
1997	171.936.000,00	161.446.278,76	- 4,3 %
1998	207.379.230,00	187.246.788,97	+15,98%
1999	212.504.388,43	219.207.702,02	+17,06%
2000	274.198..694,85	255.532.231,33	+16,57%
2001	276.673.130,00	284.598.811,77	+11,37%
2002	334.162.650,24	315.865.753,30	+10,98%
2003	410.000.000,00	395.953.872,96	+25,35%
2004	494.000.000,00	475.057.191,26	+19,97%
2005	541.855.000,00	528.061.375,00	+11,15%
2006	637.510.000,00	-	
2007	761.423.704,00	-	

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) do período.
A consolidação da execução orçamentária de 2006 e 2007 não foi obtida.

A cada quatro anos a arrecadação municipal quase duplica, e a arrecadação prevista para 2007 é três vezes maior que a arrecadação de 2000. De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE (2004), Betim foi um dos nove municípios brasileiros que, em uma comparação entre 1999 a 2004, tiveram maior ganho percentual no produto interno bruto (PIB). Isso faz com que Betim, quinta cidade em população em Minas Gerais, tenha o segundo maior PIB do estado, sendo superado apenas pelo de Belo Horizonte.

Sendo assim, dadas as condições financeiras favoráveis, buscaremos verificar de que forma e até que ponto tais possibilidades se materializam na política pública de assistência social. Para tal, optamos por apresentar um panorama que nos permita conhecer como se deu a prática desta política na história do município, com ênfase no período estudado.

3.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO – ORIGENS E CONDICIONANTES

A estrutura administrativa de um órgão revela de alguma forma, aspectos que norteiam tanto a política à qual esse se dedica quanto o governo vigente. Diante destas considerações

nos propomos a analisar a história da SAS de Betim. Neste processo realizamos diversas entrevistas[36] e algumas pesquisas documentais, de forma que se tornou possível também delinear a forma como se deu a prática da assistência social em períodos anteriores. Buscamos aqui reconstruir a organização administrativa da secretaria, cujo conteúdo detalhado encontra-se no quadro 5, ao final deste capítulo.

A dificuldade no acesso a informações na área da assistência social tem, também, especial relação com a produção da informação. De fato, não há a cultura do registro. Esta área, historicamente pouco profissionalizada, guarda significativos elementos da prática voluntária e benemerente, na qual o compromisso e a responsabilidade com a produção e análise de informações inexistem. Ainda hoje, face à dificuldade de encontrar informações consolidadas no órgão gestor, podemos perceber que a cultura institucional não está organizada segundo a importância dos registros, construção de informações ou organização dos dados. Dessa forma, além de lançarmos mão de numerosas entrevistas, recorremos também à legislação municipal para identificar as alterações processadas na estrutura administrativa no período.

Embora esta pesquisa trabalhe o período compreendido entre os anos de 1993 a 2006, a exemplo da trajetória no Brasil, optamos por recuperar um pouco da história anterior da assistência social no município, entendendo que o passado é um elemento importante para compreender a situação presente.

Muito mais do que Betim, discutiremos aqui a esfera local de poder como um todo, evidenciando suas fragilidades e potencialidades, e avaliando as condições desses atores para assumir as responsabilidades que – em escala mundial – lhes vem sendo legadas atualmente.

3.2.1 O período 1905 a 1963 – a filantropia

Até os anos 1950 a prática da assistência em Betim era realizada predominantemente pelos vicentinos da Sociedade São Vicente de Paula, pelas senhoras da sociedade e pelas primeiras damas. A ação dos vicentinos da Sociedade São Vicente de Paula foi precursora no

[36] A SAS não possui informações consolidadas sobre a sua trajetória. Para esta construção foi necessário ouvir pessoas que viveram cada momento e contar com a memória das mesmas. A cada novo mandato de governo que não caracterizava continuidade de projeto político, de partidos políticos é como se a Secretaria começasse de novo.

município em termos de assistência às pessoas com dificuldades financeiras e sociais. (Depoimento verbal)[37].

A primeira Conferência da São Vicente de Paula foi fundada na cidade em 19 de setembro de 1905 e denominada "Nossa Senhora do Carmo da Capela Nova de Betim". Sua fundação foi iniciativa do Sr. Luiz Orsini, confrade da Conferência de Pará de Minas, "(...) *que no desempenho de suas obrigações de viajante comercial se fizera o mensageiro da boa nova*" (Anexo C)[38] em reunião na igreja matriz da cidade, com a participação do vigário – Padre Osório Braga[39] na qual aclamaram como presidente o senhor Jacinto Franco do Amaral. Posteriormente, em maio de 1922 engajou-se na Conferência o senhor Divino Ferreira Braga, funcionário público que exerceria o cargo de prefeito municipal entre setembro de 1945 e março de 1947.

Diversas mulheres da cidade se destacam também como pessoas que se dedicavam à causa social em tal época[40]. Estas senhoras faziam parte das Pioneiras Sociais, entidade ligada à senhora Sarah Kubitschek, esposa de Juscelino Kubitschek. Neste grupo, desponta a Sra. Gilda Baima que, sendo uma pessoa culta e de posses, usava de seu prestígio para, através dos contatos com os políticos da época[41], ajudar aos mais pobres (Depoimento Verbal).[42]

De 1939 a 1970[43] as esposas dos prefeitos[44] desenvolviam algumas ações sociais com recursos angariados na sociedade e com os recursos próprios dos maridos (Depoimento verbal)[45]. Tais ações consistiam em realizar o "natal dos pobres" que, geralmente era em um almoço para as pessoas que as procuravam em suas casas, em busca de ajuda. A forma usual de ajuda, na época, era a doação de alimentos, leite em pó, roupas, remédios, cobertores etc. Elas (as esposas dos prefeitos) mantinham um estoque em casa ou autorizavam as pessoas a se dirigirem ao comércio local e adquirirem algum produto na conta de seus maridos. Possuíam um cadastro com nome e endereço destas pessoas e as convidavam para o "natal dos pobres". "*Trata-se do núcleo do modelo conservador de assistência social, onde "o Estado é visto como uma grande família, na qual as esposas de governantes cuidam dos "coitados"*

[37] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 21.11.06, 26.11.06, e 22.11.06 respectivamente.
[38] Anexo C - Ata de Fundação e Resenha Histórica da Conferência São Vicente de Paula de Betim.
[39] Padre Osório era um líder político polêmico, religioso, cultural, ligado à UDN; foi nomeado vigário em 1901 e faleceu em 1968.
[40] Gilda Baima, Rosa "do Osório", Terezinha "do Sabino", Josefina Bento, Mariquinha "do Alvim", Djanir Aguiar, Terezinha Neves, Mariinha "do Dirceu", Mariquinha "do Oiti", Inhazinha, Carmem Damasceno, Leonor Aguiar, dentre outras.
[41] Ela e seu esposo Aristides Baima possuíam vínculos de amizade com Clóvis Salgado e outros políticos.
[42] Informações colhidas da Pesquisa de Campo realizada em 22.11.06
[43] O município foi criado em 1938 e a APROMIV em 1971.
[44] Anexo D – Lista Prefeitos, Vice-Prefeitos e Primeiras-damas.
[45] Informações colhidas da Pesquisa de Campo realizada em 14.11.06, 29.09.06 e 12.11.06.

(TORRES, 2002). Segundo Sposati (2001), este é o paradigma do "não-direito" e da reiteração da subalternidade, assentado no modelo de Estado patrimonial. Neste modelo reconhecem-se os necessitados, mas não as necessidades sociais, reconhecem-se os homens bons, que se dignificam pelas ações sem fins lucrativos que exercem, entretanto as exercem sem o intermédio do Estado e dos recursos públicos. Por outro lado, a atuação da primeira-dama reflete a dinâmica da vida social, na qual a filantropia era o espaço público permitido para estas mulheres.

Até 1968, em termos de órgão governamental, a assistência social fazia parte do "Serviço de Educação, Saúde e Assistência Social". Em 1970, a educação passou a contar com uma estrutura própria, através do "Departamento de Educação" e foi criado o "Departamento de Saúde e Ação Social".

Com a eleição de Álvaro de Sales Barbosa para prefeito em 1967, a prática da assistência social mudou (Depoimento verbal)[46]. Sua esposa, Dona Mariquinha, já desenvolvia ações assistenciais no município, mesmo não sendo ainda a primeira dama[47].

Nesse sentido, parece difícil excluir os interesses político-partidários que se entrelaçam na representação dos papéis das primeiras damas já que, em geral, as suas atividades possuem um espectro político claro, no sentido de buscar a consolidação de uma ordem política existente. É possível supor que o poder estatal local aproprie-se do trabalho das primeiras damas para dar legitimidade a um processo político que se estabelece em meio à adversidade de forças antagônicas. Assim, utilizando-se dos atributos 'femininos' de bondade, amor e doação, as primeiras damas constroem uma base de sustentação política aos seus maridos, capaz de influenciar a visão dos usuários dos serviços sociais que constituem o alvo de suas ações. (TORRES, 2002).

Em 2 de outubro de 1964, quando seu esposo ainda era vice-prefeito, Dona Mariquinha fundou a Ação Social Santa Edwiges[48], entidade não governamental, ainda hoje existente, cujo estatuto prevê o desenvolvimento de ações assistenciais e beneficentes. Com a eleição de seu marido para prefeito, Dona Mariquinha transferiu "suas" ações sociais para o

[46] Informações colhidas da Pesquisa de Campo realizada em 21.11.06: "(...) com relação à assistência social o embrião foi a SSVP, os vicentinos nunca trocaram assistência por voto, depois, com a Ação Social Santa Edwiges, passou a ter um quê de troca (...)"

[47] O local em que Dona Mariquinha desenvolvia suas ações sociais era referência para toda a população, em termos de serviços sociais. Nele, já havia funcionado o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMDU) – uma ação do Estado – depois, um órgão no qual as pessoas podiam comprar alimentos a preço de custo, além da própria sede das Pioneiras Sociais. (Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 14.11.06 e 23.11.06)

[48] Em 1959 o professor Arlindo Correia da Silva fundou a Missão Ramacrisna que tinha como objetivo promover o crescimento do ser humano como indivíduo. Até 1991 esta entidade não tinha atuação na área social relevante.

Posto de Puericultura "Lia Salgado", ou Centro Social Três da LBA[49], onde eram agendadas e realizadas consultas médicas, exames laboratoriais, atendimento dentário e eram distribuídos mantimentos para famílias pobres. Através de outro convênio com a LBA, estabelecido pela Ação Social Santa Edwiges, as ações desta entidade foram dinamizadas: pelo programa Aliança para o Progresso, recebia vários tipos de doações vindas dos Estados Unidos. Nesta época, assim, as ações da Ação Social Santa Edwiges complementavam e eram articuladas com as ações da Secretaria de Saúde e Ação Social, basicamente apoiadas nas doações feitas pela LBA e pela Cáritas do Brasil (Depoimento verbal)[50]. A Ação Social Santa Edwiges existe até hoje, persistindo em sua tradicional aproximação entre os universos da assistência social e da política[51]. Atualmente, a entidade não recebe recursos do poder público municipal.

Ao longo da década de 1960, destacaram-se diversos religiosos no contexto da ação social em Betim, principalmente devido ao fato desses terem articulado a criação de um centro de treinamento[52], e o importante serviço de assistência social da Paróquia São Francisco de Assis (SASFRA), em 1969 (Depoimento verbal).[53]

A partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, na década de 1940, as primeiras-damas passaram a ocupar um papel institucionalizado de força política e social no país, especificamente após a criação da LBA, em 1942. Do ponto de vista do direito e da cidadania, as ações paralelas ao governo – realizadas por estas senhoras – são a negação do direito através do fortalecimento da benemerência. Sendo assim, independente da personalidade e da ética social da primeira dama, assumir a responsabilidade pela realização de ações sociais de âmbito privado, através das instituições "de primeiras-damas" é incompatível com a noção republicana de cidadania (TORRES, 2002). Assim como a LBA no Brasil, a APROMIV em Betim foi criada especificamente para o trabalho da primeira-dama.

---

[49] Segundo informações da Divisão de Patrimônio da prefeitura a LBA doou o prédio para o INSS, assim como os lotes adjacentes (16, e 17, que o município havia doado para a LBA para a construção de uma maternidade). O fato é que o prédio do Lactário encontra-se abandonado, desde o final do governo de Jésus Lima, e os lotes adjacentes estão ocupados com a oficina mecânica da Prefeitura.

[50] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 27.09.06.

[51] Sua atual presidente é sobrinha da falecida fundadora, cunhada do presidente da Câmara Municipal até 2006, Rômulo Veneroso, (eleito deputado estadual em 2006), e do vereador Geraldo Trindade.

[52] Centro de Treinamento de Professores de Ginásio Orientados para o Trabalho (CTPGOT).

[53] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 22.11.06 e 21.11.06.

3.2.2 - 1971 - institucionalização do primeiro-damismo

A APROMIV foi criada em 28 de maio de 1971[54], pela então primeira dama, Maria de Lourdes Pereira Lara[55]. No Artigo 2º do Estatuto original da entidade[56], que trata dos objetivos, consta:

> ...o objetivo da associação, que não terá cunho político partidário, sectarismo religioso, nem preconceito racial, consistirá em: a) prestar assistência social e material a gestantes necessitadas, conduzindo-as através de ensinamentos e recursos a uma perfeita conduta pré-natal em seu próprio benefício e do nasciturno; b) prestar, através de creches, lactários e outros estabelecimentos, amparo material e social ao menor que, a critério da diretoria, necessite sua proteção, promovendo meios de subsistência e educação dos mesmos; c) assistir e amparar a velhice sejam por estabelecimentos próprios, assistência individual ou de grupos desta associação. (ASSOCIACAO DE PROTECAO A MATERNIDADE INFANCIA E VELHICE, 1971).

O Estatuto prevê, então, que a entidade seria administrada por uma diretoria composta por seis membros eleitos em assembléia geral, com mandato de dois anos, comportando os cargos de presidente, vice, primeiro e segundo secretários, primeiro e segundo tesoureiros. A presidência da entidade seria definida pelos diretores eleitos.

A primeira-dama Maria de Lourdes Pereira Lara não podia contar com a Ação Social Santa Edwiges (entidade dirigida pela D. Mariquinha, esposa do ex-prefeito Álvaro Sales Barbosa) para receber os recursos da LBA. Estes recursos eram repassados apenas para entidades não governamentais, assim como outras doações provenientes do governador de Minas Gerais, Sr. Israel Pinheiro (coordenadas por sua esposa Dona Coraci). Diante desta dificuldade, e com vistas a facilitar o recebimento das diversas doações federais e estaduais, a alternativa encontrada foi a de constituir outra entidade não governamental, a exemplo da que existia no município, mas que era "da D. Mariquinha". Assim, foi constituída a APROMIV, em apenas vinte dias. Para tal contou com o apoio dos secretários municipais e de pessoas da sociedade na elaboração de seu estatuto e dos projetos. Coerentemente com essas origens, as

[54] Vereador que entrou com o projeto foi José Ivani Braz.
[55] Ao contrário do esposo de D. Mariquinha, João Lara, esposo de Lourdes Lara, não se interessou mais em candidatar-se.
[56] Interessante que, para a realização de seus objetivos, a associação já previa a criação de unidades ou departamentos desconcentrados pelo município, sobre os quais a direção seria dada pela diretoria, podendo esta, entretanto, delegar poderes a terceiros para exercer a gerência de qualquer uma destas unidades ou departamentos.

ações da APROMIV eram desenvolvidas pela primeira dama, apoiada pelas funcionárias da prefeitura que ali trabalhavam, ou seja, a APROMIV não possuía funcionários próprios (Depoimento verbal).[57]

O edifício no qual a APROMIV atuava[58] pertencia à LBA, e nele ficavam os médicos do município. Após a confecção de uma ficha (constando inclusive o número do título de eleitor), a população carente atendida obtinha acesso a alimentos, cobertores, colchões, roupas, dentre outros. Desde a sua constituição, a APROMIV, tradicionalmente e não regimentalmente, foi presidida pela esposa (o) do prefeito (a)[59], diferente da Ação Social Santa Edwiges que sempre foi presidida pela fundadora, e após seu falecimento, por seus familiares.

Em 1977, o governo de Osvaldo Franco criou a Fundação de Assistência Médica de Urgência de Betim (FAMUB) –, e todo o pessoal do Lactário foi para ela transferido, passando a funcionar no lactário o INPS e a LBA. A LBA se separou tanto da APROMIV quanto da Saúde, embora suas ações tivessem sido apuradas para a área da saúde. Até 1977 o Lactário permaneceu como o local no qual as primeiras damas atendiam às pessoas pobres[60]. De 1981 (ano de criação da Secretaria do Trabalho e Ação Social/SETAS em Betim) a 1985, as primeiras damas passaram a responder concomitantemente pela Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos e pela APROMIV, recebendo, portanto, remuneração de secretária municipal. Entre 1983 a 1989, inclusive, a Secretaria de Ação Social e a APROMIV funcionaram em um mesmo endereço.

A partir de 1973, a prefeitura passou a contar progressivamente com um montante financeiro maior e, por isso, passou também a concentrar maior destaque no cenário político estadual. Ocupar o posto máximo do Poder Executivo tornou-se atraente para líderes políticos locais, e esses passaram a incluir discursos de preocupação social nas publicações oficiais (MATOS, 2004). Sob tal estigma, a assistência social foi realizada em Betim até 1981, através da Secretaria de Saúde e Ação Social, sendo que, desde 1971, sua atuação se dava de forma conjunta com a APROMIV.

---

[57] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 27.09.06

[58] Conhecido como "lactário", tem o nome oficial de Posto de Puericultura Elias Salgado, prédio de propriedade do Governo Federal, atualmente em estado de abandono.

[59] Anexo E- Lista das Presidentes da APROMIV.

[60] América Lazzarotti que não teve o lactário como sede da APROMIV instalou-se em uma sala da prefeitura, entre 1977 a 1982, como presidente da entidade. Em 1979 foi criado o CDDH em Betim, que teve Maria do Carlo Lara como sua primeira presidenta.

3.2.3 - 1981 - Institucionalização do órgão gestor da assistência social

A assistência social, até dezembro de 1981, não possuía uma estrutura própria. O orçamento do município para este ano previa recursos para o Departamento de Saúde e Ação Social[61], assim como os orçamentos para os anos 1980[62] e para 1979[63]. Em dezembro de 1980, foi aprovada lei[64], instituindo o quadro de pessoal da Prefeitura, constando, dentre outros, seis Secretários Municipais e uma assistente social. Em maio de 1981, a pedido do Executivo (sendo Prefeito Osvaldo Rezende Franco, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a Câmara aprovou[65] abertura de crédito especial para a implantação e funcionamento da Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos[66]. Destaque-se que foi necessário abrir crédito especial, porque a peça orçamentária para o ano de 1981, aprovada em novembro de 1980, não previa a existência desta Secretaria e, conseqüentemente, não previa recursos que viabilizassem seu funcionamento. Assim, a partir de Dezembro de 1981, a Prefeitura passou a contar com sete Secretarias Municipais[67], além do Gabinete do Prefeito e da Procuradoria Jurídica.

Interessante notar que, desde este momento, a nomenclatura do órgão gestor da assistência social acompanhava a nomenclatura usada pelo Estado: Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos. "Assistência social" não era, portanto, o termo utilizado para designar o órgão gestor desta política e sim "ação social". Nesta Secretaria também eram desenvolvidas ações referentes a trabalho e estímulo à prática de esportes. De acordo com o artigo 11 da Lei 1.421 de 12 de Dezembro de 1980, à Secretaria de Trabalho, Ação Social e Desportos competia a execução das atividades de assistência social, trabalho, turismo, culturais, recreativas e promoções cívicas. Durante este período a Liga de Desportos de Betim ocupava um lugar de destaque naquela secretaria, dinamizando a comunidade e provendo recursos financeiros a vários times de futebol através de subvenções sociais. Além dos esportes, a Junta de Serviço Militar ocupava um lugar importante nas atividades por aquele órgão realizadas.

Conforme o ângulo, à assistência social podem ser atribuídos quatro marcos institucionais no município: se consideradas as ações precursoras realizadas pelos vicentinos, 1905 é o primeiro marco; sob a perspectiva das entidades privadas, 1964 (data de criação da Ação Social

[61] Lei nº. 1394 de 17.11.1980.
[62] Lei nº. 1291 de 13.11.1979.
[63] Lei nº. 1235 de 23.11.1978.
[64] Lei nº. 1424 de 17.12.1980.
[65] Lei nº. 1443, de 19.05.1981.
[66] Anexo F – Lista dos Secretários Municipais de Assistência Social
[67] Governo, Administração, Fazenda; Educação, Saúde, Trabalho, Ação Social e Desportos e Obras e Serviços Públicos.

Santa Edwiges) constitui-se um momento de fundação; já sob o ângulo de entidade privada presidida tradicionalmente pela primeira dama do município, o ano de 1971 aparece como destaque (fundação da APROMIV); finalmente, sob o ângulo de órgão público responsável pela assistência social no município, 1981 constitui-se como o marco fundacional, com a criação da Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos. O fato é que a trajetória da assistência social em Betim se inicia através da ação de pessoas da sociedade civil (vinculadas à Igreja Católica) e, em seguida, estas ações passam a ser concomitantes com as desenvolvidas pelas primeiras damas municipais – instrumentalizadas ou não por entidades privadas – com forte apoio das primeiras damas do Estado e do governo federal.

A partir de 1983, a assistência social em Betim assumiu características diferentes da praticada até então. Mesmo persistindo forte ligação entre as instituições voltadas para a assistência social e as pessoas que as criavam e comandavam, o período foi marcado pelo avanço na estruturação desse setor. Por exemplo, em 28 de março de 1983 foram contratadas pela prefeitura algumas das voluntárias que atuavam na área, o que não deixa de configurar certo esforço de institucionalização das estruturas dispersas até então vigentes. Dentre as determinações do prefeito para a Secretaria de Trabalho, Ação Social e Desportos, estava a organização das associações comunitárias, a identificação de vagas nas empresas para os cidadãos desempregados, e a implantação de um restaurante popular[68].

À frente da Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos estava a esposa do Prefeito Newton Amaral Franco, "Rosinha do Bio", enquanto à frente da APROMIV estava a esposa do vice-prefeito, Maria da Penha Braga. Foi esta a primeira e a única vez em que a esposa do vice-prefeito assumiu a APROMIV. Interessante destacar aqui que, no contexto dessa conjuntura específica de poder, o caráter personalista do fenômeno do primeiro-damismo apresenta sua faceta mais virtuosa. Se, tradicionalmente, a concentração de atribuições, demandas e responsabilidades na figura da primeira-dama – ao esvaziar as instituições voltadas para a realização da assistência social – tende a colocar em risco a eficácia do gasto governamental em assistência social, esse não foi o caso no momento em questão. A combinação do trabalho das esposas do prefeito e do vice-prefeito à frente da gestão da assistência social em Betim, a partir de 1983 foi o principal fator a contribuir para a mudança significativa que se concretizou. Em parceria com a SEAC[69] e com as entidades sociais foi implantado o programa do leite e

[68] Na própria secretaria foi criado um sopão que era ali era preparado e servido para aqueles que saiam de casa à procura de empregos, sem recursos para se alimentar no comércio.
[69] Diretamente vinculada ao Gabinete da Presidência da República, criada durante o governo de José Sarney. O coordenador da SEAC era, então, o deputado federal Aníbal Teixeira, então o mais votado em Betim.

construídos 10[70] Centros Comunitários em regime de mutirão. A implantação deste programa correspondeu a uma dinamização do movimento comunitário no município[71], de forma que, a maioria das associações existentes no município foi constituída entre 1983 e 1988, culminando, em 1988, com a criação da Federação das Associações Comunitárias de Betim (FACBEM). À assistente social contratada pela secretaria competia coordenar o programa do leite e atender às necessidades individuais de seus usuários que procuravam a secretaria, através de recursos financeiros em espécie. Diferentemente do procedimento usual até então, tais recursos eram repassados apenas após um processo administrativo – que se concluía na Secretaria da Fazenda, onde era descontado cheque nominal – do qual faziam parte visitas domiciliares prévias. Dessa forma, fica evidente que os primeiros passos – ainda que tímidos – da institucionalização e profissionalização da assistência social em Betim estavam sendo dados.

A APROMIV trouxe para o seu quadro de funcionários pessoas que possuíam experiência na melhor creche do município, montando, assim uma estrutura de 14 creches conveniadas (dentre o total de 18 creches existentes em todo o município)[72]. Apoiava também três asilos e quatro vilas vicentinas que atendiam pessoas idosas, e fornecia alimentação aos "menores" detidos na delegacia local, além de recolher os abandonados no Albergue em conjunto com o juizado de menores. (BETIM-MG,1987). Segundo o informativo municipal:

> A Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Velhice é autônoma, administrativa e financeiramente, embora subvencionada pela Prefeitura Municipal de Betim. Suas obras assistenciais são paralelas à Divisão de Ação Social da Secretaria do Trabalho, onde funciona em anexo, daí existir uma perfeita consonância entre ambas. (BETIM-MG, 1987, pg. 39)

Note-se que o paralelismo de ações não era percebido como problema de gestão. Diversos entrevistados afirmaram que na gestão da APROMIV na qual Penha Braga estivera à frente da presidência, a entidade ganhou visibilidade: "*Penha levantou a APROMIV*" (Depoimento Verbal[73]); ou "*Das presidentes, a mais louvada é a Penha*" (Depoimento

[70] Santa Inês, PTB, Betim Industrial, Dom Bosco, São Caetano, Nova Baden, Bandeirinhas, dentre outros.
[71] Para a qual se contou com a participação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER), através de sua técnica, Berenice.
[72] Implantou e repassou às creches conveniadas a gratificação de meio salário mínimo para as trabalhadoras, que até então eram voluntárias, e vinculou este recurso à existência de, pelo menos, uma professora com formação em magistério, eleita pela comunidade e contratada pela secretaria de educação. Contribuía com as creches também para sua instalação e equipagem e matinha o grupo de supervisão integrada junto às creches, com treinamento de pessoal, desde as cantineiras até as coordenadoras.
[73] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 27.09.06.

Verbal)[74]. Ainda nesse período, mais exatamente em 1984, foi criada a Associação dos Servidores Municipais de Betim (ASMUBE). A APROMIV também neste período fundou o Albergue Vítor Braighi para atender aos andarilhos e transeuntes.

No setor de habitação da secretaria, foi criada a Equipe Municipal de Ação Comunitária (EMAC), que inicialmente estava voltada para ações emergenciais em casos de intempéries, porém logo passou a organizar mutirões para a construção de conjuntos habitacionais (sete foram concluídos dessa forma) e urbanização de bairros[75].

Em 1985 faleceu o prefeito Newton Amaral e sua esposa abandonou suas funções junto ao município. Penha Braga continuou na Presidência da APROMIV, agora como primeira dama do município. Apesar da mudança, permaneceu a conjuntura favorável, já que a Secretaria foi ocupada – de fato até 1988, e de direito, a partir de então – por Dirce Braga, irmã do prefeito e funcionária da Secretaria desde 1983. Dessa forma, a manutenção de pessoas específicas – que detém concepções semelhantes a respeito da assistência social – em funções-chave foi crucial para que fosse levado a cabo um projeto de ação do Estado em especial. Fica clara, assim, a fragilidade da continuidade das políticas públicas quando a ação do Estado é marcada pelo predomínio de "pessoas" ao invés de "instituições".

A Secretaria funcionava dividindo espaço físico com a APROMIV e com a Junta de Serviço Militar. O serviço social ocupava o banheiro da suíte da casa, que havia sido adaptado para transformar-se em uma sala. Os dois órgãos trabalhavam de forma bastante articulada e cooperativa. A partir de então, esta situação nunca mais se repetiu. Em todos os outros mandatos, a esposa do prefeito esteve à frente da APROMIV, enquanto à esposa do vice-prefeito não mais foi delegada a gestão de nenhum órgão público. Além disto, nas administrações seguintes, o trabalho entre APROMIV e secretaria passa a não ser tão integrado e cooperativo.

De acordo com Decreto nº. 2758 de 23.09.1985, a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos contava com três Divisões e quatro setores: Divisão do Trabalho (com setor de banco de emprego); Divisão de Assistência e Promoção Social (com Setor de Creches, Asilos e Albergues, Setor de Assistência Social, e Setor de Promoção Social) e a Divisão de Desportos. Ressalte-se que, de uma forma importante, a organização de um órgão expressa também suas frentes de trabalho e, neste caso, de fato as ações da Secretaria correspondiam à captação de vagas nas empresas e encaminhamento de trabalhadores inscritos; atendimento

[74] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 22.11.06
[75] Os recursos para as obras da EMAC vinham de convênios assinados com a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETAS) e com entidades financiadoras estrangeiras, como a Cooperação Técnica Alemã (GTZ).

social, coordenação do programa do leite, estímulo e orientação para a constituição de associações comunitárias; organização de campeonatos de futebol, repasse de subvenções sociais a entidades, dentre outras.

Em Janeiro de 1987, uma nova reforma administrativa[76] desvinculou a política municipal de esportes da Secretaria, alterando, portanto o nome desta para "SETAS". A Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo surgiu então, com quatro Divisões e seis Seções. A SETAS, que teve sua estrutura reduzida em função da extinção da Divisão de Desportos, permaneceu com duas Divisões, totalizando sete cargos. É importante a constatação de que, de uma divisão da Secretaria, surge outra Secretaria com estrutura significativamente maior do que a daquela que lhe deu origem.

No mesmo ano de 1987, outra reforma[77] alterou a estrutura e a denominação da Secretaria responsável pela assistência social. A nova Secretaria, agora de Desenvolvimento Social (SEDS)[78], ganhou mais uma Divisão e cinco seções, e passou a comportar treze cargos.

O Setor de Creches Asilos e Albergues foi criado na Secretaria, embora essas ações sempre tenham sido responsabilidade da APROMIV. O cargo referente a esse setor apenas constava na Secretaria já que era, "via de regra", cedido para atuar naquela entidade. A Divisão de Desenvolvimento e Organização Comunitária passou a assumir o trabalho político, até então desenvolvido pela EMAC, referente à assessoria e à articulação com o movimento popular[79].

Ao longo da década de 1980, assim, foi estabelecida uma estrutura de prestação de serviços de assistência social sem precedentes na história de Betim. Mesmo se orientando pelos paradigmas tradicionais que sempre pautaram a prática da assistência social no município – e no Brasil como um todo –, os avanços quantitativos realizados nesse período foram de importância significativa. Deve ser destacado também o fato de que esse movimento foi realizado em consonância com o surgimento e crescimento dos movimentos populares em Betim, o que fez com que, por exemplo, as eleições municipais de 1988 reconduzissem um ex-prefeito ao poder (Osvaldo Franco, 1977 – 1983), mas, ao mesmo tempo, consagrassem uma Câmara Municipal formada totalmente por vereadores estreantes, já que as últimas legislaturas não haviam tomado parte significativa nos fatos aqui descritos. É a partir desse quadro – marcado por mudanças significativas tanto na esfera da assistência social quanto no

[76] Lei 1763 de 13.01.1987.
[77] Lei 1799 de 20.11.1987.
[78] A partir da nova denominação da "Divisão de Assistência e Promoção Social", o termo "ação social" deixou de ser utilizado formalmente.
[79] Nesta época e EMAC organizou duas olimpíadas comunitárias entre as associações de bairros.

contexto político de Betim – que podemos conceber a estrutura básica sobre a qual se desenvolvem os acontecimentos dos dois períodos de interesse especial para o presente trabalho, que veremos nas seções a seguir.

3.2.4 Anos 90 - O enfraquecimento do órgão gestor da assistência social e o fortalecimento da entidade dirigida pela primeira-dama

Os primeiros anos da década de 1990 são marcados por constante enfraquecimento – tanto político quanto institucional – da SEDS, em detrimento do fortalecimento da estrutura da APROMIV. Enquanto a SEDS tinha seu corpo de pessoal reduzido de treze para oito cargos comissionados, e em 1990 e 1991 recuperou mais cinco cargos, a APROMIV intensificava a realização direta de serviços, inaugurando um asilo próprio em 1992. De forma bastante significativa, a SEDS e a APROMIV deixam de dividir o mesmo espaço físico em 1990, o que não deixa de simbolizar a divisão de funções que, a partir de então, se estabelece: a SEDS passa a concentrar seus esforços para a área de habitação – reminiscência da participação na EMAC,–, enquanto a APROMIV se aprofundava na realização de suas – muitas – funções sociais tradicionais. Destaque-se, também, o fato de, nesse período, ter se tornado comum a cessão de funcionários da SEDS para a APROMIV[80], o que deixa ainda mais evidente a predominância da associação comandada pela primeira-dama sobre a estrutura formal do Estado encarregada da assistência social.

O caráter personalista que marcava a gestão da assistência social em Betim nos primeiros anos da década de 1990 foi bastante evidenciado pelo falecimento do prefeito Osvaldo Franco, em 1991: foi exonerada a Secretária de Desenvolvimento Social – sobrinha de Franco –, e assim a SEDS perdeu a titularidade sobre seu mais importante programa – Programa Municipal de Urbanização e Regularização de Favelas (PROFAVELA) -, que passa para a tutela do Gabinete do Prefeito. Dessa forma, ações importantes da principal instituição municipal dedicada à assistência social muda de acordo com a sustentação política com a qual conta o titular de sua chefia. A ênfase da atuação da SEDS passou a recair, então, sobre o atendimento à criança e ao adolescente.

Em 1993, após várias tentativas e uma acirrada disputa política, o PT assumiu a Prefeitura de Betim, elegendo Maria do Carmo Lara Perpétuo como prefeita. Para a Secretaria

[80] O aumento do número de cargos comissionados da SEDS em 1991 (Lei nº 2065/91), de sete para doze, pode ter gerado poucos efeitos práticos frente à cessão constante de pessoal da SEDS para a APROMIV.

de Desenvolvimento Social (SEDS), foi nomeada Gessé Alves Dornelas Rezende, enquanto que na APROMIV, o esposo da Prefeita assumiu a Presidência, mas delegou a gestão da entidade para uma Diretoria Executiva. Tanto na SEDS quanto na APROMIV a composição do quadro de pessoal sofreu influência semelhante: foram contratados profissionais já afeitos ao trabalho na área da assistência social; foram mantidos servidores da administração anterior, sobretudo os mais experientes; e, no caso da SEDS, foram convocados os candidatos aprovados em concurso público realizado três anos antes. Apesar do perfil semelhante entre os corpos técnicos das duas instâncias aqui vistas, a concepção de assistência social – sem mencionar o poder político de cada uma – entre os dois órgãos era dispare. Enquanto a Secretaria defendia a necessidade de fortalecimento da especificidade da área, face à aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, a APROMIV entendia que esta política possuía caráter complementar às demais políticas públicas e deveria, portanto, ser realizada apenas com ênfase em seu aspecto transversal às demais políticas sociais preterindo, portanto suas especificidades. Tal divergência provocou constrangimentos entre os dois órgãos, sendo que o poder político da diretoria executiva da APROMIV era claramente maior do que o poder político da secretaria.

Em setembro de 1993 os cargos da SEDS passam a totalizar quinze, tendo em vista a criação da Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Portadora de Deficiência (CAAPD), que comportava um cargo de Divisão, ocupado pelo (a) coordenador (a) e um de cargo de Setor Técnico/Administrativo[81]. Em 1996, ainda no governo Lara, a SEDS sofreu uma alteração em sua estrutura institucional, física e de atribuições e – conseqüentemente – política: a partir da criação da Coordenadoria Municipal de Habitação[82], a SEDS perdeu competência sobre a política de habitação. Foram excluídas da SEDS a Divisão de Habitação e Equipamentos Comunitários e suas respectivas Seções e Setores, motivo pelo qual a Secretaria passou a funcionar com uma estrutura que compreendeu nove cargos comissionados, que se somavam aos dois cargos da CAAPD. A Coordenadoria Municipal de Habitação e Equipamentos Comunitários "nasceu" com três divisões e sete seções. Novamente, a partir da SEDS, foi constituída uma Coordenadoria cuja estrutura já se iniciou com o mesmo número de cargos da Secretaria. Este fato revela que a Secretaria tem se constituído num berço para políticas sociais que, a princípio incipientes, se desenvolvem com uma fluidez superior à da assistência social.

[81] Lei 2325 de 14/09/1993.
[82] Lei 2977, de 24/12/1996.

Dessa forma, é possível constatar que no primeiro governo do PT (1993 – 1996), a estrutura da SEDS foi um pouco reduzida, ao mesmo tempo em que foi apurada a sua função, pois se desvinculou a política de habitação da política de assistência social. A experiência de tal período, caracterizada pela ascensão ao poder do partido e das lideranças que contavam com o relacionamento mais próximo dos movimentos populares (via de regra, se estruturaram e desenvolveram em conjunto), nos deixa importantes lições: a análise do desenvolvimento da assistência social através de prismas político-ideológicos pode não levar a resultados condizentes com a realidade, já que políticas públicas e gastos sociais, por si só, não necessariamente levam ao fortalecimento das instituições estatais legalmente competentes e comprometidas com a assistência social. As razões que levam o governo municipal a remeter parte importante da assistência social para a APROMIV passam desde sempre pelo primeiro-damismo e pelo interesse em distribuir fatias de poder político através da fragmentação institucional governamental, fragmentação que por si só demonstra a frágil institucionalização da assistência social no município[83]. Entretanto, uma das conseqüências, do nosso ponto de vista indesejáveis da reforma do Estado tem sido a utilização, pelos governos, das associações "sem fins lucrativos", utilizações estas que passam tanto pela maior facilidade de gerenciamento[84], quanto pelo não entendimento, não apropriação, não interesse dos governos em implementar as normativas federais de gestão da política pública na lógica dos direitos.

O personalismo, o primeiro-damismo e o financiamento de estruturas "paralelas" de ação social (responsáveis por políticas esparsas e não-integradas com as diretrizes gerais da ação estatal) podem perfeitamente conviver com as mais diversas orientações político-partidárias. O corte aqui adotado para a análise da assistência social em Betim – que busca contrastar a "estrutura oficial" com todos os outros órgãos que atuam na área com recursos públicos (de pessoas físicas a associações "quase-governamentais") – fica, assim, cada vez mais justificado. Para a consolidação da assistência social como política pública – e direito do cidadão – não importam tanto os números totais de ações realizadas ao fim de um mandato, ou seja sua capacidade programática, mas sim a medida na qual tais ações representam conquistas definitivas, não estando vinculadas estritamente às pessoas que as executaram.

Complementarmente, também pode ser dito que a SEDS perdeu poder político durante o período 1993 – 1996, já que o coordenador de sua extinta Divisão de Habitação representava uma voz importante no PT e no governo, de forma que a sua saída se traduziu

[83] Esta fragmentação não é verificada em outras políticas setoriais em nenhum período tais como a saúde, educação e habitação por exemplo.
[84] Se comparado com o gerenciamento de uma estrutura governamental – no caso uma Secretaria – (maior facilidade jurídico-administrativa para receber/repassar recursos, contratar/despedir, dentre outros).

em uma menor capacidade da Secretaria para dar sustentação política à busca de seus objetivos institucionais (enfim, uma diminuição em sua "capacidade política").

No governo Lima (1997 – 2000), também do PT, a Secretaria permaneceu com a mesma estrutura, tendo sido conduzida por três Secretários, entre 1997 a 2000[85]. Apesar da proximidade de dois dos secretários com a área (um deles havia sido presidente de creche comunitária, e outro era liderança do movimento popular), nenhum dos três possuía formação superior ou experiência na gestão da política pública de assistência social, perfil que certamente contribuiu para a continuidade das ações de assistência social sem, no entanto, ter havido qualquer inovação.

Nos governos Lara e Lima, a APROMIV assumiu uma posição diferenciada da que teve em todos os outros períodos, pois era considerada uma secretaria: era forte politicamente, estruturada e eficaz. Nos demais períodos, a despeito do volume e da amplitude das atividades desenvolvidas pela entidade, o lugar que ocupou – e hoje ocupa no governo – foi sempre de entidade assistencial. Durante o governo Lara a APROMIV, foi presidida pelo esposo da prefeita, que constituiu uma diretoria executiva (sob o comando de Sânia Campos, economista atuante na política de educação e esposa do secretário da Fazenda), à qual competia a responsabilidade de gestão do cotidiano da entidade. Este fato reflete uma cultura na qual a assistência social seria atribuição da figura da mulher, cabendo ao homem a ocupação de um lugar mais central no governo, ainda que de maneira informal, como foi o caso de José Osvaldo Perpétuo. Já na gestão Lima, a APROMIV foi presidida pela primeira dama, que, a exemplo de José Osvaldo, manteve a mesma diretoria executiva do período, durante dois anos e posteriormente, três outros diretores foram designados. Note-se, portanto, que os cônjuges dos prefeitos do período 1993 a 2000, por motivos diferentes[86], optaram por não assumir a gestão da APROMIV, restringindo-se à "presidência de honra" e não recebendo remuneração por tal, diferente do governo posterior.

Nos governos Lara e Lima , a diretoria da APROMIV era composta por: presidente, diretora executiva, diretora de planejamento, secretária, tesoureiro. Exceto o presidente, todos os demais cargos eram remunerados. Foi constituída uma assessoria que comportava sete cargos de coordenação de divisões: apoio às creches, atendimento à terceira idade, atendimento à maternidade, atendimento social; projetos; planejamento e eventos;

[85] Vanderlei da Silva Santos (Vanderlei da Telemar),1997 a 1998; Ronilda Sabino, por apenas três meses em 1999; e Vicente de Paulo Araújo, 1999 a 2000.

[86] Enquanto José Osvaldo optou pela articulação política no município, Berta, esposa de Jésus Lima optou pelo investimento em sua profissão.

administração e finanças. O conselho fiscal contava com presidente, vice-presidente, conselheiros efetivos e conselheiros suplentes.

As ações de apoio às creches realizadas neste período foram as que tiveram maior visibilidade e que mobilizaram maior quantidade de recursos de diversas fontes. As creches existentes até então no município eram predominantemente comunitárias, funcionavam em condições precárias e não atendiam à demanda existente de atendimento das crianças filhas de mães trabalhadoras. Tais creches funcionavam nos centros comunitários construídos para uso das associações de bairro, em casas ou em parte das casas de pessoas da comunidade. A APROMIV optou, neste momento, por qualificar esse atendimento e, paulatinamente ampliá-lo através da construção de novas creches e da ampliação de outras, com recursos próprios ou através de parcerias estabelecidas com empresas. Das vinte e oito creches comunitárias, filantrópicas e municipais apoiadas e conveniadas com a APROMIV, vinte eram filiadas ao Movimento de Luta Pró-Creche (MLPC). De acordo com informativo da APROMIV, *Betim foi a primeira cidade da região metropolitana a investir na profissionalização das educadoras de creche, pondo fim ao serviço voluntário a partir de agosto de 1993* (ASSOCIACAO DE PROTECAO A MATERNIDADE INFANCIA E VELHICE, 1996).

O projeto de atenção à maternidade possuía quatorze grupos atuantes no município. A tradição, iniciada no governo Osvaldo Franco, de realização da Feira da Paz teve continuidade, tanto que foi construído novo Parque de Exposições. A Feira da Paz teve sua concepção modificada, assumindo uma conotação de ação voltada para a área social cuja prioridade na arrecadação era a recuperação das creches comunitárias do município. A APROMIV manteve também convênio com dois asilos para repasse de recursos financeiros, além de gerenciar e manter o asilo "Antônio Pereira Gonçalves" no bairro Jardim Teresópolis. A Divisão de atendimento social trabalhava com situações emergenciais que, face aos desafios enfrentados em função das situações de profunda carência com a qual convivia e os elementos complicadores, tais como "demanda infinita X recursos finitos" e "assistência X assistencialismo" adotou uma nova postura de trabalho, ampliando as discussões em grupo e possibilitando que os próprios interessados participassem da definição dos critérios de atendimento. Além disso, foram implementadas fichas de atendimento informatizadas e foi iniciado um sistema de monitoramento e avaliação do atendimento.

Em média, nos governos entre 1993 a 2000, a APROMIV possuiu em torno de cinqüenta funcionários (Depoimento Verbal)[87], contando com os funcionários do Centro

[87]Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 26.09.06.

Comunitário Granja Verde (inaugurado no período) e do Asilo Antônio Pereira Gonçalves, sendo que todos os funcionários do governo anterior permaneceram na entidade.

Assistiu-se nesta ocasião ao progressivo desenvolvimento e organização de uma entidade privada – na verdade dúbia ou híbrida – que, embora possuísse uma concepção divergente de assistência social em relação à SEDS, teve um melhor desempenho nas ações às quais se propôs realizar. A diretora executiva da APROMIV, na maior parte do período de governo do PT, atribui esta constatação à visão preconceituosa existente com relação à assistência social:

> Infelizmente a assistência social no Brasil carregou, teve uma forma de se fazer que gerou uma visão preconceituosa, negativa. Para ser colocada como política pública tem que colocar de forma clara seus critérios, seus projetos... e aí, quem está fazendo a interlocução tem que ter a coisa muito clara para mostrar para o engenheiro, para o economista que está na Secretaria da Fazenda, que aquilo tem resultados, tem conseqüências. Eu confesso que não tive resistência quando mostrei que tinha que criar orçamento para convênio com creches; as pessoas entenderam. Quando teve que aumentar, eu tive apoio; eu tinha argumentação social e argumentação econômica. A SEDS montava coisas capengas, casas com móveis quebrados, política pobre para pobres. (Depoimento verbal)[88].

Assim, comprovamos a hipótese de que a SEDS ocupava um lugar periférico no governo em função da associação que o governo estabelecia entre assistência social e assistencialismo, somada à fragilidade da Secretaria de Assistência Social .(SAS) na defesa de seus interesses (ou seja, a própria "capacidade política") apontada no modelo de (TOBAR, 2005) que estamos utilizando para a análise.

Sendo as concepções sobre assistência social entre os dois órgãos díspares, a APROMIV não pôde se constituir em uma aliada da Secretaria. No final do mandato de Jésus Lima a proposta da entidade consistia na desconcentração de suas ações através de núcleos regionalizados e na criação de uma Fundação[89], vinculada à Prefeitura, em substituição à APROMIV. Interessante perceber, tendo em vista tais propostas, o alto grau de envolvimento alcançado entre a APROMIV e o poder público: tanto a desconcentração das atividades, quanto a ação através de entidades executoras independentes, constituem medidas importantes no contexto da reforma do Estado, levada a cabo durante os anos 1990, e já descrita no presente trabalho. O período analisado no item a seguir, apesar de marcado também por tais

[88] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 26.09.06.
[89] Entidade dotada de personalidade jurídica, de direito público, sem fins lucrativos, criada por lei, com autonomia administrativa, e funcionamento custeado pelo poder público.

ideais reformistas, será caracterizado por outros tipos de desvirtuamento dos meios e fins da assistência social em Betim.

3.2.5 Anos 2000 – O fortalecimento operacional do órgão gestor da assistência social

As eleições municipais do ano de 2000 – primeiras a serem realizadas após o advento da reeleição – determinaram o fim da sucessão de prefeitos do PT em Betim. Foi eleito Carlaile Pedrosa – então pelo PL, se filiando posteriormente ao PSDB, e depois ao PV – reeleito em 2004. Para a SEDS foi designada Regina Lúcia Rezende[90], que assumiu este cargo pela segunda vez.

Em 21 de fevereiro de 2001, nova alteração na denominação da Secretaria aconteceu: de "Desenvolvimento Social", ela passou a denominar-se "Secretaria Municipal de Assistência Social" (SEMAS). Uma nova estrutura, totalizando vinte e oito cargos, contemplou a desconcentração das ações da SEMAS-sede para as oito regionais administrativas do município, a atenção ao planejamento e execução orçamentária, o monitoramento dos convênios e a inclusão de setores, até então pertencentes à Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Tal reforma levou também à formalização, na estrutura da instituição, de ações que já vinham sendo desenvolvidas desde os governos do PT: atenção à mulher vítima de violência, Geração de Trabalho e Renda (GTR), relacionamento com entidades sociais. A nova estrutura da SAS assumiu características mais verticais e previu, pela primeira vez, Divisões, Seções e Setores, responsáveis pelas ações de cunho administrativo, além de estruturas para suas ações finalísticas. Essas medidas, adotadas (informalmente) nos primeiros dias da nova gestão e formalmente no início do segundo ano da gestão, marcam o início de uma nova tendência na assistência social em Betim. A estrutura formal-estatal dedicada a esta área das políticas públicas foi progressivamente fortalecida, inclusive através da desconcentração de suas ações, – certamente reflexo dos acontecimentos verificados no contexto nacional, marcado por significativos avanços na institucionalização da assistência social –, enquanto a organização ligada à primeira-dama perdeu protagonismo.

[90] Sobrinha do prefeito Osvaldo Franco, ocupou a chefia da SEDS até 1991, quando do falecimento desse. Regina Rezende retornou à condição de secretária de 2001 a julho de 2004, quando se afastou para concorrer a uma vaga na Câmara dos Vereadores (foi a mais votada do município). Até dezembro de 2004, a direção da SEMAS foi ocupara cumulativamente pelo Secretário de Planejamento e Coordenação.

Especialmente a partir da aplicação da Lei Federal n. 8.666 (BRASIL, 1993) [91] e da Lei de Responsabilidade Fiscal[92] que, respectivamente, regulamenta licitações e contratos e institui o regime de gestão fiscal responsável, os governos municipais passaram a utilizar-se da existência da entidade "da primeira dama" para procederem a aquisições e remunerações de uma forma "mais ágil" (para as entidades privadas o processo licitatório, de contratações, aquisições e de prestação de serviços permanece simplificado). A adoção de tais procedimentos não só altera profundamente, o uso político tradicionalmente dado a essas associações, e às demais, como também deixa abertas várias possibilidades. É para esse novo cenário que se desloca a ação da APROMIV, deixando o papel de principal ator da assistência social municipal. Poderíamos nos perguntar pelo CMAS e pela Câmara de Vereadores – vista ser atribuição de ambos a fiscalização e a proposição de normas – entretanto, exceto no período 1993-2000, o governo sempre contou com a maioria dos vereadores e, quanto ao CMAS, este ainda não pôde desempenhar com maior consistência as incumbências que lhe estão postas[93].

A partir de 2001 as ações da APROMIV e sua forma de organização mudaram substancialmente. Houve retrocesso de todas as áreas de atenção, exceto na do apoio ao idoso[94]. A Secretaria de Estado da Educação (SEED) passou a assumir, em grande medida, as ações existentes referentes à educação infantil.

Embora a APROMIV conte atualmente com quatro unidades desconcentradas, APROMIV e SEMAS não estabelecem articulação efetiva para potencialização das ações realizadas. Tradicionalmente, o gestor da SEMAS relaciona-se com a APROMIV mantendo uma "distância de segurança", com vistas a não ferir quaisquer suscetibilidades políticas. A APROMIV possui características diferenciadas das demais entidades privadas na medida em que, legalmente, responde como entidade de direito privado, mas política e empiricamente – já que é tradicionalmente presidida pela primeira dama do município – funciona como uma estrutura do governo municipal. Como entidade privada, não se submete a importantes legislações que dizem respeito a órgãos públicos. Por isso pode – como todas as outras associações não-governamentais – ser usada para a busca de objetivos escusos, longe do alcance do controle da população. Deve ser dito, entretanto, que, no caso de Betim, a maior

[91] Lei 8.666 de 21/06/1993.
[92] Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000.
[93] Mesmo porque a participação mais ativa provém do governo.
[94] Alguns avanços foram atingidos pela APROMIV, tais como a implantação da brinquedoteca itinerante, implantação de três núcleos infantis (Bairro Duque de Caxias, Alto Boa Vista e Várzea das Flores), implantação do clube "Viver Melhor" (contemplando todas as ações de atenção ao idoso) e retorno da gerência do Albergue Victor Braighi, que antes esteve na assistência social, para a APROMIV.

parte dos recursos recebidos pela APROMIV é oriunda de convênios com o poder executivo, o que, por si só, justificaria um maior acompanhamento do CMAS.

Em dezembro de 2004, tanto a SEMAS quanto a APROMIV passaram por processos de reestruturação para menor (não relacionados entre si). No que tange à SEMAS[95] foram eliminadas seções (na medida em que foram transformadas em setores, hierarquicamente inferiores), e foi transformada em divisão – assim, subordinada ao comando da SEMAS – a antiga CAAPD. Com relação à APROMIV, foi registrado novo estatuto, que não mais versa sobre o impedimento da associação ter cunho político partidário, sectarismo religioso ou preconceito racial.

Tanto a missão prevista para a entidade[96], quanto as estratégias para alcançá-los foram significativamente ampliadas. O Estatuto atual[97] inova também ao se referir aos sócios: além de limitar seu número máximo a 21 (antes não havia limite máximo, e o mínimo era de 20 associados), informa não admitir a distinção de cor, sexo, raça, nacionalidade, profissão, ideologia e religião, ao mesmo tempo em que exige dos candidatos a sócio da entidade, uma solicitação por escrito, abonada por dois sócios já admitidos. É evidente que deixou de se tratar, então, de uma entidade aberta à participação de qualquer cidadão; passa a ser necessário estar em consonância com os preceitos políticos e ideológicos do governo em vigor, representado aí, pela primeira dama. Tal mudança não apenas evidencia e oficializa o enfoque que tradicionalmente guiou o funcionamento da APROMIV, mas também indica quais caminhos estão sendo traçados para o futuro dessa associação. Por fim, em suas disposições gerais o estatuto de 2004 prevê que sua alteração só possa acontecer por iniciativa do presidente, aprovada em reunião da assembléia geral, sendo que, anteriormente, eventuais alterações poderiam acontecer por iniciativa de qualquer membro da diretoria e também aprovadas pela assembléia.

Desde 2006 a SEMAS encontra-se em processo de viabilização política de um novo organograma, buscando adequar-se aos requisitos previstos pela NOB III, que regulamenta a implementação do SUAS no Brasil. Entretanto, até 2008 a aprovação de uma nova estrutura não foi possível politicamente mesmo tendo havido outras reformas na administração municipal neste período.

---

[95] Lei 4093, de 27 de dezembro de 2004.
[96] Consiste em amparar, em caráter provisório, a mãe, a criança e o idoso, promovendo ações integradas com a família, o Estado e setores da sociedade para sua inserção social ou proteção permanente (Estatuto da APROMIV 2004).
[97] Tivemos acesso apenas ao Estatuto de 1971 e ao de 2004.

Em 2004, como a Secretária Regina Rezende desvinculou-se do cargo para concorrer a uma vaga na Câmara de Vereadores, o Secretário de Planejamento, Gilmar Mascarenhas acumulou funções, assumindo também a SEMAS. Em 2005, Raimundo Rego, Secretário da Fazenda no período 2001 a 2004, foi nomeado Secretário de Assistência Social e como tal permaneceu até abril de 2007, quando a vereadora Regina Rezende, licenciada desta função, assumiu novamente a pasta da assistência social.

Entre 2005 a 2006 a secretaria iniciou o processo de implantação do SUAS, tendo se habilitado na gestão plena entre fevereiro e março de 2005. Como o SUAS prevê a existência de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) nos territórios identificados com os de maior vulnerabilidade e considerando a existência de unidades da secretaria nas oito regionais da cidade, a opção adotada pelo município foi a de transformar as SEMAS regionais em SEMAS/CRAS. Desta forma, o financiamento federal foi ampliado com relação ao praticado até então e as equipes das SEMAS regionais, com o mesmo dimensionamento, passaram a responder simultaneamente pelos territórios vulneráveis localizados no interior de cada região e pela região como um todo. Esta alternativa, evidentemente contrária às orientações do SUAS, extrapolou as exigências referentes ao número mínimo de CRAS previsto para o porte do município (grande) equivalente a quatro ao mesmo tempo em que desvirtuou a orientação federal. Com relação ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social foram instituídos dois, sendo um na região central e outro na região do Terezópolis.

Em abril de 2007 esta situação foi alterada, quando do retorno da secretária Regina Rezende, mas devido ao recorte temporal adotado – 1993 a maio de 2006 – optamos por encerrar a caracterização da assistência social no município.

Frente a tantas alterações na estrutura da secretaria responsável pela gestão da assistência social em Betim, sobretudo ao longo das duas últimas décadas, foi organizado o quadro-síntese que segue:

Secretaria						APROMIV		
Governo	**Ano**	**Denominação**	**Estrutura administrativa**	**Secretá-ria (o)**	**Endere-ço**	**Endere-ço (rua)**	**Presidente**	**Observações**
João Lara	1971					Rio de Janeiro	Maria de Lourdes Lara	Fundação da APROMIV. Estatuto de 1971: Associação sem cunho partidário; número ilimitado de sócios; mínimo 20; alteração do Estatuto por iniciativa de qualquer membro e aprovada em assembléia geral; mandato de dois anos; presidência definida pelos diretores eleitos; 6 diretores eleitos em assembléia geral
Newton Amaral Franco	1974					Rio de Janeiro	Rosa Maria Amaral	
Osvaldo Rezende Franco	1977					Governador Valadares e Rio de Janeiro	América Lazarotti Franco	
	1981	Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos	Divisão do Trabalho; Divisão de Ação Social; Divisão de Desportos;		Santa Cruz	Santa Cruz		
Newton Amaral Franco	1983			Rosa Maria Amaral			Maria da Penha Braga	
Tarcísio Eustáquio Braga	1985		Divisão do Trabalho: Setor de Banco de Emprego; Divisão de Assistência e Promoção Social: Setor de Creches, Asilos e Albergues; Setor de Assistência Social; Setor de Promoção Social; Divisão de Desportos;	Ítalo Tonon; Dirce Braga				
	1987	SETAS	Divisão do Trabalho; Divisão de Ação Social;					
	1987		Divisão de Habitação e Equipamentos Comunitários: Seção de Programas e Projetos Populares - Setor de Material e Obras Participativas. Divisão de Assistência e Promoção Social: Seção de Orientação ao Desenvolvimento do Menor; Seção de Assistência Social; Setor de Creches, Asilos e Albergues; Setor de Apoio aos Programas Sociais; Seção de Apoio ao trabalhador. Divisão de Desenvolvimento e Organização Comunitária: Seção de Apoio Comunitário Setor de Banco de Dados e Estatísticas					

Governo Osvaldo Rezende Franco	1989							
			Divisão de Habitação e Equipamentos Comunitários: Seção		Nossa Senhora do Carmo	Rio Negro	América Lazarotti Franco	
	1990		de Organização e Desenvolvimento Comunitário; Seção de Promoção de Obras Participativas; Setor de Material para Obras Participativas Divisão de Assistência e Promoção Social: Seção de Orientação ao Desenvolvimento do Menor: Seção de Assistência Social;	Regina Lúcia Rezende				
Ivair Nogueira do Pinho	1991		Divisão de Habitação e Equipamentos Comunitários: Seção de Organização e Desenvolvimento Comunitário: Seção de Promoção de Obras Participativas; Setor de Material para Obras Participativas; Divisão de Assistência e Promoção Social: Seção de Orientação ao Desenvolvimento do Menor; Seção de Apoio ao Trabalhador; Setor de Intermediação de Mão-de-Obra; Seção de Assistência Social; Setor de Apoio aos Programas Sociais; Seção de Infra-Estrutura Comunitária; Setor de Legalização Urbanística e Habitacional	Maria Tereza Cardoso; Fabrício Salomé	Edméia Matos	Edméia Matos	Léa Mafia do Pinho	
Maria do Carmo Lara Perpétuo	1993		À estrutura anterior, acrescenta-se a Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Portadora de Deficiência- CAAPD- à qual correspondia um cargo de Divisão e um Setor de Apoio Técnico/Administrativo.	Gessé Alves Dornelas			José Osvaldo Perpétuo	Diretoria Executiva: Presidente, Diretor Executivo;,Diretor de Planejamento, Secretário, Tesoureiro; Divisão de apoio ás creches;Divisão de Atendimento à Terceira Idade, Divisão de Atendimento à Maternidade; Divisão de Atendimento Social; Divisão de Projetos; Divisão de Planejamento e Eventos; Divisão Administrativa e Financeira Sânia Campos;
	1996		Divisão de Assistência e Promoção Social: Seção de Orientação ao Desenvolvimento do Menor; Seção de Apoio ao Trabalhador; Setor de Intermediação de Mão-de-obra; Seção de Assistência Social; Setor de Apoio aos Programas Sociais; Seção de Infra-Estrutura Comunitária; Setor de Legalização Urbanística e Habitacional;		Edméia Matos	Edméia Matos		

Jésus Mário de Almeida Lima	1997			Vanderlei de Oliveira Santos; Ronilda Sabino, Vicente Silva			Berta Ulmo	Diretoria: Sânia Campos; Ivanilda...; Vanderlei; Mucíola Mesma estrutura anterior
Carlaile de Jesus Pedrosa	2001	Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS	Divisão Administrativa e Financeira: Seção Administrativa e de Serviços Gerais; Seção Orçamentária e Financeira; Setor de Acompanhamento e Execução Orçamentária e Financeira; Setor de Acompanhamento de Convênios e Contratos; Divisão Operacional: Seção de Proteção e Promoção Social; Setor de Relacionamento com Entidades Sociais; Setor de Apoio à Mulher; Seção de Trabalho e Renda; Seção de Apoio ao Trabalhador; Setor de Intermediação de Mão de Obra; Seção de Atenção à Criança e ao Adolescente; Setor de Acompanhamento de Programas; Seção de Apoio aos Setores Regionais; Setor de Apoio Social da Regional Centro; Setor de Apoio Social da Regional Norte; Setor de Apoio Social da Regional Vianópolis; Setor de Apoio Social de Regional Citrolândia; Setor de Apoio Social da Regional Alterosas; Setor de Apoio Social da Regional Imbiruçu; Setor de Apoio Social da Regional Terezópolis; Setor de Apoio Social da Regional Santa Cruz; Seção de Recursos Alternativos; Setor de Assistência e Produção Especial;Coordenadoria Municipal de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente- CAAPD. Setor de Apoio Técnico/Administrativo.	Regina Lúcia Rezende	Edméia Matos; Das Américas;		Silvana Pedrosa	
Carlaile de Jesus Pedrosa	2004 a 2006		Divisão Administrativa e Financeira: Seção Administrativa e de Serviços Gerais; Setor Orçamentário, Financeiro.; Setor de Elaboração e Administração de Convênios e Contratos; Divisão Operacional; Seção de Proteção e Promoção Social; Setor de Relacionamento	Raimun-do Rêgo; Regina Lúcia Rezende	Das Américas; Amazonas	Edméia Matos	Silvana Pedrosa	Estatuto de 2004: Não mais versa sobre a Associação não ter cunho político partidário; alteração do Estatuto só por iniciativa da presidente e aprovada em assembléia; n. máximo de sócios: 21;

			com Entidades Sociais; Setor de Apoio à Mulher; Seção de Trabalho e Renda; Seção de Apoio ao Trabalhador; Setor de Intermediação de Mão de Obra; Seção de Atenção à Criança e ao Adolescente; Setor de Acompanhamento de Programas; Seção de Apoio aos Setores Regionais; Setor de Apoio Social da Regional Centro; Setor de Apoio Social da Regional Norte; Setor de Apoio Social da Regional Vianópolis; Setor de Apoio Social da Regional Citrolândia; Setor de Apoio Social da Regional Alterosas; Setor de Apoio Social da Regional Imbiruçu; Setor de Apoio Social da Regional Terezópolis; Setor de Apoio Social da Regional Santa Cruz; Setor de Recursos Alternativos; Setor de Assistência e Produção Especial; Divisão de Coordenação de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente. Setor Técnico Administrativo.					procedimento para ser sócio: solicitação abonada por dois sócios já admitidos

Quadro 5 Secretaria e APROMIV

Fonte: Câmara Municipal de Betim

Independente do número de cargos comissionados foi na década de 80, enquanto Penha Braga esteve à frente da APROMIV que esta e a Secretaria avançaram na articulação entre os órgãos e em suas capacidades políticas e programáticas. A década de 90 não contou com esta articulação e muito menos com uma similitude conceitual com relação à área sendo que a APROMIV, durante quase todo o período contou com uma maior capacidade política, programática e operacional devido ao perfil e entendimento da(o) primeira(o) dama(o) podendo então alcançar uma organização e um desempenho superior ao da secretaria. Nos anos 2000, permanecendo a divergência conceitual entre os dois órgãos, agora em outros termos, a secretaria acumulou um avanço considerável, sobretudo em suas capacidades operacionais, avanço este que deve ser relativizado tendo em vista que a capacidade programática acumulada especialmente no corpo técnico não pôde ser concretizada devido às orientações político-partidárias do governo, referentes a um forte viés clientelista e patrimonialista.

Tendo sido exposto o todo da assistência social no Brasil e no município de Betim, convém, a partir de agora, realizar uma análise do período pós-LOAS, focando a gestão no âmbito local. Dentre outras coisas utilizaremos, a partir de agora, o modelo de análise das capacidades institucionais apresentado no primeiro Capítulo. Através do uso de tal instrumental, será possível localizar com precisão as maiores resistências à implantação da assistência social como direito e, principalmente, as formas através das quais essas agiram.

4 O GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) E A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: 1993 A 2000

A promulgação da Lei Organiza da Assistência Social (LOAS), em 1993, já foi colocada, no contexto do presente trabalho, como um marco na história da assistência social brasileira. Apenas a partir da regulamentação dos dispositivos da Constituição de 1988 sobre a matéria, é que passaram a existir as condições necessárias para o início do processo de desmonte da lógica prevalecente até então, marcada pelo assistencialismo. A coincidência deste fato com o início do mandato do PT em Betim – cuja eleição representou significativa mudança no contexto político local –, poderia ter assumido vários significados diferentes, assim como ter gerado conseqüências especais. É sobre esse contexto – assim como sobre seu desenlace, com a eleição de outro representante do PT em 1996 – que se debruça o presente item.

Passamos agora para a análise da gestão da assistência social em Betim no período 1993 a 2000. Dessa forma, ao longo do presente capítulo, caracteriza-se a gestão da assistência social realizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Betim. Optamos por apresentar através de informações específicas da gestão da Secretaria as evidências empíricas que embasam as conclusões que tiramos no trabalho de investigação. Ainda que possa parecer muito detalhado em alguns pontos, é no detalhamento da gestão (orçamento, recursos humanos, perfil de quem ocupa o cargo de gestor) onde se percebe o modelo de assistência social adotado e as concepções norteadoras.

A análise desenvolvida a seguir enfatiza conteúdos que nos possibilitam analisar as capacidades destacadas por Tobar (2005) e Repetto (2004). Sendo assim, buscamos tratar as ações realizadas no período e a partir delas analisar as capacidades programáticas. Ao analisar o quadro de recursos humanos e os recursos financeiros envolvidos buscamos elementos que nos possibilitem aproximações a respeito das capacidades operacionais. Por fim para exemplificar ainda mais as capacidades políticas do órgão gestor – demonstrada de forma transversal no presente trabalho - no sentido de possuir liderança e relacionar-se com os demais atores envolvidos na área (outros níveis de governo, Conselho, legislativo, entidades) para a obtenção de consensos, recursos e legitimidade, analisamos a atuação do CMAS e a produção legislativa. Buscamos verificar o quantum de legitimidade possuem as ações e estratégias de gestão da Secretaria com o objetivo de qualificar a capacidade de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social, ao mesmo tem que identificamos as formas

através das quais os principais elementos do novo modelo de assistência social – em implementação no país a partir de 1993 – vêm sendo refletidos na gestão da política pública em questão.

As ações de assistência social desenvolvidas pelo Poder Público no município de Betim extrapolam às realizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social sendo realizadas também, de forma significativa, pela APROMIV, SEED, Secretaria de Saúde e Chefia de Gabinete[98]. Entretanto, o município de Betim não conta com uma rede sócio-assistencial, na medida em que cada órgão desenvolve suas ações de forma isolada, estabelecendo aproximações esporádicas e instrumentais. Além das ações públicas realizadas pelo Poder Executivo, também o Legislativo – especialmente a partir de 1993 – assume um papel significativo, caracterizado pela prática de ações de "assistência social" realizadas pelos vereadores, para se reelegerem ou, enquanto pretensos, para se eleger. Esta prática assistencialista se intensificou com a eleição do vereador Pedro Ivo Ferreira Caminhas ("Pinduca"), cuja prática, emblemática do assistencialismo, tem lhe rendido uma quantidade considerável de votos: Pinduca foi eleito vereador em 1992 e em 1996 foi o mais votado; deputado estadual ano 1998 com 20.285 votos; deputado estadual ano 2002 com 68.954 votos; deputado estadual ano 2006 com 85.654 votos; apoiou a eleição, para vereador, de seu irmão, Maurício Caminhas para o período 1993 a 1996 e 1997 a 2000 e de seu filho, Ivo Leonardo Ferreira Caminhas para o período 2005 a 2008. Desta forma tem sido o "espelho" para os demais candidatos e vereadores. Também a APROMIV executa ações de assistência social a partir de significativo apoio financeiro do Poder Público Municipal. Existem também no município diversas entidades prestadoras de serviços, bem como entidades de defesa de direitos, as quais não podemos designar "rede assistencial" na medida em que suas ações não se encontram articuladas. A participação das empresas e indústrias privadas ainda é tímida e nada tem de articulada sendo suas iniciativas, na maioria das vezes, espontâneas e sempre localizadas em áreas próximas às empresas e indústrias, provocando uma concentração física das ações já que a região, especialmente industrial, encontra-se bem definida.

Nossa análise se atém, predominantemente, às ações desenvolvidas pelo órgão gestor da política de assistência social no município, cuja denominação, de 1993 a 2001 era SEDS, e a partir de 2001, SEMAS.

À frente da estrutura governamental de Betim entre 1993 e 1996 esteve Maria do Carmo Lara Perpétuo, eleita pelo PT, conforme já mencionado e sua gestão foi bastante bem

[98] Principalmente através dos programas Bolsa Família e Cesta-Escola; mas também na Superintendência de Defesa Civil; na Superintendência Antidrogas, entre outros;

aceita pela população. Jésus Mário de Almeida Lima (PT) foi vice-prefeito durante o mandato de Maria do Carmo (1993-1996) e governou Betim entre 1997 e 2000. Esse período foi marcado, antes de tudo, pela instabilidade política, que se iniciou em um conturbado processo de indicação do candidato do partido às eleições municipais de 1996, passou por dois atentados contra a vida do prefeito, e culminou com a morte de dois habitantes de um assentamento ilegal durante a desocupação desse pela polícia. Tais episódios enfraqueceram politicamente o governo, e provavelmente contribuíram para uma reorganização da oposição que levou à derrota do PT nas eleições de 2000.

Tanto Maria do Carmo Lara quanto Jésus Lima contavam com escassa representação junto à Câmara dos Vereadores: a primeira possuía apenas três vereadores em sua base de sustentação (dentre as 21 vagas disponíveis), e o segundo contava com cinco vereadores (sendo que um deles se desfiliou do PT no primeiro ano de mandato, passando a apoiar a oposição). A posição desvantajosa que ambos os prefeitos petistas enfrentaram junto ao Legislativo municipal tem efeitos significativos sobre a gestão da assistência social que aqui nos interessa: não apenas as ações do Poder Executivo encontravam resistência significativa para serem aprovadas pela Câmara, como também os vereadores encontravam incentivos adicionais para realizarem ações próprias na área da assistência social, fazendo dessas instrumento de oposição política.

4.1 – Capacidades Programáticas

A capacidade programática se refere à capacidade de construção de alternativas tecnicamente consistentes e sustentáveis para dar conta dos problemas sociais sob responsabilidade da política de assistência social. Este exercício de programação requer capacidade técnica, permeabilidade dos políticos e dos burocratas com relação às demandas da população, capacidade de inovação e, no contexto atual, disponibilidade governamental para o cumprimento de resoluções e deliberações federais, estaduais e municipais referentes à política pública em questão.

4.1.1 - Ações

Na presente seção, centraremos nossa atenção sobre gestão da assistência social durante o período 1993 – 2000. Para tanto, serão utilizadas como referência as principais ações realizadas durante o período, assim como outros fatores que podem ter causado influência sobre a gestão da assistência municipal em Betim.

Ao longo de todo o mandato 1993 – 1996, a SEDS foi coordenada por uma pessoa, que não possuía experiência pregressa em assistência social, mas possuía grande experiência em mobilização popular[99].

A estabilidade que marcou o período citado acima contrasta com o ambiente que prevaleceu na SEDS entre 1997 e 2000. Foram três os secretários municipais de desenvolvimento social, que se alternaram, sobretudo devido à necessidade de acomodação de interesses políticos, comuns à área e aos governos estudados (motivação que se associa muito mais à lógica personalista que tradicionalmente predominou sobre a área da assistência social)[100]. Nenhum dos três secretários do período possuía experiência na política de assistência social (uma iniciava formação na área). Provavelmente o perfil dos secretários tenha contribuído para que a gestão da assistência social no governo de Jésus Lima tenha sido uma gestão que se restringiu à continuidade das ações desencadeadas no período de governo anterior, não tendo sido desencadeadas maiores inovações.

Ao assumir a Secretaria em 1993, a secretária deparou-se com a ausência completa de informações sobre as ações desenvolvidas no período anterior, o que não se repetiu na transição entre os dois governos Lara/Lima. Além do Sistema Nacional de Emprego (SINE), funcionando em convênio com a Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social, Criança e Adolescente (SETASCAD), a SEDS desenvolvia, então, ações voltadas para a atenção à criança e ao adolescente através da "Casa Menino Legal", em espaço cedido pela Sociedade São Vicente de Paula. Além disso, a Secretaria disponibilizava, para pessoas carentes, alguns criança e ao adolescente através da "Casa Menino Legal[101]", em espaço cedido pela Sociedade São Vicente de Paula. Além disso, a Secretaria disponibilizava alguns benefícios,

[99] Gesse Alves Dornelas Rezende desempenhava papel de liderança frente a várias igrejas evangélicas do município. Sua ação junto à assistência social se restringia às realizadas no âmbito dessas igrejas.
[100] O primeiro secretário, Vanderlei de Oliveira Santos, deixou a SEDS para ocupar a Diretoria Executiva da APROMIV, pois a titular dessa havia sido transferida para o Gabinete do Prefeito. Já a vereadora Ronilda Maria Sabino, após seis meses retomou seu posto na Câmara Municipal. Por fim, Vicente de Paulo Araújo completou o período de governo de Jésus Lima como secretário municipal de Desenvolvimento Social.
[101] Note-se a denominação da casa denotando conteúdo paternalista idealizado.

tais como: auxílio funeral, fotos para documentos, autorização para abreugrafias[102], carteiras de trabalho e atestados de bons antecedentes. A SEDS contava, em 1993, com um quadro reduzido de recursos humanos, inferior a 30 funcionários.

De 1993 até 2001, a Secretaria responsável pela assistência social no município funcionou em espaço físico próprio, porém dividindo-o com a APROMIV e, durante o ano de 1993, também com a Defensoria Pública Municipal. A Secretaria contava com apenas um veículo – à disposição do Secretário Municipal – e carecia de móveis e equipamentos adequados, contando apenas com os computadores do SINE (adquiridos pelo Governo do Estado), e com um computador para o restante da Secretaria.

O modelo de gestão da assistência social adotado à época, no que se refere especificamente à assistência social, não poderia ser caracterizado como desconcentrado, visto que as ações estavam concentradas naquele único espaço físico. Note-se que, a nível federal ainda não havia a LOAS e à LBA era delegada a responsabilidade pela coordenação e execução de ações na área. Havia no município, um princípio de desconcentração das ações de atenção à criança e ao adolescente através das Casas Renascer do Sol I (antiga Casa do "Menino Legal") e, a partir de 1994 das Casas Renascer do Sol II (Terezópolis) e III (Alterosas). Também não poderia ser caracterizado como descentralizado tendo em vista o modelo de gestão adotado pelo Governo Federal até o ano de 1996 – centralizado - e a inexistência de instâncias de participação da população do município nas decisões referentes à assistência social. Apesar disso, pode ser dito que, no que se refere às outras áreas das políticas públicas, o modelo de administração adotado foi participativo, já que foram estruturados diversos conselhos municipais. Além do Orçamento Participativo, foram criados os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Saúde e quinze conselhos locais de saúde; o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), dois Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente; Conselho da Educação; Conselho do Orçamento Municipal; Conselho do Transporte; Conselho do Contribuinte; Conselho do Meio-ambiente e Conselho de Subvenções sociais; Conselho Anti-Drogas; Conselho do Patrimônio Cultural; Conselho de Defesa Social; o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação Popular; o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia; o Conselho Municipal de Turismo; Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação fundamental (FUNDEF) e o Conselho de Alimentação Escolar.

[102]Que logo no início do ano de 1993 foram transferidas para a Secretaria de Saúde e posteriormente deixaram de se constituir como requisito para admissão em empregos.

De acordo com Ata da reunião do CMAS do dia 2 de setembro de 1998, já havia no município um Plano Municipal de Assistência Social, o qual não conseguimos localizar. Interessante notar que, já em 1995 a Secretaria realizara o primeiro diagnóstico social de Betim, o que nos remete ao passo conseqüente, que seria a elaboração de um plano. Até 1997, ano de implantação do CMAS, não era usual a elaboração de plano municipal de assistência social, mas sim a elaboração de programas e projetos de ação. Com a implantação progressiva da LOAS e as exigências das demais esferas de governo é que tais instrumentos de gestão como planos municipais e relatórios de gestão foram assimilados pela secretaria.

O quadro de problemas identificados por ocasião do Planejamento estratégico-situacional elaborado em 1994 traz elementos que apontam para a concentração de esforços nas ações imediatas, assim como para a pouca iniciativa da SEDS para discussão sobre "políticas sociais". Esta tendência não pode ser localizada apenas nesse período, já que, em se tratando de assistência social num município como Betim, é razoável deduzir que a demanda tende a se sobrepor à oferta tanto em termos numéricos, quanto em termos do leque de serviços, programas e projetos disponibilizados para o acesso da população. Entretanto, esta situação poderia indicar a necessidade tanto de planejamento com base no diagnóstico, quanto de investimento em capacitação gerencial, de forma que as ações no tempo fossem organizadas de maneira mais eficaz e com perspectivas de médio e longo prazo. De fato, foi a partir do ano 2000 que o cumprimento do Artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), referente à existência de Conselho, Plano e Fundo em cada esfera governamental, passou a ser exigido como requisito para os municípios alcançarem o nível de gestão municipal. Posteriormente incluiu a necessidade do Estado ou município possuir recursos próprios alocados no Fundo local de assistência social. Não cumprir tais requisitos fazia com que os municípios se enquadrassem no nível de gestão estadual. Uma vez que estivessem no nível de gestão municipal, os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) viriam para o FMAS, sem intermediários. Caso contrário, passariam primeiro pelo Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), ficando o município na dependência do Estado para acessá-los, ou seja, os municípios eram fortemente motivados a constituir o Conselho, o Fundo e elaborar o seu Plano Municipal de Assistência Social.

Para analisar a gestão da assistência social nos governos Lara e Lima, contamos com vários documentos, assim como com o plano municipal de assistência social para 2001; não contamos, entretanto, com relatórios de gestão referente ao período compreendido entre 1993 a 2000, já que passou a ser exigido pelo Estado e pelo governo federal a partir de 2001. Todos os planos de ação da SAS dão conta estritamente das ações a serem por ela

desenvolvidas e, no máximo, contemplam as ações realizadas pela APROMIV. Esta delimitação estrita indica que a gestão da assistência social em Betim, da forma como é encarada por seu órgão máximo, e pelo governo, refere-se unicamente às ações realizadas pela Secretaria de Assistência Social, ficando à margem as demais ações desenvolvidas tanto por outras secretarias, quanto pela APROMIV e pelas Organizações Não-Governamentais.

A lógica de organização das ações da SEDS[103] era guiada pela seguinte segmentação: criança e adolescente; portador de deficiência; mulher; apoio ao trabalhador; desempregados; apoio a entidades sociais e comunitárias; e outras ações (de menor expressão).

Dentre o conjunto dos programas merece destaque o Programa de Iniciação do Trabalho (PINT), cujo objetivo era possibilitar que adolescentes em situação de risco e com idade superior a 14 anos fossem iniciados no mercado de trabalho[104]. Executado pela SEMAS a partir de convênio com entidades não-governamentais subsidiadas pelo Poder Público Municipal, o PINT foi inicialmente viabilizado através de convênio com a APROMIV, porém durante curto espaço de tempo, já que logo sua titularidade foi assumida pela Associação de Reintegração da Criança e do Adolescente (ARCA), criada em 1996. Esta modalidade de convênio a qual nos referimos aqui consiste em a entidade receber os recursos públicos para viabilizar as ações do programa, sendo que de fato toda a gestão deste fica a cargo da secretaria que estabelece o convênio. Trata-se de uma forma de viabilizar maior agilidade às compras e contratações necessárias, ficando a entidade, portanto com um papel instrumental e formal; note-se que esta "modalidade" passou a ser usada de forma progressiva ao longo do período estudado.

Logo após a sua constituição, a ARCA recebeu da prefeitura a concessão – por um período de 20 anos – de um equipamento recém construído - em terreno desapropriado no centro de Betim - através de parceria com o Salão do Encontro (entidade assistencial de renome internacional, sediada no município) e outros organismos -, onde constituiu sua sede e passou a realizar seus serviços. Entretanto, no governo Pedrosa (2001 em diante), sem receber recursos da prefeitura, as atividades da ARCA tornaram-se quase inexistentes, caracterizando certa ociosidade do equipamento. Em face desta situação e da rivalidade político-partidária, a prefeitura recorreu à Justiça e recuperou a posse daqueles espaços físicos. Dessa forma, é interessante perceber a criação – pela administração Lara – de mais uma entidade não-

[103] O Anexo G elenca a totalidade dos programas de assistência social realizados pelo poder executivo em todo o período estudado e considera também os outros órgãos públicos que prestavam serviços de assistência social.
[104] "Destinava-se a desenvolver ações educativa com a finalidade de capacitar o adolescente entre 14 e 18 anos em situação de risco pessoal e social para o exercício de atividades regulares, assegurando condições para a sua inserção no mercado de trabalho" (PINT, 1998).

governamental nos moldes da APROMIV (ou seja, controlada indiretamente pelo grupo político que exerce o poder, e ao mesmo tempo não sujeita a uma série de regras que disciplina a assistência social), mas principalmente a forma como tal entidade se esvaziou após o final dos mandatos de prefeitos do PT, devido à resistência do governo em apoiar a continuação de seu funcionamento. De fato, em Betim, as entidades de assistência social dependem, na sua maioria, de recursos públicos e como não havia interesse do governo em estabelecer convênio com a ARCA, esta diminuiu drasticamente suas ações.

Na Divisão de Assistência e Promoção Social, as principais ações realizadas consistiam em concessão de benefícios sociais, tais como: cesta básica (nos primeiros anos do governo, as cestas básicas disponíveis eram aquelas remanescentes das cestas distribuídas ao funcionalismo), carretos para mudanças, auxílio funeral, fotos para documentos, atestado de bons antecedentes, autorização para emissão de carteira de identidade e ainda a concessão de medicamentos[105]. O Centro de Triagem foi viabilizado através de parceria com entidade social, mas esteve sob gestão da SEMAS e contava com a ação da abordagem de rua para adultos; o Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar (POASF) tinha por objetivo: " a partir da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social, dar apoio às suas famílias levando-as a refletir e buscar sua condição de sujeito social resgatando a sua função de acolher, sustentar, proteger e dar referência a seus filhos."[106]. Buscando o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade, realizava-se o acompanhamento psicossocial sistematicamente, buscando a inserção social do grupo familiar na comunidade como também a inclusão nos demais serviços e projetos disponibilizados, tais como creches, saúde da família, saúde mental, Programa Cesta-Escola, programa de moradia, geração de renda e sistema de emprego. Desenvolvia-se atenção aos acampamentos dos "sem-terra" do município; trabalho educativo com as prostitutas do município; implantação da "Casa da Comunidade" para os presos albergados e acompanhamento dos mesmos; acompanhamento dos adultos inseridos pelo judiciário no programa de penas alternativas – prestação de serviços à comunidade; foi estabelecida articulação pelo executivo junto à Secretaria Estadual de Segurança Pública e implantada a Delegacia de Mulheres que, desde então, contava com assistentes sociais, psicólogos e advogados; o Programa "Bolsa Auxílio/Salário Social" que, em parceria com o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) concedia um salário mínimo para cem famílias em situação de miserabilidade acompanhadas pelo POASF, cujos

[105] A concessão de medicamentos pela Divisão de Promoção Social aconteceu até 1993 e foi interrompida, no âmbito a SEDS/SEMAS, face à implantação da política de saúde, que assumiu esta responsabilidade.
[106] Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar- POASF, Janeiro de 2000.

recursos destinavam-se à complementação da alimentação, vestuário, reforma da moradia. A SEDS estabeleceu parceria com a Cooperativa para o Desenvolvimento e a Morada Humana/Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (CDM/AVSI)[107] para garantir melhoria das condições de vida da população do bairro Capelinha. A ênfase neste projeto era o reforço escolar para crianças e adolescentes, cursos profissionalizantes para os adultos e encaminhamentos para empregos. É evidente o salto em termos de capacidade programática da SEDS neste período, caracterizado pela inovação e inclusão de minorias sociais nas propostas de intervenção.

Na Secretaria havia um setor responsável pela articulação e assessoria ao movimento popular. Esse setor também realizou um planejamento estratégico no início de 1995[108]. Dentre os problemas identificados, destacamos os que se referem ao Poder Executivo Municipal: não estabelecimento de metas e objetivos; ausência de atuação em equipe; não atuação conjunta das secretarias; capacidade operacional deficiente da SEDS, da Secretaria de Governo e das administrações regionais; grande centralização técnico-administrativa na Secretaria de Governo e na SEDS; inexistência, na Secretaria de Governo, de uma equipe de participação popular com número suficiente de funcionários; indefinição de papéis nas secretarias envolvidas. Para solução daqueles problemas as principais operações construídas foram as seguintes: assessorar os fóruns regionais de lideranças populares e as entidades e organizações populares do município; incorporar os administradores regionais na equipe de participação popular da prefeitura; supervisionar projetos aprovados para a subvenção social; investir em capacitação e no intercâmbio entre as lideranças; discutir a implantação da LOAS junto à coordenação política do governo e junto às secretarias afins.

Até o ano de 1993 existia no município a concessão de subvenções sociais destinadas a entidades diversas. O recurso era previsto no orçamento da SEDS e ao final de cada ano era aprovada uma lei, discriminando as entidades e os valores que a elas seriam destinados. Como a soma dos valores definidos sempre ultrapassava o previsto na SEDS, procedia-se à abertura de crédito suplementar para aquele elemento de despesa. Tratava-se de uma legislação elaborada pelo poder executivo na qual os vereadores faziam inclusões e que era votada sempre ao término de cada ano, correspondendo a execução ao ano posterior. Desta forma, no

[107]Entidade italiana com a qual a SEDS já havia celebrado parceria no período do governo Osvaldo Franco/Ivair Nogueira para urbanização da Vila São Caetano.

[108] Tal planejamento contou com a participação do assessor da Secretaria de Governo, Eugênio Sávio Lobo, mas não com a participação do Secretário de Assistência Social e do Secretário de Governo, aos quais competia a interlocução com o movimento popular. Os coordenadores desse processo de planejamento foram os mesmos que estiveram à frente do planejamento da SEDS, Fernando Marinho e Fernando Nacif.

dia 14 de dezembro de 1992 foi publicada a lei de subvenções sociais[109] para ser executada em 1993, desta vez, destoando bastante das leis anteriores[110]: não apenas o número de entidades beneficiadas era significativamente maior do que o de costume, quanto os próprios critérios que tornavam uma instituição elegível a tais recursos foram sensivelmente relativizados. A Lei Municipal nº 2260 de 14 de dezembro (BETIM-MG, 1992) previa a transferência de recursos cujo montante totalizava Cr$ 89.693.000.000,00 para diversas entidades. Os valores destinados às entidades privadas variavam de Cr$ 12.000.000,00 a Cr$ 800.000.000,00[111], sendo que, apenas para a APROMIV, o valor correspondeu a Cr$ 46.400.000.000,00. Sendo assim, em 1993 o novo governo municipal recebeu uma definição prévia das entidades que deveriam ser beneficiadas com a subvenção social, assim como seus respectivos valores. O número total de entidades e órgãos correspondia a 178[112] e o valor total da subvenção superava o orçamento previsto para a própria SEDS em 1993, que correspondia a Cr$ 82.258.614,80 [113].

Merece destaque, tanto no ano de 1992 como no de 1993, os valores concedidos à APROMIV que consumiam em torno de cinqüenta por cento do valor total das subvenções sociais. Neste último ano do governo de Ivair Nogueira do Pinho, a prefeitura procedeu à doação de diversos terrenos para entidades e associações, dentre as quais: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), ASMUBE, Sindicato dos Servidores Municipais de Betim (SIND-SERB), Associação Betinense de Letras (ABEL). Havia uma nítida intenção de, no "apagar das luzes" do referido mandato, tanto atender reivindicações até então reprimidas (aumento de 100% para o funcionalismo, criação da previdência municipal[114], além das medidas já citadas) como de dificultar para o governo seguinte o cumprimento de suas obrigações legais. O governo de Maria do Carmo cumpriu a Lei Municipal 2.260 (BETIM-MG, 1992, que dispõe sobre a concessão de auxílios e subvenções e, ao mesmo tempo, a SEDS, por iniciativa própria, iniciou uma discussão – tanto de âmbito interno como externo – sobre a prática de pulverização dos recursos públicos, através de subvenções sociais. No período, técnicos da SEDS participavam ativamente do Fórum Mineiro de Assistência Social, o qual engendrou uma grande articulação no Estado para dar fim às subvenções sociais

[109] Lei. 2260 de 14/12/1992.
[110] Um fato significativo é que, nesta data, as eleições já haviam sido realizadas, tendo apontado Maria do Carmo como vencedora.
[111] Para a Associação de Pais e Amigos dos Deficientes – APAD, que, em 1992, mudou sua razão social para APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.
[112] Em 1991 haviam sido beneficiadas apenas 36 entidades (Lei Municipal nº 2153 de 20/12/1991).
[113] Para arcar com os custos das subvenções foi aberto crédito adicional através de lei aprovada na Câmara de Vereadores.
[114] Que só veio a ser implementada no final de 2005.

concedidas pelos deputados a diferentes entidades de assistência social do Estado[115]. Essas discussões culminaram na elaboração de um parecer da SEDS sobre subvenção social, que ao criticar a forma prevalecente, propunha outra alternativa, até que o CMAS fosse criado. Esta nova proposta para o trato das subvenções sociais foi aprovada no governo municipal de forma que, nos anos de 1994 e 1995, a SEDS passou a coordenar todo o processo, após discutir o regulamento com as entidades e proceder às alterações por elas sugeridas. A nova proposta consistia em: as entidades interessadas em receber subvenção social deveriam apresentar, em determinada época do ano, um projeto social de acordo com um roteiro padrão. Tais projetos seriam submetidos à avaliação do Conselho Deliberativo de Subvenções Sociais, criado pela Lei 2.612 (BETIM-MG, 1995), cuja composição envolvia representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Conselho do Orçamento Participativo e das entidades sociais. As exceções eram os recursos de subvenção destinados para a APROMIV, que não necessitavam passar pela avaliação do Conselho de Subvenções. Mais uma vez, destaca-se o caráter especial da APROMIV, tanto frente ao Poder Público quanto frente às outras associações não-governamentais.

À SEDS competia definir previamente as áreas prioritárias para o investimento social a serem observadas pelas entidades na elaboração dos projetos, cujos critérios de seleção se definiam pela observância de tais prioridades, independente de proximidade político-partidária das entidades concorrentes[116]. Competia também à SEDS assessorar tais entidades na elaboração dos projetos, bem como supervisionar sua execução. A prestação de contas, obrigatória, era feita junto à Secretaria de Planejamento que as aprovava, e era acompanhada com rigor pela SEDS.

Alex Amaral cita a experiência:

> Até o governo Ivair, as verbas de subvenção social eram muitas vezes até indicadas por alguns vereadores e não tinham muitos critérios, eram indicadas por vereadores, eram colocadas pelo prefeito, era muito o critério político e logo no início do governo Maria do Carmo, eu me lembro, até por ser presidente da ASMUBE, por estar presidente da ASMUBE, é que ela convocou todo o movimento comunitário, logo no primeiro ano do mandato e criou o Conselho de Subvenções Sociais, e eu inclusive fui eleito, eu fiz parte daquele Conselho. Todas as entidades tinham que

[115] Embora a Lei Orgânica da Assistência Social, que previa a criação dos Conselhos, Fundos e Planos Municipais de Assistência social, houvesse sido aprovada, em Betim esses não haviam sido criados e a LBA continuava em funcionamento. Em 1999, após audiência do Fórum Mineiro com o Governador Itamar Franco foi extinta a prática das subvenções sociais no Estado de Minas Gerais.

[116] Sendo assim, a Lei 2.440 de 25 de maio de 1994, que dispôs sobre a concessão de subvenções para o ano de 1995 teve seu conteúdo definido pelo Conselho Deliberativo de Subvenções Sociais totalizando 49 projetos sendo 43 as entidades beneficiadas. Para o ano de 1996 esta definição se deu da mesma forma, através da Lei 2.668 de 1995, totalizando 74 projetos.

> apresentar um projeto, um plano de trabalho, este plano ia para dentro deste Conselho, era avaliado, liberava ou não, dependendo da viabilidade do projeto,... gastava,... prestava contas,... isso aconteceu, a gente pode dizer que isto aconteceu... (Depoimento verbal)[117]

Esta área de atuação da Secretaria possibilitou-lhe uma grande visibilidade junto ao Executivo, ao Legislativo e junto ao movimento popular e foi, de fato, uma ação inédita não apenas em Betim, mas mesmo no país, onde não há registros de experiências similares. É muito importante destacar, assim, o significado de tal ação da SEDS: o desenvolvimento de tal tipo de ação não apenas reduziu o espaço de ação disponível para práticas clientelistas e assistencialistas, mas também concentrou poder na instituição do Estado responsável pela assistência social. O novo "poder" da SEDS, como dito logo acima, criou condições para que a influência da secretaria se expandisse, aumentando sua base de sustentação política. Como destaca Tobar (2005), uma das três constituintes da "capacidade institucional" é a "capacidade política", ou seja, a capacidade de uma instituição angariar os apoios políticos necessários para a implementação de seus objetivos. A criação do Conselho Deliberativo de Subvenções Sociais, coordenado pela SEDS, representou, assim, um incremento inédito em sua capacidade institucional e também em sua capacidade programática na medida em que à SEDS competia definir e indicar as áreas e ações prioritárias a serem subvencionadas.

Entretanto, tal ganho de capacidade institucional por parte da SEDS teve pouca duração: em 1996, face à aprovação da lei de criação do CMAS, o Conselho de Subvenções foi extinto. Dessa forma, toda a definição – prévia ou posterior à elaboração do orçamento – passou a ser submetida à aprovação do CMAS, inclusive no caso de transferência de recursos para entidades, a partir de então, sempre na forma de convênios[118]. Deve ser destacado que, apesar de todas essas mudanças na forma através da qual o Poder Público Municipal ajuda a financiar entidades assistenciais, a APROMIV não enfrentou quaisquer alterações na forma através da qual recebia seus repasses de recursos: permaneceu imune a todas essas tentativas de regulamentação. Da mesma forma destacamos que a atuação do Conselho de Subvenções mostrou-se mais impermeável às questões político partidárias do que a atuação do CMAS, ao longo do tempo. Depreende-se que o avanço da capacidade programática da SEDS foi superior à sua capacidade política, tanto no sentido de localizar a APROMIV como entidade equivalente às demais, quanto no sentido de permitir, estimular o CMAS para uma atuação autônoma.

---

[117] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 12.12.2006.

[118] Utilizamo-nos do termo subvenções sociais, mesmo a partir da implantação do CMAS, tendo em vista que todas as peças orçamentárias do período estudado prevêem, com esta denominação, recursos a serem transferidos para entidades sociais, tendo sido alterada a metodologia para tal, que passa a equivaler ao estabelecimento de convênios com as entidades, após a aprovação do CMAS.

No ano de 1995, através de convênio com a UFMG, a Secretaria viabilizou o primeiro diagnóstico social do município. Também na área de avaliação e planejamento, a Divisão de Assistência e Promoção Social avançou no sentido de elaborar, no ano de 2000, um incipiente plano de supervisão das entidades que compunham a rede de Serviços Assistenciais de Ação Continuada (SAAC).[119] O projeto previa a realização de visitas periódicas às entidades, e de reuniões locais e regionais além do acompanhamento sistemático dos encaminhamentos e desdobramentos da avaliação e monitoramento, sendo que as visitas aconteceriam trimestralmente. Para tal, segundo o Plano de Monitoramento e Avaliação 2000, a equipe envolvida consistia em três assistentes sociais e duas estagiárias de serviço social. Isso indica avanço na capacidade institucional da SEDS, mais especificamente em sua dimensão de "capacidade administrativa": dois elementos característicos da "capacidade administrativa" estão expressos no Plano de Monitoramento e Avaliação 2000, a "organização interna" da instituição (evidenciada pelo próprio ato de planejamento em si), e a "qualificação do pessoal" (que se percebe pela previsão de utilização de pessoal dotado de titulação formal própria para as funções).

A grande maioria das ações executadas pela SEDS foi por ela planejada e financiada, ou seja, eram ações municipais de assistência social. Não havia programas ou recursos estaduais envolvidos na assistência social local[120]. A participação do Governo Federal era incipiente e restringia-se ao PETI, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, Programa Brasil Criança Cidadã[121] e apoio ao atendimento integral das crianças de zero a seis anos em creches.

Até 1996, várias ações concebidas e financiadas pela LBA, eram realizadas no município através de convênios com a prefeitura ou com entidades da sociedade civil. Como a LBA foi extinta neste ano, no ano seguinte, em 1997, mesmo não havendo uma política ou um plano nacional de assistência social, foi necessária a elaboração da NOB I, que *conceitua o sistema descentralizado e participativo, amplia o âmbito de competência dos governos federal, municipais e estadual e institui a exigência do Conselho, Plano e Fundo de assistência social para o município poder receber recursos federais*.[122]Era necessário ter como referência uma sistemática de financiamento federal para os demais entes governamentais já que a LBA não poderia cumprir este papel e as entidades dependiam destes recursos para seu funcionamento.

---

[119]Os SAAC são executados por entidades públicas e privadas que prestam atendimento à criança e ao adolescente, ao idoso e à pessoa portadora de deficiência e recebem, via convênio, recursos do FNAS

[120] Exceto o Sistema Nacional de Empregos (SINE)– que era um programa concebido e co-financiado pelo Governo Federal através do qual o Estado assumia um papel de intermediário na relação deste com os municípios.

[121] Iniciadas no ano 2000 e propostas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social

[122] Fonte: http:/www.mds.gov.br/suas/conheça/conheca09.asp/. acesso em 17.01.07 às 21:22 horas

A extinção da LBA não foi conseqüência de um planejamento, de forma que, extinta a entidade federal, não havia no país um mecanismo que garantisse a continuidade das ações até então por ela financiadas. Esse pragmatismo foi reiterado no ano de 1998 com a edição da NOB II , nova edição da NOB que diferenciou serviços, programas e projetos; ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; e criou os espaços de negociação e pactuação – CIT, que reúnem representações municipais, estaduais e federais de assistência social. Pela primeira vez no país, neste mesmo ano a assistência social passou a contar com uma política nacional que, minimamente, forneceu uma direção para a realização das ações de assistência social no país. Trata-se, basicamente, das fundações sobre as quais poderiam se desenvolver as instituições estatais encarregadas da assistência social, em cada uma das três esferas da federação brasileira. A partir de diretrizes definidas nacionalmente, secretarias estaduais e municipais tinham condições não apenas de organizar seu próprio funcionamento interno e objetivos, mas principalmente de disciplinar a atuação de outras instâncias que se dedicam à assistência social. Entretanto, apenas após 1996, mesmo a situação federal de fato começou a se alterar. Podemos dizer que a "capacidade política" das entidades estatais responsáveis pela assistência social foi fortalecida, no Brasil como um todo, a partir da publicação das duas Normas Operacionais Básicas e da Política Nacional de Assistência Social expostas acima. Entretanto, chamamos atenção para a inadequada capacidade operacional existente num contexto de ampliação das capacidades dos entes locais e da ausência ou precária assessoria federal ou estadual neste processo.

No início de 1994, conforme sinalizado anteriormente, a SEDS realizou um planejamento estratégico-situacional, para o qual contou com dois instrutores políticas contratados. Deste processo apenas fragmentos foram encontrados na Secretaria Municipal de Assistência Social no ano de 2006[123] e, embora tenham sido estabelecidos contatos com pessoas que participaram do planejamento, estas não possuíam mais qualquer material a respeito do planejamento. Sabe-se que toda a equipe da Secretaria foi envolvida nesse processo, que se concentrou na delimitação de problemas e na previsão de ações para o período de 1994 a 1996. Abaixo, seguem os principais problemas que afligiam a SEDS, identificados no processo de planejamento estratégico, a partir da fonte "II Ajuste do Planejamento Estratégico da SEDS 1994" (BETIM-MG,1994).

[123] Embora tenham sido estabelecidos contatos com pessoas que participaram do planejamento, estas não possuíam mais qualquer material a respeito do planejamento

Governo	Política de Assistência Social	Infraestrutura, Equipamentos, Recursos Financeiros, Recursos Humanos (*) e Organograma	Relações Internas e Externas
* pouco expressivo poder político da SEDS *concepção equivocada da práxis da assistência social *corporativismo de alguns setores * incompreensão da SEDS e do conjunto da administração quanto à política de assistência social * morosidade da máquina burocrática *predominância de relações pessoais em detrimento de relações profissionais *precária articulação técnico-política com outros órgãos da administração.	*insuficientes contatos sobre experiências na área da assistência social *ausência de programas específicos da esfera estadual e federal *concentração de esforços nas ações imediatas *pouca iniciativa da SEDS para discussão sobre políticas sociais *ausência de documentação histórica sobre a assistência social no município e de dados atuais *espaço físico inadequado *atuação inexpressiva da SEDS nos governos anteriores *uso do social para práticas eleitoreiras nos governos anteriores *precária ligação entre assistência social e desenvolvimento econômico *atividades desenvolvidas em 1993 ficaram aquém das necessidades da população, apesar de terem sido bem avaliadas.	*insuficiência de infraestrutura da SEDS *inadequação do organograma *indefinição de funções *incipiente informatização *recursos financeiros escassos **pouca sensibilidade da equipe da SEDS e pouco interesse nas discussões sobre a LOAS *capacitação insuficiente da equipe da SEDS com relação à assistência social *confusão entre militância e exercício profissional *falta de preparo para o exercício do cargo *deficiência gerencial *ausência de rigor para seleção de pessoal *apenas 15% dos funcionários eram efetivos *ausência de programas de capacitação de pessoal *quadro de funcionários inadequado para a secretaria *falta de habilidade e de experiência política.	*relações deficientes e insuficientes com entidades eclesiais, empresariado, ONGs, sindicatos e movimentos da sociedade civil *falta de uma política de comunicação interna e externa *

Quadro 6: Problemas Identificados pela Equipe da SEDS Planejamento Estratégico Situacional (PES): 1994

Fonte: documento do II Ajuste do Planejamento Estratégico da SEDS 1994.(BETIM-MG,1994)
(*) Os problemas relativos aos recursos humanos identificados no PES serão discutidos no item "Recursos Humanos" neste capítulo.

A análise dos problemas identificados pela equipe da secretaria demonstra com clareza a capacidade de análise do contexto no qual a assistência social possuía um inexpressivo poder político. Esta pouca expressão da assistência no governo pode ser atribuída em grande medida à associação entre assistência e assistencialismo, que predominava entre os atores políticos. Esses, embora tivessem sensibilidade com as questões sociais, preteriam a assistência social por associá-la à prática assistencialista na qual os políticos, historicamente, estabeleciam com a população uma relação de troca que culminava na manutenção do *status quo*.

No todo do período 1993-2000 – salvo curtos momentos – a SEDS manteve certa disputa com a APROMIV[124]. Uma forma de se qualificar tal relação é aplicando a abordagem de "capacidade estatal": dos três fatores principais responsáveis pela definição de tal capacidade, ao menos dois pendem nitidamente em favor da APROMIV, que são a "capacidade administrativa" e a "capacidade política". Politicamente, a APROMIV tinha condições muito mais vantajosas para obter apoio para a realização de seus objetivos: era presidida pelo esposo (a) da prefeita (o) e possuía uma Diretoria Executiva com habilidades gerenciais e técnicas. Complementarmente, ou conseqüentemente, pode-se dizer também que as ações realizadas pela APROMIV tinham maior visibilidade, gerando, portanto, maior apoio popular a essa entidade, em comparação com a SEDS. Do ponto de vista da "capacidade administrativa", a APROMIV recebia maiores recursos, juntamente com um maior contingente de pessoal – que, por sua vez, era melhor qualificado do que aquele destinado à SEDS. A disputa entre APROMIV e SEDS trazia conseqüências mais profundas, entretanto: a concepção que estava por detrás da administração da APROMIV nesse período divergia fortemente em relação à LOAS, acreditando mesmo que a própria existência de um órgão gestor da assistência social na esfera municipal era questionável.

Enquanto na secretaria o entendimento era o de fortalecer o órgão gestor da assistência social – e, portanto a própria política –, na APROMIV o entendimento era da assistência social como "complementar" às demais políticas sociais, portanto, diluída nas diversas secretarias, e por isso, dispensando um órgão gestor próprio consolidado. Não fosse pela determinação estrita da LOAS em favor do órgão gestor da assistência social no âmbito municipal, talvez a SEDS tivesse tido sua capacidade de ação ainda mais restrita.

Segundo Sposati (2004), pelo menos até 1985, mesmo na academia, a assistência social era compreendida como ação a ser negada por corresponder a tutela, favor,

[124] Enquanto SEDS e APROMIV dividiam a mesma sede, chegou a existir duplicidade de recepções, cozinhas e outros espaços comuns do edifício.

voluntarismo, clientelismo, assistencialismo, ação pontual e nunca campo de estudo e muito menos de política social, com a qual se contrapunha. A relutância em considerá-la no campo da defesa dos direitos proviria da presença na área, de forças conservadoras ou do entendimento de que esta política corresponderia ao mascaramento dos conflitos de classe como estratégia de subalternização e construção de consensos em favor do capital. Segundo este entendimento afirmar a assistência como campo de conquistas de direitos seria ingenuidade ou politicismo. A autora afirma ainda que este determinismo nega o próprio movimento histórico contraditório das classes sociais que contém tanto o caráter ideológico nas relações entre Estado-sociedade-mercado, quanto se constituem espaço de luta e conquista de direitos sociais. Mais especificamente com relação à "inespecificidade" da assistência social Sposati (2004) identifica aqueles que a compreendem como mecanismo emergencial ou paliativo; os que a compreendem como a responsável pelos pobres, necessitados e não pelas necessidades; outros que a compreendem como ação prática a ser desencadeada quando as "políticas básicas" não funcionarem; ou os que a consideram processante de outras políticas sociais e, portanto, sem conteúdo próprio (leite na saúde, material escolar na educação) como seria a concepção defendida pela APROMIV e pela maioria dos membros do governo à época.

O fato é que a SEDS não conseguiu, a contento, possibilitar aos diferentes atores políticos do governo o entendimento do significado e das perspectivas de uma política pública de assistência social contraposta ao assistencialismo. Maria do Carmo Lara confirma:

> "(...) eu acho que na época as pessoas não tinham muitas vezes a visão. Eu avalio hoje: acho que o Patrus está fazendo uma política pública que eu acredito (...). Então, dentro do PT nós temos pessoas, nas diferentes áreas, que não têm muito aquela filosofia ou aquele entendimento do que é uma política do SUS, do meio ambiente, da assistência social, da educação, e às vezes são gente do PT que acham que tem que fazer é a política do assistencialismo, então é uma discussão, é um debate que você tem que ganhar internamente e com a população (...) mas se nós pensarmos o que era a política de assistência social lá atrás e o que é joe, a nível federal, estadual ou municipal, nós veremos que avanço muito, a mesma coisa do SUS, quer dizer, se nós não tivéssemos começado lá atrás, nós não íamos chegar no que estamos hoje,então as coisas, assim, não são rápidas (...)".(Depoimento Verbal).[125]

[125]Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 04.09.06

Um elemento importante neste processo, conforme mencionado anteriormente foi o perfil dos secretários de assistência social. Nenhum dos quatro secretários dos períodos de governo Lara e Lima possuía conhecimentos ou experiência na gestão de política pública ou na assistência social que lhes conferisse a argumentação necessária. Conseqüentemente, no período 1993 – 2000, os Secretários não conseguiram estabelecer o debate necessário no governo (suficiente para viabilizar a realização dos objetivos da SEDS, enfim, era insuficiente a "capacidade política" da secretaria). Acrescente-se a isto que as normativas federais só foram elaboradas a partir de 1997, sendo que no período 1993 a 1997 os municípios não puderam contar com a importante coordenação federal, ou com a participação do Estado, no processo de implementação dos preceitos da LOAS.

Nesse sentido, é substancial o exemplo de uma reforma administrativa elaborada à época – sem qualquer participação da SEDS – que previa uma redução ainda maior dos recursos fiscais e humanos a disposição dessa secretaria (Depoimento verbal)[126]. A partir da mobilização dos técnicos da secretaria, foi possível alterar o conteúdo negativo da reforma,mas não foi possível incluir nesta proposta as coordenações informalmente instituídas[127].

Segundo a LOAS os governos federal, estadual e os governos municipais devem garantir comando único das ações de assistência social em suas áreas de abrangência. Tal norma atribui, portanto, à SEDS, a coordenação e a gestão da política de assistência social em Betim. Isto não significa que todas as ações públicas de assistência social tenham que, necessariamente, ser realizadas pelo órgão gestor dessa política no município. Da mesma forma, resguardado o princípio da primazia da responsabilidade do Estado, a LOAS prevê que a sociedade civil – através das entidades não governamentais – participe, em caráter complementar, das ações de assistência social. Entendemos, portanto, que o órgão gestor da assistência social, além da responsabilidade pela realização de ações, tenha a responsabilidade pela coordenação das ações desenvolvidas, tanto em outros órgãos públicos, quanto pelas entidades sociais. Em Betim, embora existam diversas ações de assistência social (ou afins) realizadas por outras secretarias, a SEDS/SEMAS não conseguiu, durante os governos do período 1993-2006, assumir esse papel de articulação e coordenação, de forma que a

[126] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 26.09.06

[127] Internamente buscava-se formalizar na estrutura administrativa da SEDS setores informalmente existentes tais como o responsável pela geração de trabalho e renda, o de apoio à mulher vítima de violência, o de atenção à criança em situação de risco e o setor responsável pelo Albergue Vítor Braighi.

fragmentação constituiu uma das características mais marcantes dessa política, tanto em termos governamentais quanto não governamentais. A seguir apresentamos um quadro ilustrativo das ações governamentais sobre as quais existia um significativo potencial para o estabelecimento de articulações intersetoriais.

Órgão	**Ações**
APROMIV	- Concessão de cesta básica e liberação de segunda via de documentos - Apoio a gestantes e nutrizes - Apoio à manutenção de creches. - Construção, reconstrução e equipamento das creches - Núcleo de convivência da terceira idade - Oficinas de arte, alfabetização, musicoterapia dentre outros p. 3ª idade - Ginástica e T'ai Chi Ch'uan, forró para a terceira idade; - Passeios, filmes,oficinas, seminários festas 3ª idade; - BPC idoso; - Coral idoso;
Gabinete do Prefeito	- Acompanhamento ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente e aos Conselhos Tutelares;
Educação	- Programa Bolsa-Escola; - Oficina-Escola; - Kit material escolar básico; - Passe escolar; - Sala recursos para deficientes auditivos e visuais; - Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos; - Merenda escolar;
Defesa Civil	- Entrega de roupas, colchões, remédios e mantimentos para vítimas de calamidades;
Secretaria de Esportes	- Programa Viva o Esporte; - Projeto Brincante;
Cultura	- Cursos diversos na área de arte e cultura;
Indústria Comércio Agricultura	- Incubadora Tecnológica de Betim-ITEB; - Programa Caprivida; - Granja familiar;
Saúde	- Programa Saúde da Mulher; - Saúde Bucal; - Centro Referência Saúde Mental; - Programa "Leite é saúde".

Quadro 7: Ações de Assistência Social ou Afins Realizadas ou Vinculadas a Outros Órgãos: 1993-2000

Fonte: LOAs do período

A análise do quadro 7 demonstra que a SEED, Defesa Civil, Secretaria de Esporte, Secretaria de Saúde, Secretaria de Indústria e Comércio e o Gabinete do Prefeito

desenvolviam ações afins à assistência social voltadas para as especificidades de cada política em questão. Isso demonstra claramente que, através destas ações, buscava-se garantia do acesso, da permanência, da equidade, da promoção e da proteção dos usuários. Entretanto, em nenhuma medida a Secretaria gestora da assistência social esteve, neste período ou nos subsequentes, presente na concepção ou na definição de cada uma dessas ações. Sendo assim, a possibilidade de que essas ações estivessem em consonância com o que preconiza a LOAS é, em tese, bastante reduzida, face à ausência da SEDS e mesmo estando, competiria a esta a coordenação destas com vistas à redução da fragmentação.

Há toda uma polêmica no município a respeito da vinculação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) – e, por conseqüência, dos Conselhos Tutelares de Betim – ao Gabinete do Prefeito. Predomina o entendimento de que à assistência social compete cuidar das pessoas pobres e que ao CMDCA compete garantir os direitos das crianças e adolescentes em situação de risco, independente de sua situação sócio-econômica, motivo pelo qual se justificaria sua não vinculação à SEDS. Por outro lado, a SEDS nunca conseguiu mudar tal paradigma, convencendo aos demais atores de que à assistência compete atender às pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social, situação que resulta de múltiplos fatores, dentre os quais figura com destaque – mas não sozinha – a pobreza; em poucas palavras, a assistência social não se restringe aos pobres, mas sim aos que dela necessitarem. A articulação entre a SEDS e CMDCA sempre foi frágil, devido principalmente a dois motivos: não é possível comparar o poder, a autonomia e as facilidades decorrentes da vinculação ao Gabinete do Prefeito, com a ausência de poder, a dependência e as dificuldades decorrentes de uma hipotética vinculação à SEDS, uma secretaria periférica dentro da estrutura de governo; complementarmente, o CMDCA tem uma concepção díspare com relação à SEDS, tanto a respeito da assistência social e seus usuários, quanto a respeito das atribuições inerentes a um conselho de políticas públicas. A ênfase desse Conselho tem sido a de captar recursos para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e, a partir de projetos apresentados pelas entidades sociais, redistribuí-los. Suas funções normatizadora, articuladora e apreciadora (decorrentes de previsão legal), têm sido preteridas em função de outras, com características mais executivas.

Nos períodos de governo Lara e Lima, havia uma duplicidade entre as ações desenvolvidas pela SEDS e pela APROMIV, como a concessão de cesta básica e de segunda via de documentos. No período 1993 a 2000 a SEED ainda não assumia a responsabilidade pela educação infantil, ficando esta sob responsabilidade da assistência social. Em Betim, tanto a educação infantil como a atenção ao idoso sempre estiveram sob a responsabilidade da

APROMIV, sem qualquer participação da SEDS nos processos de definição ou gestão, embora grande parte dos recursos da APROMIV origine-se dos recursos orçamentários da SEDS.

Fica evidente que o âmbito de atuação da SAS restringia-se às ações por ela executadas e que, tanto a fragmentação quanto a falta de coordenação dessas ações realizadas no município eram direta e proporcionalmente relacionadas com a fragilidade da política de assistência social no âmbito local[128]. Fica evidente aqui um aspecto que permeia e justifica a análise da capacidade institucional da SEDS aqui realizada: a consolidação do órgão gestor da assistência social no contexto da burocracia municipal significa muito mais do que o simples desempenho de funções pela instância competente; dela depende a própria consolidação da assistência social como política pública, como direito reclamável por todo e qualquer cidadão. A unicidade de comando e coordenação das ações de assistência social é pressuposto essencial para que essa área de ação do Estado deixe de ser vista como "acessória", "complementar", e possa ser objeto de cobrança e fiscalização por parte da opinião pública, da mesma forma como – por exemplo – educação e saúde o são.

A falta de "capacidade política" apresentada pela SEDS durante os governos (1993 – 2000) pode ser exemplificada ainda através do Programa Cesta-Escola, responsável pela distribuição de cestas básicas[129] para as famílias de alunos carentes regularmente matriculados nas escolas do município. Chegando a atender a 9.822 famílias no ano de 2000[130], tal programa era executado de forma descentralizada, através da ação de equipes regionais dotadas de veículos, computadores, estagiários e coordenadores (estes últimos em número proporcional ao número de famílias beneficiadas, de forma que um coordenador teria sob sua responsabilidade no máximo seiscentas famílias). Essa complexa estrutura de ação era financiada por recursos da SEDS, porém, era executada pela Secretaria Municipal de Educação. Uma vez que estava diretamente vinculada a essa política pública e, que era legalmente vetada a utilização de recursos do orçamento da educação para a aquisição de cestas básicas, a opção encontrada foi a transferência de recursos – cestas básicas –, adquiridas através da assistência social. Observe-se que o executivo havia encaminhado proposição de lei à Câmara de Vereadores versando sobre a concessão do benefício em espécie, nos moldes do, à época, Programa Bolsa Escola do Distrito Federal e que, como esta

[128] Característica que perpassou todo o período 1993-2006.
[129] A proposta inicial previa a distribuição de recursos em espécie para tais famílias. Porém, foi derrotada na Câmara dos Vereadores, onde o governo não teve maioria em nenhum dos dois mandatos do PT.
[130] A coordenadora do programa no período 2001/2006 informa que, no ano de 1997 eram atendidas 1.000 famílias, em 1998, 1.700 famílias; em 1999, 2.000 famílias e em 2000 (ano eleitoral) o programa atendeu a 9.822 famílias (Informações colhidas na Pesquisa de Campo realizada em 15.11.06.

proposta não foi aprovada optou-se pelo benefício cesta básica. De 1997 a 2001 o orçamento da SEDS/SEMMAS previa então os recursos financeiros destinados a este programa. Do ponto de vista político, a SEDS não apenas não era capaz de garantir para si a viabilização das condições necessárias para a busca de seus objetivos, como tinha sua própria atribuição subtraída por outras instâncias burocráticas[131].

Apesar da falta de informações consolidadas a respeito das parcerias estabelecidas pela SEDS, através de convênios com entidades prestadoras de serviços, foi possível identificar cinco delas, através de entrevistas: o CDDH de Betim; o Centro de Auto Desenvolvimento de Betim (CADEB); a Missão Amor; a Associação Espírita Irmãos GLACUS; e a Fundação Atlética Banco do Brasil. A cada uma dessas cabia a execução de alguns dos serviços oferecidos pela SEDS. O CDDH viabilizou a contratação dos oficineiros atuantes nas casas de atenção à criança e ao adolescente e durante um período viabilizou o PINT; O CADEB viabilizou a aquisição de equipamentos e matéria prima para as unidades produtivas do programa GTR; a GLACUS viabilizou as ações do PETI com ênfase para a contratação de educadores e aquisição de material de consumo; a Fundação Banco do Brasil viabilizou o programa Associação Atlética Banco do Brasil (AABB) Comunidade. Interessante notar que se inaugura aí o papel das entidades correspondente, em geral, à viabilização de ações, com maior agilidade e flexibilidade, ficando a gestão, a execução do convênio no próprio órgão gestor, como era o caso do CDDH, do CADEB e da GLACUS.

Mesmo em condições adversas, a secretaria responsável pela assistência social no período 1993-2000, apresentou um avanço significativo em termos de sua capacidade programática. Em um contexto no qual ocupava um lugar periférico no governo - devido ao pouco entendimento deste com relação a esta política pública emergente -; de participação incipiente e não planejada do governo federal no processo de descentralização; de conviver com a APROMIV em situação inversa – a entidade equivalia a uma secretaria, a secretaria equivalia a uma entidade -; de forma considerável, a SEDS pôde inovar na construção de alternativas de ação, por exemplo, com a experiência da subvenção social, com o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, aos presos albergados, às prostitutas, às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Pôde ainda identificar com clareza as questões internas e externas que impediam ou dificultavam sua consolidação e propor alternativas para superá-las. Entretanto, a despeito da presença de capacidade programática, sua consolidação como órgão gestor, foi tolhida pela inexpressiva capacidade política

[131] Em 2002 os recursos destinados a este Programa passaram a ser previstos na Chefia de Gabinete.

apresentada e esta gerou outra conseqüência relativa à fragilidade operacional, como veremos a seguir.

4.2 Capacidades Operacionais

As capacidades operacionais dizem respeito às possibilidades da organização desenvolver uma gestão efetiva, eficiente, ética e sustentável e neste sentido requerem uma aproximação dos recursos existentes tais como a estrutura administrativa – vista no terceiro Capítulo, os recursos financeiros e os recursos humanos disponíveis para a implementação das propostas elaboradas.

4.2.1 Recursos Financeiros

Uma das formas mais simples e diretas de se avaliar a capacidade política de uma instituição é analisando sua capacidade de obter recursos junto a outras instâncias de poder. Nesse sentido, o orçamento municipal é mostra evidente da divisão de poder reinante no interior da burocracia municipal betinense. Da mesma forma, para operar ações de assistência social ou de qualquer política pública os recursos financeiros disponíveis definem sua capacidade operacional. O processo de elaboração dos orçamentos das diversas secretarias tem sido similar tanto nos governos do Partido dos Trabalhadores, quanto nas duas administrações seguintes. Nos governos Lara e Lima – independentemente da prática de "orçamento participativo". (AVRITZER, 2000, p.14), levada a cabo no município apenas durante este período –, a Secretaria de Planejamento, com base na série histórica de gastos, elabora uma primeira proposta orçamentária para cada secretaria. Esta se refere, então, à manutenção dos recursos humanos, das despesas e dos projetos em andamento, de forma que a expansão das atividades de cada secretaria é que se constitui como o grande desafio no debate político interno.

Com base no "pré-orçamento" já elaborado, os secretários municipais, tanto em reuniões de secretariado[132], quanto nas reuniões da Junta Orçamentária e Financeira[133],

[132] Das quais a Diretora Executiva da APROMIV participava com status de Secretária.
[133] Composta pelas Secretarias de Planejamento, Fazenda, Administração, Governo e Chefia de Gabinete.

defendem suas propostas de investimentos para o ano seguinte. Tais propostas, se aprovadas nestes fóruns, se tornam projetos de investimento do governo. A inclusão dos projetos de cada órgão depende claramente do conhecimento e da capacidade de argumentação de cada secretário com relação aos propósitos do projeto em questão, bem como de seus custos e benefícios e da capacidade financeira do município. No período 1993-2000, os custos desses projetos aprovados não eram incluídos no valor disponibilizado para deliberação no "orçamento participativo", de forma que permanecia aberta a possibilidade de cada secretaria obter ainda mais recursos, a partir da realização de objetivos determinados pelo "orçamento participativo". Entretanto, especialmente nos primeiros anos do "orçamento participativo", face à carência de infra-estrutura do município, as deliberações da população referiam-se majoritariamente a equipamentos de saúde e educação e obras de infra-estrutura, tais como água, luz, esgoto, coleta de lixo, praças, dentre outras. Sendo assim, para a assistência social, nenhuma proposição de ação foi construída a partir do "orçamento participativo" naquele período.

A Lei Orgânica da Assistência Social prevê o co-financiamento das ações envolvendo o Governo Federal, Estadual e Municipal. Entretanto, de acordo com as informações obtidas nesta pesquisa, a regra tem sido o envolvimento Federal e Municipal, ficando o Estado ausente ou com uma participação insignificante no financiamento das ações. No caso da previsão de recursos provenientes de outras instâncias de governo, a definição do *quantum* acontece em função da continuidade de convênios já estabelecidos ou da expectativa do estabelecimento de novos convênios. Após a implantação da LOAS, em 1996, estabeleceu-se o que foi denominado de "estadualização" da política de assistência social, na medida em que aos Estados foram repassados os recursos do FNAS para que, através de convênios com os municípios, esses fossem repassados para os Fundos Municipais de Assistência Social.

Para análise da gestão nos períodos de governo citados, no que tange a seus aspectos financeiros, serão analisados elementos cruciais do processo orçamentário, tais como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), as LOAs, e os balanços orçamentários elaborados pela Secretaria da Fazenda; além desses, serão utilizadas ainda as informações produzidas em 2006 pela Divisão Administrativa e Financeira da Secretaria Municipal de Assistência Social[134].

A partir dos Planos Plurianuais de Governo (elaborados a cada quatro anos e responsáveis pela definição das linhas gerais dos orçamentos municipais desse período), são elaboradas anualmente as diretrizes de investimentos para o ano seguinte. A compreensão de tais diretrizes nos permite localizar cada política pública no contexto mais geral do governo,

[134] Como já dito no presente trabalho, especialmente na SEMAS, não existe um sistema de informações que pudesse ter nos facilitado o acesso a informações consolidadas a respeito da execução orçamentária. O mesmo não foi possível através da Secretaria da Fazenda. Entretanto, informações parciais a respeito da execução orçamentária foram obtidas na SEMAS através de sua Divisão Administrativa e Financeira.

assim como a posição a partir da qual cada uma parte na disputa pelos recursos orçamentários. Sendo assim, passamos à análise das LDOs referentes ao período 1993 a 2000.

4.2.1.1 - As Leis de Diretrizes Orçamentárias no Período 1993 a 2000

1993- Lei nº. 2195 de 27/05/1992
III – Aplicação de recursos para atendimento das necessidades básicas e aspirações da comunidade, com ênfase para as questões relacionadas com a assistência social, infra-estrutura, saneamento básico, esporte, lazer, cultura e turismo, e melhoria das condições ambientais;
1994 - Lei nº. 2312 de 07/07/1993[135]
III – Habitação; a) Implementação de uma política habitacional que atenda aos interesses da população de baixa renda, sem moradia; b) Implementação de programas de urbanização das favelas; c) assessoria ao movimento organizado; d) consolidação do Fundo Municipal de Habitação e do Conselho de Habitação; e) Implementação de cronogramas de assistência técnica à autoconstrução e mutirões; f) Implementação de unidades cooperativas de produção de materiais e componentes construtivos para habitação. V – Cultura, ação social, preservação do patrimônio público e do meio ambiente. c) Valorização de projetos para crianças e adolescentes;
1995 – Lei 2453 de 19/07/1994. 1996 – Lei nº. 2618 de 05/07/1995
III – Habitação; a) Implementação de uma política habitacional que atenda aos interesses da população de baixa renda, sem moradia, com conseqüente construção de casas populares; b) Implementação de programas de urbanização das favelas; c) assessoria ao movimento organizado; d) Implementação de cronogramas de assistência técnica à autoconstrução e mutirões; e) Implementação de unidades cooperativas de produção de materiais e componentes construtivos para habitação. VI - Desenvolvimento econômico e social: b) ampliação das formas alternativas de geração de renda para a população carente através de implantação de unidades produtivas e mercado informal, incentivando, assim, o desenvolvimento sócio-econômico do município; c) Incentivo de projetos à criança e ao adolescente; d) ampliação dos projetos de defesa dos direitos da mulher.

(Cont.)

[135] A partir desta Lei, de acordo com seu Artigo I, fica instituída a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o Plano Plurianual, estabelecendo metas, prioridades e despesas de capital, para todos os exercícios subseqüentes.

1997 – Lei nº. 2883 de 26/06/1996
III – Habitação;[136] a) Continuação de uma política habitacional que priorize o atendimento à população de baixa renda. b) Continuação dos programas de urbanização das favelas e de lotes urbanizados; c) assessoria aos movimentos por moradia; d) Implementação de programas de apoio ao auto-construtor; VI - Desenvolvimento econômico e social: c)ampliação das formas alternativas de geração de renda para a população carente; d) continuação do desenvolvimento de projetos da criança e do adolescente. e) continuação dos projetos de defesa dos direitos da mulher, dos idosos e dos deficientes;
1998 – Lei nº.3015 de 30/06/1997 1999 – Lei nº. 3091 de 10/09/1998 - 2000 – Lei nº. 3183 de 30/06/1999
VI – Desenvolvimento econômico e social: c)ampliação das formas alternativas de geração de renda para a população carente; d) continuação de projetos de desenvolvimento da criança e do adolescente. e) continuação dos projetos de defesa dos direitos da mulher, dos idosos e dos deficientes;

Quadro 8: A Assistência Social nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs): 1993 – 2000

Fonte: LOAs do período

Tendo sido a LDO de 1993 elaborada no ano de 1992, esta revela as prioridades da assistência social no governo do prefeito anterior – Ivair Nogueira. Ao desenvolver sobre o atendimento das necessidades básicas e das aspirações da comunidade, a assistência social aparece de forma genérica acompanhada das demais políticas públicas (excetuando-se apenas saúde e educação). De 1994 a 1997 as diretrizes referentes à habitação não se diferenciam substantivamente e, embora não guardem relação orgânica com a assistência social, estão aqui elencadas junto a essa, pois até o final do ano de 1996, as ações de habitação eram desenvolvidas no âmbito da SEDS. Também no ano de 1994 a assistência social aparece de forma genérica como ação social e associada à cultura, patrimônio e meio ambiente, apontando, entretanto, em um item específico, para a valorização de projetos para crianças e adolescentes[137]. Nos anos 1995 e 1996 as ações de assistência social encontram-se no item "desenvolvimento econômico e social" cujas diretrizes (três) são idênticas e demonstrativas dos projetos de maior visibilidade desenvolvidos pela SEDS no período 1993-2006. De 1997 a 2000, permanecem as mesmas diretrizes com relação à assistência social, excetuando-se a inclusão de projetos de defesa dos direitos dos idosos e dos "deficientes". Na verdade, existe um hiato entre o conteúdo das LDOs e as necessidades e projetos da SEDS em

[136] Em dezembro de 1996 a Divisão de Habitação transformou-se em Coordenadoria Municipal de Habitação através da Lei 2977 de 24/12/1996.

[137] Note-se que a partir do governo de Osvaldo Franco/Ivair Nogueira uma das ações exponenciais da SEDS era a atenção às crianças: Projetos Recriança, Bom Menino, Menino Legal.

desenvolvimento ou a serem desenvolvidos. Conforme demonstraremos posteriormente, a secretaria carecia de infra-estrutura como um todo, carecia de recursos humanos, desenvolvia ações para portadores de deficiência, implementava uma nova política no trato das subvenções sociais, por exemplo, e nenhum desses elementos citados constavam das LDOs do período, já que esta era elaborada sem a participação ativa da Secretaria ou apenas com a participação do Secretário da época[138]. Embora de 1997 a 2000 tenha assumido um novo prefeito do Partido dos Trabalhadores – Jésus Lima –, as diretrizes orçamentárias para a assistência social permaneceram idênticas às diretrizes do mandato anterior.

A discrepância entre as previsões das LDOs para a assistência social, as necessidades e carências encontradas pela SEDS e o funcionamento diário dessa secretaria indicam a ausência de poder político dessa para fazer ouvir sua voz. A continuidade encontrada entre as diversas LDOs aqui vistas indica que as "pré-propostas" orçamentárias elaboradas pela Secretaria da Fazenda – baseadas no desempenho histórico de cada secretaria – acabavam sendo aprovadas praticamente na íntegra, constituindo as propostas da SEDS para o orçamento, independente das ações em desenvolvimento ou planejadas pela SEDS.

4.2.1.2 - O Orçamento e a execução orçamentária.

Tendo realizado esta aproximação com as LDOs do período, passamos a apresentar uma análise da previsão orçamentária confrontada com alguns dados referentes à sua execução. Tendo em vista que a Secretaria Municipal de Assistência Social ou mesmo a Prefeitura Municipal de Betim não possuem, ou não disponibilizaram, informações consolidadas a respeito da execução orçamentária, este item é discutido de forma pontual com base nos dados que foram possíveis de serem obtidos junto à SEMAS, através de sua Divisão Administrativa e Financeira.

Na tabela a seguir, demonstramos a capacidade financeira do município de Betim:

[138] O que não seria nenhum problema se este estabelecesse a interlocução das discussões da secretaria no âmbito do secretariado.

TABELA 4
POPULAÇÃO HABITANTE NO MUNICÍPIO E ORÇAMENTO MUNICIPAL EXECUTADO PER CAPTA: 1993-2000

Ano	População	Orçamento municipal previsto	Orçamento municipal executado	Valor executado per capta.
1993*	185.615	6.917.041.614,80	7.597.726.802,48	40.932,71
1994	192.367	75.761.351,98	75.839.748,60	394,24
1995	222.542	161.714.423,20	146.794.563,26	659,62
1996	249.451	207.819.002,80	168.703.533,72	676,29
1997	269.029	171.936.000,00	161.446.278,76	600,10
1998	285.581	207.379.230,00	187.246.788,97	655,66
1999	302.108	212.504.388,43	219.207.702,02	725,59
2000	306.675	274.198.694,85	255.532.231,33	833,23

Fonte: LOAs do período; Documento da Divisão Administrativa – SEMAS, 2006 e IBGE,(2006).
*** Valores em Cruzeiros Reais (CR$).**

Enquanto a população do município cresceu 65,22% entre 1993 e 2000, os recursos municipais executados no período de 1994 a 2000 tiveram um acréscimo de 236,93%: conseqüentemente, a capacidade de gastos per capta mais que dobrou no período. Apenas nos anos de 1993, 1994 e 1999 a execução dos recursos totais do município foi superior à previsão orçamentária. Nos demais anos o orçamento executado foi inferior ao orçamento previsto, merecendo destaque o ano de 1996, no qual a diferença executada para menor correspondeu a 18,82% da previsão orçamentária.

Tendo tal quadro de expansão da capacidade de gasto em vista, é necessário avaliar se a evolução do orçamento da assistência social guarda alguma correspondência com esta tendência geral. Para tal, verificaremos o desempenho da previsão orçamentária total para o município comparada com o desempenho da previsão orçamentária para a SEDS.

TABELA 5

PORCENTAGEM DOS RECURSOS MUNICIPAIS PREVISTOS DESTINADOS À SEDS: 1993-2000

Ano	População	Previsão orçamentária total do município	Previsão orçamentária total da SEDS	Valor per capta previsto para a assistência social.	% dos recursos municipais previstos destinados à SEDS.
1993*	185.615	6.917.041.614,80	82.258.614,80	443,16	1,18%
1994	192.367	75.761.351,98	694.827,00	3,61	0,91%
1995	222.542	161.714.423,00	3.345.084,90	15,03	2,06%
1996	249.451	207.819.002,00	7.305,990, 49	29,28	3,51%
1997	269.029	171.936.000,00	3.590.100,00	13,34	2,08%
1998	285.581	207.379.230,00	2.361.600,00	8,26	1,13%
1999	302.108	212.504.388,00	4.308.500,00	14,26	2,02%
2000	306.675	274.198.694,85	6.480.800,00	21,13	2,36%

Fonte: LOAs do período; IBGE (2006) e Documento da Divisão Administrativa – SEMAS, 2006 (Betim-MG, **2006)**
***Valores em Cruzeiros Reais (CR$).**

Embora o governo que assumira a Prefeitura em 1993 demonstrasse preocupação com as questões referentes aos direitos e à proteção social, esta não se traduziu em investimentos na assistência social. O governo que se encerrou em 1992 havia previsto para a assistência social recursos da ordem de 1,18% do orçamento municipal para serem executados em 1993, já o governo Lara, que se iniciava, limitou-se a destinar 0,91% do orçamento municipal para a assistência social em 1994.

Entretanto, apesar de não ter sido verificada nenhuma mudança estrutural no contexto até aqui evidenciado, durante o governo Lara a situação orçamentária da SEDS se atenuou: os técnicos e funcionários ocupantes de cargos comissionados passaram a reunir-se com a Secretaria de Planejamento, por ocasião da elaboração do orçamento, com o objetivo de expor mais claramente o funcionamento da Secretaria e da área da assistência social, com vistas a obter acréscimos nos recursos previstos para a SEDS. Mesmo não sendo capaz de reverter o cenário de desprestígio político – ou mesmo de desorganização interna, já que os interesses da SEDS continuaram a ser descritos apenas de forma genérica pelas LDOs dos anos seguintes – tal iniciativa logrou no aumento progressivo dos recursos orçamentários à disposição da SEDS: no último ano do governo Lara (1996), atingiu-se o percentual mais alto do período PT em Betim, 3,51%. Deve ser feita, entretanto, a importante ressalva de que tais recursos eram e são destinados tanto à SEDS/SEMAS quanto à APROMIV, de forma que o prestígio e poder

dessa pode ter sido em grande parte responsável pelo aumento de recursos disponibilizados para o todo da assistência social em Betim.

Para os governos do período 1993-2000, a assistência social equivalia, em grande medida, à APROMIV, por isso, priorizavam os investimentos para criança e adolescente, e desconheciam os demais públicos usuários da assistência social – tais como mulheres, portadores de deficiência e desempregados – que estavam sob os cuidados da SEDS. Uma vez que a APROMIV desenvolvia um intenso e qualificado trabalho na reforma e construção de creches, assim como de implantação de um projeto pedagógico para as mesmas, sua visibilidade era enorme em relação à obtida pela SEDS. Tal visibilidade se convertia em acréscimo da "capacidade política" da APROMIV, que resultava não apenas em maiores dotações orçamentárias, mas também em uma maior "capacidade institucional" como um todo. No contexto da "disputa" entre SEDS e APROMIV – ou, pelo menos, da comparação entre as duas instituições, que muitas vezes se faz inevitável – o cenário se mostrava cada vez mais favorável à segunda.

No governo Lima - 1997 a 2000 -, os percentuais do orçamento municipal destinados à assistência social retrocederam para algo entre 2,02% e 2,36%, exceto no ano de 1998, quando esse retrocesso foi ainda maior, atingindo 1,13%. Tal redução se explica – em parte – pelo fato de que a Divisão de Habitação havia deixado de estar sob a responsabilidade da SEDS em 1997. Por outro lado, também a partir de 1997, se encontrava em funcionamento o CMAS, que se fazia presente nas reuniões de elaboração orçamentária junto à Secretaria de Planejamento, buscando viabilizar a liberação de um volume maior de recursos para ações de assistência social no município. Pesando influências contrárias e favoráveis ao aumento de recursos para a assistência social, não há como escapar da impressão de que o governo Lima foi marcado por um discreto retrocesso em relação ao primeiro: não apenas não se produziu inovações na área das políticas públicas em tela, como também a própria continuidade das ações características do período 1993 – 1996 foram levadas a cabo de forma limitada.

Sendo a previsão orçamentária um dado estimativo dos recursos financeiros, analisar a execução orçamentária possibilita conhecimento acerca do desempenho do governo ou da Secretaria com relação aos recursos financeiros previstos. A tabela a seguir nos permite acessar tal informação:

TABELA 6

PERCENTUAL DE RECURSOS EXECUTADOS PELA SEDS: 1993-2000

Ano	Previsão orçamentária total da SEDS	Orçamento executado da SEDS	Percentual executado no período
1993*	82.258.614,80	76.125.673,64	92,54%
1994	694.827,00	694.827,00	100,00%
1995	3.345.084,90	4.113.173,64	122,96%
1996	7.305.990,49	**	**
1997	3.590.100,00	2.549.937,52	71,02%
1998	2.361.600,00	3.343.401,40	141,57%
1999	4.308.500,00	4.702.304,00	109,14%
2000	6.480.800,00	6.456.597,81	99,62%

Fonte: LOAs do período e documento da Divisão Administrativa e Financeira da SEMAS, 2006.(BETIM -MG, 2006)

*** Valores em Cruzeiros Reais (CR$).**

**** Valor não obtido.**

No governo Lara (1993-2000), apenas no ano de 1993 a execução foi inferior à previsão orçamentária, tendo sido gastos 92,54% dos recursos previstos pelo governo anterior. Já em 1994 foram executados todos os recursos previstos, e em 1995 além dos previstos foi executado um adicional de 22,96%[139]. No governo Lima (1997-2000), dois anos merecem atenção: 1997 e 1998. Em 1997 foram executados apenas 71,02% dos recursos destinados à SEDS, o que pode ter sido causado por falta de capacidade programática e operacional da Secretaria. Um dos elementos que contribuem para tal hipótese é a mudança de coordenação ocorrida devido à mudança de governo. Embora a maioria dos funcionários tenha permanecido – algo que também ocorreu no primeiro ano da gestão Lara –, a Secretaria não conseguia ter o desempenho necessário para gastar os recursos destinados à sua pasta. Já no ano de 1998 a situação se inverteu atingindo um percentual de execução referente a 141,57% dos recursos previstos. Prova disso é o fato de que, nos três anos seguintes, não se repetiu tal quadro de baixa execução orçamentária, mesmo apesar das trocas de titulares da SEDS que marcaram a gestão Lima.

De acordo com a legislação federal todos os recursos destinados à assistência social devem estar alocados no FMAS, havendo um entendimento de que os recursos destinados ao pagamento de pessoal e atividades "meio" podem estar vinculados à Secretaria gestora, sem

[139] Os recursos adicionais são viabilizados através de projeto de lei prevendo a abertura de crédito suplementar. Não obtivemos informações referentes ao ano de 1996. Entretanto, as entrevistas realizadas informam que houve aumento do percentual destinado à SEDS.

passar pelo Fundo. Uma vez alocados no Fundo, os recursos estarão sob o controle do CMAS. Sendo assim, observamos como se deu a alocação de recursos entre SEDS e FMAS.

TABELA 7

PERCENTUAL DO ORÇAMENTO PREVISTO PARA A SEDS ALOCADO NO FMAS- 1996-2000.

Ano	Orçamento previsto na SEDS	Orçamento previsto no FMAS	Percentual de recursos alocados no FMAS
1996[140]	7.305.990,49	-	-
1997	3.590.100,00	2.409.100,00	67,10%
1998	2.361.600,00	2.361.600,00	100,0%
1999	4.308.500,00	4.308.500,00	100,0%
2000	6.480.800,00	6.480.800,00	100,0%

Fonte: Documento da Divisão Administrativa da SEMAS/2006 e LOAs do período.

Tendo o Conselho e o FMAS [141] sido criados em maio de 1996, quando já estava em vigência o orçamento para aquele ano, o FMAS passou a constar no orçamento da assistência a partir de 1997, com apenas 67,10% dos recursos destinados à referida política. A maior parte dos recursos da SEDS constava em sua dotação orçamentária própria. A partir de então, de 1998 a 2000, 100% dos recursos previstos para a assistência social ficaram sob o controle do CMAS por estarem alocados no FMAS, demonstrando um entendimento de que o governo devia transparência à sociedade, e no qual seriam legítimas a participação e o controle da população sobre os recursos públicos. Na medida em que a destinação de recursos para o FMAS representa o cumprimento da legislação federal que trata da assistência social, pode-se interpretar tal distribuição de recursos como fortalecimento do processo de institucionalização da assistência social como direito no município de Betim.

De 1993 a 2000 os recursos federais destinados a Betim restringiam-se ao Serviço de Ação Continuada (SAC) composto pelo apoio à criança em creche e à pessoa idosa. Tais recursos e ações equivaliam – em valor e metas – aos que eram objeto do convênio com a LBA até o ano de 1996. Em 06.09.2000 foi criado, no município de Betim o Programa de Combate ao Trabalho Infantil (PETI) o qual conta com recursos federais destinados ao pagamento das bolsas aos adolescentes e à jornada ampliada[142]. Embora não tenha sido possível obter informações a respeito dos valores de recursos federais investidos no município

[140] O Fundo Municipal de Assistência Social foi criado em 15 de maio de 1996 através da Lei nº. 2858/96.
[141] O FMAS conta com unidade orçamentária própria e o ordenador de despesas é o prefeito municipal.
[142] Tal jornada consistia no desenvolvimento de atividades de reforço escolar, esportivas, de lazer, lúdicas e culturais.

no período, sabe-se que este não variou com relação ao período anterior a 1993 (exceto com relação à implantação do PETI). Também com relação aos recursos estaduais investidos no município não obtivemos informações para o período do governo do PT. As entrevistas realizadas informam que a SETASCAD, não destinou recursos próprios para o setor de assistência social do município, desempenhando, inicialmente, papel de mediadora dos recursos federais para a execução do PETI, assim como de supervisora da revisão do (BPC).

No que tange à inclusão das ações de habitação na área da assistência social – que permaneceu até o ano de 1997 – convém destacar a tabela abaixo, que expõe a participação dos recursos voltados para habitação no total do montante destinado à assistência social.

TABELA 8

PREVISÃO DE RECURSOS DESTINADOS PARA HABITAÇÃO E PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEDS: 1993-2000

Ano	Total recursos SEDS	Total habitação	Participação Habitação (%)	Assistência livre de habitação	Participação assistência (%)	Participação assistência no orçamento municipal (%)
1993*	82.258.614.80	8.000.000,00	9,72	74.258.614,80	90,28	1,07
1994	694.827,00	73.194,00	10,54	621.633,00	89,46	0,82
1995	3.345.084,90	635.000,00	18,99	2.710.084,90	81,01	1,67
1996	7.305.990,49	2.425.240,00	33,20	4.880.750,00	66,80	2,35
1997	3.590.100,00	959.000,00	26,71	2.631.100,00	73,29	1,53
1998	2.361.600,00	**	-	2.361.600,00	100	1,13
1999	4.308.500,00		-	4.308.500,00	100	2,02
2000	6.480.800,00		-	6.480.800,00	100	2,36

Fonte: LOAs do período
*** Valores em Cruzeiros Reais (CR$).**
**** A partir de 1998 não eram previstos recursos para a habitação dentro do orçamento da SEDS devido à criação da Coordenadoria de Habitação, independente da Secretaria.**

Constatamos uma progressividade, no *quantum* de recursos previstos para a habitação, de forma que, no último ano do governo Lara (1996), foi atingido o mais alto índice de participação: 26,71% dos recursos previstos para a SEDS destinavam-se à habitação, restando a assistência social 66,80% do orçamento previsto. Nesta época, as ações da habitação assim como as da APROMIV, possuíam maior visibilidade com relação às ações da assistência social e maior consenso no governo em termos políticos. Ainda a favor da habitação consta a

atuação de duas influentes associações pró-moradia no município[143], e a força política do coordenador do setor de habitação – militante histórico do PT – no interior da coalizão política governante (inclusive, tal influência foi responsável pela correta separação formal das áreas de assistência social e habitação). Mais uma vez, fica evidente o papel de coadjuvante desempenhado pela SEDS, não apenas em relação às outras secretarias municipais, mas principalmente quando confrontada com suas parcerias mais próximas – a APROMIV e a área de habitação –, sempre dotadas de maior capacidade institucional (sobretudo devido ao seu viés político).

Subtraídos os recursos destinados à habitação e os recursos destinados à APROMIV (e, posteriormente, também os referentes à Bolsa Escola), consideramos importante verificar o *quantum* dos recursos alocados na SEDS que estavam, de fato, sob gestão desta:

TABELA 9

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SEDS NO PERÍODO 1993 A 2000 E PERCENTUAL DESTINADO ÀS AÇÕES DE EXECUÇÃO DIRETA

Ano	Previsão orçamentária total da SEDS	Previsão de recursos sob gestão da SEDS	Percentual do orçamento total SEDS, sob gestão desta.
1993*	82.258.614.80	73.283.970,08	89,08%
1994	694.827,00	330.827,00	47,61%
1995	3.345.084,90	1.895.084,90	56,65%
1996	7.305.990,49	3.795.990,49	51,95%
1997	3.590.100,00	2.340.100,00	59,98%
1998	2.361.600,00	1.261.600,00	53,42%
1999	4.308.500,00	1.478.500,00	34,31%
2000	6.480.800,00	3.329.800,00	51,37%

Fonte: LOAs do período. * Valores em Cruzeiros Reais (CR$).

Observa-se que, dos recursos orçamentários previstos para a SEDS, o usual no período foi que esta tivesse, em média, gestão sobre apenas cerca de 50% do valor total previsto para a Secretaria (exceção feita para o ano de 1999, quando o secretário de assistência social pôde deliberar sobre apenas 34,31% dos recursos totais previstos para o órgão pelo qual respondia). Esses números estão, provavelmente, entre os mais significativos quando se trata da análise do papel desempenhado pela SEDS em relação ao todo da assistência social em Betim: poucos indicadores têm tanta eloqüência quanto esses, que mostram o quanto a destinação de

[143] Associação Municipal de Amparo aos Sem Casa de Betim (AMUASCABE) e a Associação do Movimento dos Sem Casa de Betim (AMOSCABE).

recursos para a SEDS era – em grande medida – apenas uma ficção jurídica, necessária para preencher os requisitos postos pela legislação orçamentária e da área da assistência social. No momento da execução dos recursos, falava mais alto a maior "capacidade estatal" das outras instâncias que atuavam na assistência social – com destaque para a APROMIV –, que tinha início em uma maior capacidade de articulação política, passava pela maior obtenção de recursos, e culminava em estruturas de ação mais completas e eficazes ("capacidade administrativa"), responsáveis por serviços sociais em maior quantidade e melhor qualidade (que criavam "trajetórias" de maior aceitação popular, tendentes a manterem o *status quo* no futuro).

Tradicionalmente, em Betim, a cesta básica é emblemática da assistência social. Ora é distribuída pela SEDS e pela APROMIV, ora – em situações emergenciais – apenas pela SEDS, sempre é distribuída por alguns vereadores (custeada ou não pelo governo – SEDS), e algumas vezes é distribuída até mesmo pelos administradores regionais. Embora seja um direito sócio assistencial conseqüente do direito à vida, seu uso tem se dado de forma abertamente assistencialista, pois se constitui como moeda de troca política eleitoreira. Neste contexto, o tabela abaixo expõe a dotação orçamentária existente na SEDS destinada à aquisição e distribuição de cestas básicas.

TABELA 10

RECURSOS PREVISTOS E EXECUTADOS COM CESTA BÁSICA: 1993- 2000

	Total Previsto Cesta básica (R$)	Total Executado (R$)	Execução de CBs em relação ao orçamento total da SEDS
1993	-	-	-
1994	-	-	-
1995	-	-	-
1996	126.032,40	(desconhecido)	-
1997	50.000,00	113.168,00	4,45%
1998	90.000,00	668.229,32	19,98%
1999	250.000,00	1.270.000,00	27,00%
2000	250.000,00	2.840.607,17	43,99%

Fonte: LOAs do período e documento da Divisão Administrativa e Financeira da SEMAS de 2006.(BETIM-MG, 2006)
Elaborado pela autora

Até o ano de 1995 não existia na SEDS dotação orçamentária para a aquisição de cestas básicas[144]. Em 1995, por ocasião da elaboração da peça orçamentária a SEDS conseguiu que a Secretaria de Planejamento incluísse a dotação específica que possibilitou contar com um número fixo de cestas básicas mensais para distribuir à população, tanto de forma emergencial como para os usuários inseridos em seus programas. A tabela 10 demonstra que o valor executado supera – progressivamente e de forma bastante significativa – o valor previsto, de forma que no ano 2000 (ano eleitoral), os recursos executados com cesta básica correspondem a quase a metade do total dos recursos previstos para a SEDS. Entretanto é necessário observar que os recursos para o Programa Bolsa Escola, iniciado em 1977, (que fornecia cestas básicas) eram previstos na SEDS. Fica evidente aqui, que a participação de técnicos da SEDS no processo de elaboração orçamentária realizado pela Secretaria de Planejamento – citado acima no presente trabalho – não significou avanço no processo de fortalecimento institucional da SAS: uma vez convertida em cestas básicas, apenas logrou externar sua falta de "organização interna" (elemento da "capacidade administrativa"), falta de capacidade política para ser responsável por ações desenvolvidas com recursos ali previstos e incapacidade em eleger prioridades que contribuíssem para a realização dos objetivos da instituição.

Até 1993 no orçamento da SEDS não constavam recursos financeiros destinados à realização de convênios com entidades para a execução de ações indiretas ou para o co-financiamento das ações pelas entidades realizadas. O apoio que o governo municipal, estadual e federal concedia às entidades sociais prestadoras de serviços ou de defesa de direitos acontecia através de subvenções sociais ou emendas legislativas, como já mencionado anteriormente. As subvenções sociais eram a prática usual em âmbito estadual e federal[145]. A LOA previa o montante de recursos que seriam destinados à subvenção social sem discriminar o quantum e quais entidades seriam beneficiadas. Em Betim, o usual era que, no final de cada ano, o executivo encaminhasse um projeto de lei à Câmara Municipal discriminando quais entidades e o *quantum* de recursos seriam repassados a estas no ano seguinte. Entretanto, no legislativo os vereadores incluíam outras entidades sociais indicando também os valores que a estas seriam repassados. Embora a lei previsse, dentre outros requisitos, a apresentação de um

[144] A distribuição das cestas para a população usuária da assistência social acontecia em face de um acordo com a Secretaria de Administração que repassava as cestas básicas adquiridas para os servidores que não houvessem sido procuradas até determinada data.

[145] A exceção refere-se aos convênios estabelecidos com creches e asilos – serviços de ação continuada – para os quais a LBA e posteriormente o órgão gestor federal da assistência social repassava s para os Estados e estes aos municípios que estabeleciam então convênios com as entidades para o repasse dos recursos destinados ao atendimento do público alvo.

projeto social para a liberação dos recursos isto de fato não acontecia. As entidades estabeleciam uma articulação tanto com o executivo quanto com o legislativo em busca de ser contemplada com a lei de subvenções, sendo que a articulação com o legislativo foi se tornando cada vez mais intensa. Os vereadores passaram a ter interesse de contemplar as demandas das lideranças comunitárias da cidade. Fato inusitado aconteceu no final de 1992 quando o PT elegeu a nova prefeita do município o que desagradou profundamente às elites políticas locais. O prefeito Ivair Nogueira no final de dezembro daquele ano aprovou a lei de subvenções contemplando um número muito grande de entidades, desta vez, não apenas assistenciais. Em 1994 a SEDS mudara então a forma de conceder subvenções sociais, conforme já desenvolvido e em 1997 com a implantação do CMAS a prática de subvenções sociais foi extinta no município. O legislativo perdeu então a prerrogativa de definir entidades e valores que seriam liberados dos recursos municipais para estas. Não aconteceu o mesmo com o poder executivo. As peças orçamentárias da assistência social, no período comportam dotações orçamentárias exclusivas para entidades sociais, com as quais, para a liberação de recursos, a Secretaria estabelece convênios. A modalidade convênio diz respeito a realização pelas entidades de ações de interesse do governo, sob supervisão da secretaria, já que a concepção prevalecente, as atividades realizadas, os critérios de inclusão por exemplo, deveriam ser estabelecidos pelo poder público, na medida em que este financia (ou não), mas tem a responsabilidade de coordenar as ações de assistência social no município e tem a primazia da responsabilidade pela realização destas, ficando as entidades com a responsabilidade por execuções de ações em caráter complementar às ações realizadas diretamente pela Secretaria. Pressupõe-se então, uma articulação continuada entre Secretaria e entidade cujo serviço prestado seja cofinanciado com recursos municipais, ação que aqui é denominada de supervisão de entidades[146]. Entretanto, em Betim a supervisão de entidades não foi implementada em nenhum governo que tenha assumido até janeiro de 2007, embora tenha sido elaborado um projeto para tal ação no governo do Prefeito Lima, quando à frente da SEDS estava o Sr. Vicente de Paula e outro no primeiro governo do Carlaile quando à frente da SEMAS esteve a Sra. Regina Rezende. Partindo do entendimento que de fato a Secretaria não realizava gestão sobre os recursos destinados à subvenção social, aos recursos previstos em seu orçamento para convênios com entidades a exemplo da APROMIV e aos recursos do Programa Bolsa Escola na tabela 11 demonstramos, o *quantum* de recursos estiveram sob a gestão do secretário de assistência social.

[146] Embora no nosso entendimento a supervisão de entidades não deva se restringir ás entidades que recebam recursos públicos estas mereceriam prioridade no processo de supervisão.

TABELA 11

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMPARATIVO DÀ PREVISÂO DE RECURSOS TRANSFERIDOS: 1993-2000

Ano	Previsão orçamentária total da SEDS	Previsão orçamentária total de recursos repassados a entidades através de convênios. *	% recursos repassados a entidades através de convênios.	Programa Bolsa Escola [147]	% Bolsa Escola
1993 #	82.258.614.80	89.746.447,20	109,10	-	-
1994	694.827,00	364.000,00	52,38	-	-
1995	3.345.084,90	1.450.000,00	43,34	-	-
1996	7.305.990,49	2.730.000,00	40,25	780.000,00	11,5
1997	3.590.100,00	1.250.000,00	34,81	3.200.000,00	89,13
1998	2.361.600,00	1.100.000,00	46,57	3.910.000,00	165,56
1999	4.308.500,00	2.830.000,00	65,68	750.000,00	17,40
2000	6.480.800,00	3.151.000,00	48,62	1.020.000,00	15,73

Fonte: LOAs do período
***Incluindo subvenções sociais até o ano de 1996 e convênios com entidades através da SEDS.**
 # No ano de 1993 a moeda corrente era o Cruzeiro real, diferente da moeda dos demais anos, que passou a ser o real.
Os espaços em branco assim estão devido à inexistência do Programa Bolsa Escola no período de 1993-95.

Observa-se que o valor das subvenções sociais e convênios com entidades em 1993 foi superior a todo o orçamento destinado à SEDS. Nos demais anos os recursos transferidos de uma ou outra forma giraram em torno de 50% dos recursos totais previstos para a SEDS sendo que apenas em 1997 tais recursos se distanciaram dos 50% para menor.

Ainda tendo como principal foco de interesse os recursos destinados à SEDS, convém aqui estabelecer comparação entre essa e a APROMIV, principal entidade não-governamental a atuar na área da assistência social. A tabela 12 traça tal comparação, levando também em conta outras fontes de recursos à disposição da APROMIV:

[147] O Projeto encaminhado para a câmara, em relação ao Bolsa –Escola no ano de 1996, previa a destinação de recursos em espécie para as famílias dos alunos inseridos. Por não ter sido aprovado pela Câmara, criou-se o programa Bolsa-Escola em1997, cujo benefício consistia em cesta básica mensal.

TABELA 12

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SEDS E PARA A APROMIV: 1993-2000

	SEDS		***APROMIV***			
	Total final à disposição da SEDS	Participação orçamento municipal	Subvenção SEDS	Subvenção Educação*	Total de recursos	Participação orçamento municipal
1993 **	43.346.472,00	0,62	46.400.000,00	-	-	-
1994	360.827,00	0,47	334.000,00	41.000,00	375.000,00	0,49
1995	2.395.084,90	1,48	950.000,00	-	-	-
1996	4.315.990,49	2,07	2.210.000,00	2.210.000,00	4.420.000,00	2,12
1997	2.490.100,00	1,44	1.100.000,00	2.432.000,00	3.532.000,00	2.05
1998	1.361.600,00	0,65	1.100.000,00	1.710.082,00	2.710.082,00	1,30
1999	3.308.500,00	1,55	1.100.000,00	1.400.000,00	2.400.000,00	1.12
2000	5.436.800,00	1,98	1.044.000,00	1.422.000,00	2.466.000,00	0,89

Fonte: LOAs do período
Espaço em branco refere-se às informações não obtidas.
***Em 1997, 1998, 1999 e 2000 a Bolsa-Escola constava no orçamento da educação.**
Em 2001 a Cesta- Escola esteve no orçamento da SEDS.
****** **Valores em Cruzeiros Reais (CR$).**

Em todos os anos – exceto no ano eleitoral de 2000 – os recursos da SEDS foram inferiores aos recursos à disposição da APROMIV; tal discrepância atingiu seu maior momento em 1998, quando os recursos da APROMIV perfizeram o dobro dos recursos da SEDS. Tais números dão proporções mensuráveis àquilo que vem ficando cada vez mais claro ao longo da presente exposição: a maior capacidade política, administrativa e programática da APROMIV, somada à sua tradição em prestar serviços de grande visibilidade e aceitação social, compõem uma significativa capacidade institucional associada à APROMIV. Tal capacidade institucional da APROMIV é tão superior à verificada pela SEDS, que permite que a primeira funcione praticamente como uma "secretaria municipal", contornando vários obstáculos postos pela estrutura burocrática municipal, pela legislação que rege a atuação do serviço público brasileiro e, principalmente, a que disciplina o funcionamento da assistência social no país.

4.2.2 - Recursos Humanos

Em se tratando de política de assistência social, pode-se entender "recursos humanos" como um dos principais recursos (talvez o mais decisivo) necessários ao bom e efetivo atendimento das necessidades da população usuária. Neste item, trataremos inicialmente da política de recursos humanos adotada pela Prefeitura Municipal de Betim ao longo de todo o período de nosso interesse: 1993 a 2000. Posteriormente, concentraremos atenção sobre a política de recursos humanos que norteou as atividades da SAS.

O Estatuto dos funcionários da Prefeitura Municipal de Betim[148] orienta a política de recursos humanos desde sua entrada em vigor, em 1969. Obviamente, ao longo do tempo, vem sofrendo profundas alterações a partir de legislação oriunda tanto da Câmara Municipal quanto do Poder Executivo. Embora tenha havido nos últimos anos iniciativas de revisão do estatuto, dando-lhe um corpo coerente e atualizado, tais não se consolidaram[149].

No ano de 1996, a partir de um processo de discussão com as entidades representativas dos servidores, foi aprovado o PCCV[150] da Prefeitura Municipal de Betim, ao qual compete – dentre várias outras funções – regulamentar as carreiras, as progressões por tempo e por qualificação, o estágio probatório e os padrões de vencimentos dos servidores[151]. A partir do PCCV a prefeitura diferenciou os quadros setoriais de administração, saúde e educação, de forma que passaram a existir especificidades, de acordo com cada quadro setorial, na política de desenvolvimento de recursos humanos, de capacitação e remuneração dos mesmos, dentre outros. Desde então, os servidores públicos passaram a demandar oportunidades de qualificação e aperfeiçoamento profissional, tendo em vista que estas lhes conferem progressões na carreira e, conseqüentemente, aumento de seus vencimentos. Nos oito anos de governo Lara e Lima (1993 – 2000), foi instituído, na Divisão de Recursos Humanos, o Programa "REVER", o qual, a partir das demandas das diversas secretarias municipais, desenvolvia de forma direta ou terceirizada diversos cursos de treinamento e desenvolvimento profissional.

O governo que tomou posse em 1993 encontrou em funcionamento uma política de assistência ao servidor que, até então, se restringia à concessão de cesta básica mensal àqueles

---

[148] Lei nº. 884 de 12/12/1969.
[149] O Estatuto geral dos funcionários públicos (1969) convive com o Estatuto do Pessoal do Magistério Público Municipal de Betim, criado através da Lei nº. 1.831 de 31/08/1988.
[150] Lei nº. 2886/96 de 24/06/1996.
[151] Nesta época a Prefeitura de Betim contava com 7.122 servidores, conforme consta nos dados de março/96, fonte Betim,1996).

que auferissem um vencimento máximo de dois salários mínimos[152]. A partir de 1993, a política de assistência ao servidor passou a contemplar o Serviço de Segurança e Medicina do Trabalho, a preparação para a aposentadoria[153], a concessão de vales-transportes e o pagamento de férias-prêmio em espécie e de qüinqüênios, estes dois últimos suspensos até o ano de 1993. Iniciou-se também neste ano, o programa de estágios para alunos do ensino médio, bem como do ensino superior. No governo de Jésus Lima (1997 – 2000), a contribuição dos servidores do município de Betim para o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) foi suspensa face à intenção de se implementar a previdência municipal, criada legalmente no governo do prefeito Ivair Nogueira (1989 – 1992)[154]. Tal previdência municipal, no entanto, não foi regulamentada e tampouco implantada, de forma que a partir desta data, passou a acumular-se uma dívida, já que não se procederam a contribuições do poder público nem dos servidores para a previdência criada[155]. Como conseqüência desta suspensão da contribuição ao IPSEMG[156] e da não efetivação da previdência municipal, muitos servidores e seus dependentes deixaram de ter acesso à assistência médica oferecida pelo mesmo. A Constituição de 1988 regulamentou o regime estatutário para os servidores públicos nas três esferas de governo, o que levou o governo municipal de Betim a realizar, em 1989, gestão do Prefeito Osvaldo Franco Partido Democrático Trabalhista (PDT) o primeiro concurso público, para as áreas de saúde, administração e educação. Com o referido concurso, tanto os funcionários existentes como os novos admitidos, se tornaram efetivos, sob o regime estatutário. Outros concursos públicos foram realizados nos anos de 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 2000, 2002 e 2003 e 2007 destinados tanto ao preenchimento de vagas no quadro da administração, quanto, por vezes, específicos para a saúde ou educação.

As informações tratadas com relação ao período anterior ao ano de 2006 foram obtidas, portanto, a partir das Leis Orçamentárias Anuais[157], assim como de entrevistas

[152] Esta assistência permanece até a presente data, tendo o benefício se transformado em um "cartão cesta-servidor" o qual, a exemplo do Programa Cesta-Escola, permite ao beneficiário realizar suas compras nos supermercados conveniados até o valor limite estabelecido para o cartão.

[153] Tanto o programa de preparação para aposentadoria como as ações de atenção aos aposentados desenvolvidas no período 1993-2000, foram suspensas no período 2001-2006, devendo a primeira ser retomada em 2008 face à aprovação da Lei 4.424, de 28 de novembro de 2006 que institui o programa de preparação para a aposentadoria – PPA no âmbito da prefeitura municipal de Betim.

[154] Lei nº. 2294/92 de 23/12/1992.

[155] Observe-se que a vinculação dos servidores públicos ao IPSEMG consistia apenas no acesso à assistência à saúde, tendo em vista que, aposentadorias e pensões eram assumidas pelo poder público municipal.

[156] A prefeitura no governo do prefeito Jésus Lima deixou de recolher sua parcela e, mesmo tendo recolhido a parcela de contribuição dos servidores, não a repassou ao IPSEMG, o que acarretou a suspensão do convênio.

[157] Lei nº. 4275/05 de 28/12/2005. Todas as LOAs do período estudado contêm um item referente a cargos e respectiva quantidade de funcionários lotados em cada órgão (Recursos Humanos por Órgão).

realizadas com pessoas que atuaram nos períodos 1993-2000 e 2001-2006. A consolidação de tais informações possibilitou identificar o quantitativo de recursos humanos da SEDS organizado de acordo com as funções às quais se dedicavam, conforme apresentamos a seguir:

TABELA 13

RECURSOS HUMANOS ALOCADOS NA SEDS: 1993-2000

Função/ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gerencial	11	12	14	14	18	10	10	12
Nível Superior	06	03	06	09	19	10	13	10
Técnico/operacional	03	08	05	07	06	10	16	16
Administrativo	11	12	14	19	19	16	11	14
Estagiários	00	00	00	00	34	16	32	30
Serviços gerais	00	00	00	00	00	00	13	14
Indefinido	00	00	00	00	00	00	00	00
Total	31	35	39	49	96	62	95	96

Fonte: LOAs do período.

A análise dos dados revela que, nos governos Lara e Lima, o número de pessoal da SEDS triplicou, passando de 31 para 96 funcionários em oito anos. Se observado o período 1993-1996, constata-se que essa progressão quantitativa foi sutil, na medida em que subiu de 31 para 49 funcionários. Na transição dos governos Lara para Lima (1997), a progressão do quadro de pessoal foi significativa, na medida em que cresceu de 49 para 96 funcionários, mantendo tal quantitativo ao longo do governo Lima (exceção feita apenas ao ano de 1998, quando o total reduziu-se para 62).

Com relação a cargos de chefia/gerenciais, este período apresenta uma média em torno de 13 cargos, sendo que, apenas no ano de 1997, o número de cargos gerenciais atingiu 18. O número de profissionais de nível superior apresentou uma relativa instabilidade ao longo de todo o período, porém, teve sua média elevada ao final do período considerado. Os funcionários com função técnico-operacional foram da ordem de 03 em 1993 e a partir de uma progressão relativamente constante, chegam a 16 em 2000. Embora haja um destaque nos anos de 1996 e 1997, quando foram 19 os funcionários com função administrativa, a média no período gira em torno de 13 funcionários.

A provisão dos cargos se deu tanto através da convocação dos profissionais aprovados em concursos quanto pelo preenchimento dos cargos comissionados[158]. Utilizou-se também a contratação de profissionais através de convênios com organizações não-governamentais, em especial o Centro de Defesa de Direitos Humanos de Betim. A despeito da formação e experiência, o corpo de cargos comissionados da SEDS demonstrava um grande comprometimento e dedicação ao trabalho.

No planejamento estratégico-institucional realizado pela SEDS em 1994, foram identificados vários problemas referentes a recursos humanos, tais como: indefinição de funções, falta de programas de capacitação específicos, confusão entre militância e exercício profissional, falta de preparo para o exercício do cargo, deficiência gerencial, falta de rigor na seleção de pessoal, predominância do vínculo comissionado e contratos[159], quadro de funcionários inadequado para a Secretaria e falta de habilidade e experiência política. Entrevista com uma pessoa ocupante de cargo comissionado em todo o período 1993-2000 demonstra a fragilidade da política de recursos humanos na área:

> ...Eu vejo que, no primeiro mandato, a relação foi mais profissional, mais preocupada com resultados, em fazer a coisa acontecer. No segundo mandato, acho que teve muitos problemas na questão da gestão de projetos, coordenação de projetos, que são cargos intermediários. Caiu em qualidade, e muito, tanto da APROMIV quanto da Secretaria. Porque aí virou meio que assim... tinha época em que eu achava que era meio casa da mãe Joana mesmo. Alguns cargos foram negociados com vereadores, isto teve (sic). Pessoas que foram sem uma preparação ou sem história de assistência...aquela coisa de achar que assistência qualquer um pode fazer..."sou boa em mexer com o povo, então vou fazer assistência, vou trabalhar na assistência. (Depoimento verbal)[160].

Uma das características da assistência social na história é que, devido à associação tradicional que é feita entre essa e o assistencialismo que lhe deu origem, predomina a imagem de que se trata de uma área de ação que não exige qualificação profissional específica. Dessa forma, a assistência social tem sido área preferencial para alocação de pessoal sem experiência ou qualificação com os quais, entretanto, os governantes tivessem compromissos políticos ou pessoais. A avaliação do(a) entrevistado (a) é que no governo Lima isto se adensou:

---

[158] Cargo de livre provimento correspondendo a cargo de confiança, cuja remuneração corresponde ao salário acrescido de uma comissão proporcional ao nível do cargo. Em geral, seu preenchimento acontece via confiança política partidária.

[159] Apenas 15% dos funcionários eram efetivos.

[160] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 26.09.06.

> ...no segundo mandato isto foi muito mais pesado, inclusive questões políticas mesmo, ou eleitorais, politiqueiras (sic). Foi uma época muito ruim de trabalhar, e aí eu falo da APROMIV e da Secretaria...Eu fui feliz no governo da Maria do Carmo. E no governo do Jésus, por conta destas coisas muito intensas de questões políticas, nem era mais a questão da disputa entre APROMIV e Secretaria, foi uma coisa muito pesada...pessoas que não viam a assistência como política pública... (Depoimento verbal)[161] .

Não havia nesta ocasião uma política de formação ou capacitação institucional dos servidores da SEDS. As iniciativas neste sentido giravam em torno do apoio financeiro e da liberação dos funcionários para participação em diversos cursos e seminários, inclusive em outros Estados. Além disso, houve, por parte da Secretaria, um investimento até esta data inédito, no sentido de organizar diferentes seminários com temáticas afins à assistência social com a participação de pessoas renomadas da área, tendo sido Betim, inclusive, sede de um encontro nacional de secretários de assistência social do PT.

O que pode se concluir a respeito de tal exposição é que, no que tange ao quadro de pessoal da SEDS, verificou-se no período de 1993 a 2000 uma lenta – e tímida – construção. É fato que grandes resultados não foram alcançados, porém o número total de servidores cresceu significativamente, assim como o número desses com qualificação de nível superior. Várias medidas de apoio e incentivo ao servidor foram levadas a cabo – mesmo que de forma incompleta, como no caso da previdência municipal – o que não pode se deixar de considerar. Em um sentido quantitativo, certamente, trata-se de um reforço da "capacidade administrativa" da SEDS.

4.3 – Capacidades Políticas

A busca de viabilidades políticas para a implementação das ações propostas pressupõe que a instituição estabeleça conexões internas e externas com os principais atores e sujeitos sociais envolvidos nos processos decisórios. Sendo assim, as orientações conceituais, políticas e ideológicas do governo municipal e do gestor da assistência social definirão quantos e quais serão os atores envolvidos, bem como o *quantum* de transparência e de responsabilização pública estarão presentes na gestão. A capacidade política comporta ainda, a busca de

[161] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 26.09.06.

viabilidades, autorização, apoio e legitimidade perante os diferentes atores para a implementação das ações. De alguma forma demonstramos, durante todo o texto, elementos da capacidade política da SEDS/ SEMAS permeando as demais capacidades. Como parte da análise das capacidades políticas, serão analisados aqui tanto o CMAS quanto o Poder Legislativo Municipal. Embora estes não possam, de forma direta, corresponder à capacidade política do órgão gestor da assistência social, a atuação destes dois órgãos podem expressar a maior ou menor liderança e coordenação do governo municipal para a construção de pactos e acordos. O funcionamento do CMAS de acordo com os preceitos legais que o estabelecem indica não apenas o exercício de funções de claro interesse público (fiscalização, proposição de medidas, dentre outras), mas também demonstra capacidade política do órgão gestor da assistência social, uma vez que a participação popular é geradora de legitimidade e, o que o fortalece politicamente. Já o Poder Legislativo local se coloca – por definição – como espaço de construção de consenso em torno dos rumos a serem adotados pelo Estado, de forma que é, assim, palco essencial para que a assistência social viabilize seus objetivos.

4.3.1 O Conselho Municipal de Assistência Social

De forma indireta a atuação dos conselhos de políticas interferem na gestão da política pública na medida em que a eles competem por exemplo a fiscalização das ações realizadas e a aprovação de propostas programáticas e financeiras do governo municipal.

O CMAS de Betim foi criado em 15 de maio de 1996, juntamente com o FMAS[162].

O CMAS de Betim tem características paritárias na medida em que, sendo composto por 28 membros, 14 são representantes do governo e 14 são representantes da sociedade civil. Dos quatorze conselheiros indicados pelo governo, quatro são vinculados à SEMAS, sendo um representante da CAAPD; dois representam a Câmara Municipal. (Depoimento Verbal)[163]; as secretarias de Governo, Planejamento, Saúde, Educação, Fazenda, Esportes e Desenvolvimento Econômico têm direito a um representante cada, além da APROMIV, que –

[162] CMAS e FMAS foram criados através da Lei Municipal n° 2.858 de 15 de maio de 1996, que instituiu a política de assistência social no município, em consonância com a Lei Federal nº. 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS).

[163] Atualmente, o Conselho discute a alteração da Lei com vistas à extinção da representação da Câmara. O parecer da Procuradoria Jurídica do Município reitera a indicação da CIB, de que não seria pertinente a inclusão de Vereadores como Conselheiros, ou mesmo como Conselheiros Governamentais, como é o caso de Betim. Reitera também a não adequação da participação de outros Conselhos no CMAS (Informações colhidas na Informações colhidas da Pesquisa de Campo realizada em 18.07.06.

equiparada legalmente a uma secretaria, e não enquadrada como representante da sociedade civil – também indica um representante para o CMAS.

A composição da sociedade civil se dá com quatro representantes de usuários; três representantes de entidades de organização de usuários; três representantes de organizações não-governamentais prestadoras de serviços; dois representantes de trabalhadores do setor; e dois representantes – não governamentais – de outros Conselhos Municipais (de segmentos afins à assistência social). Os representantes da sociedade civil são eleitos pela mesma, através de fóruns próprios, para mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período.

A política de assistência social de Betim proposta pela Lei 2858 (BETIM-MG, 1993), prevê a existência de oito CRAS – de acordo com a área de abrangência das regiões administrativas do município. As CRAS funcionariam como uma extensão do CMAS em cada região da cidade, embora com caráter consultivo, e o CMAS, deliberativo. Desde a sua criação, nunca assumiram a presidência do CMAS representantes de trabalhadores, usuários ou de entidades de defesa dos usuários; alternaram-se nesse posto apenas representantes da SEDS/SEMAS e de entidades de trabalhadores da área. Desde abril de 1998, o CMAS conta com uma Secretaria Executiva, ocupada por uma assistente social efetiva.

A representação de usuários no CMAS de Betim tem sido frágil. As CRAS não chegaram a ter um funcionamento continuado, e muito menos efetivo. Por diversos momentos pôde ser constatada a ocupação das vagas reservadas aos usuários por trabalhadores ou representantes de entidades. O mesmo não se pode dizer da representação dos trabalhadores que, militantes da área, atuaram assumindo posições que, nos momentos mais importantes, pressionaram a gestão governamental, tendo sempre por base as diretrizes da política de assistência social.

A paridade prevista na composição dos Conselhos pode ser analisada em termos quantitativos e qualitativos.

Além de garantir formalmente o mesmo número de representantes para governo e para sociedade civil, com relação à paridade há que se observar a freqüência às reuniões e as condições dos membros participarem das mesmas. Analisando as atas do período 1997 a 2000, constatamos a reincidência do assunto referente à ausência dos conselheiros e a conseqüente necessidade de aplicar dispositivos previstos no Regimento Interno visando a substituição dos mesmos face à ausência em duas reuniões consecutivas ou cinco não consecutivas. Note-se que à ausência justificada não se aplica o dispositivo. Observa-se ainda

que é freqüente a ausência justificada de, no mínimo, quatro conselheiros, por reunião[164]. Em termos de condições de participação, duas questões podem ser consideradas: o dia da reunião e os custos do deslocamento. As reuniões do CMAS em Betim aconteciam em dia útil e, até o mês de abril do ano 2000 tinham início às 18h30min., na sede da Prefeitura. A partir desta data, as reuniões passaram para o horário das 16:00 horas. Do ponto de vista dos representantes do Governo, participar da reunião significa estar a trabalho. Sendo funcionário público e estando a trabalho, o conselheiro tem a prerrogativa de contar com um veículo oficial para seu transporte. Diferente é a condição do conselheiro da sociedade civil, cuja participação no Conselho não consiste num trabalho remunerado pressupondo, portanto, que em dia útil no horário comercial, ele esteja em seu local de trabalho. Mesmo sendo uma atividade de relevante interesse público, a ausência ao trabalho para participação em plenárias e reuniões de comissão pode provocar constrangimentos ao conselheiro. No mesmo sentido, nem sempre o conselheiro é capaz de assumir os custos do deslocamento para participar das reuniões.

Sobressaem ainda, questões referentes ao estoque de conhecimentos técnicos e políticos dos Conselheiros, bem como à sua autonomia perante o Governo. Governamental ou não, o conselheiro depende de conhecimentos normativos e operacionais sobre a política pública em questão, para que seja possível desempenhar, com qualidade, suas funções de fiscalizar, propor, deliberar[165]. Os Conselheiros governamentais tendem a ter maior acesso e domínio dos procedimentos operacionais vinculados à máquina pública. Entretanto, sua participação no Conselho se deu por uma designação do Secretário da área, e os critérios para a escolha do mesmo, nem sempre se referem ao interesse, comprometimento ou conhecimento que tal conselheiro tenha em relação à política de assistência social. A representação governamental nem sempre assume posições discutidas na Secretaria de origem. A indicação do Conselheiro governamental revela o lugar que a assistência social ocupa para o Secretário de cada área. Entretanto, o que pode ser constatado é que, se o lugar ocupado pela assistência social for marginal, do ponto de vista do coordenador daquela pasta, o Conselheiro indicado será alguém que ocupa lugar marginal na Secretaria em referência, e teria, portanto,

[164] Determinados pontos de pauta, tais como aprovação do Orçamento Anual, a aprovação de Planos Anuais ou Plurianuais, de Relatórios de Gestão e Planos de Trabalho de Entidades, garantem maior participação dos Conselheiros em geral, devido à articulação feita previamente. Portanto, em termos de freqüência às reuniões do Conselho, e do ponto de vista quantitativo, a paridade fica dependente da pauta em questão.

[165] Tais atribuições referem-se ao caráter –instrumento de gestão – embora os conselhos possuam também ou principalmente um caráter ético valorativo.

disponibilidade para dedicar-se ao Conselho. Na situação oposta, se o conselheiro ocupa um lugar central na Secretaria de origem, sua disponibilidade para dedicar-se às atividades do Conselho estaria comprometida, e a qualidade e efetividade de sua atuação poderão ser decisivas.

Por outro lado, a princípio, podemos supor que os conselheiros da sociedade civil estão vinculados à área, enquanto representantes de trabalhadores, usuários e entidades e, por conseguinte, detêm conhecimentos acumulados referentes à política de assistência social. Nesse aspecto, é necessário considerar que a referida política experimenta, no momento atual, um processo de implantação de um novo paradigma conceitual, no qual busca efetivar-se como política pública de direito do cidadão cuja primazia da responsabilidade no provimento das ações, compete ao Estado. Estando ou não imbuídos desta nova orientação, faz-se necessário um continuado processo de capacitação tanto do ponto de vista conceitual, como do ponto de vista operacional, já que, neste último, a capacidade de proposição e inovação é constitutiva do surgimento de novas metodologias para o momento**.**

Pode-se entender que a rotatividade dos conselheiros comprometa o acúmulo de conhecimentos sobre a política. Mas o inverso não é necessariamente verdadeiro, na medida em que os conselheiros podem, mesmo tendo uma freqüência durante todo o mandato, vir a desenvolver uma participação passiva, formal e não crítica. Do ponto de vista político, a autonomia dos conselheiros da sociedade civil, em função da distância de suas bases, torna-os mais suscetíveis à cooptação, especialmente pelo governo.

A capacitação que tem sido usual no CMAS de Betim restringe-se a uma capacitação posterior à posse dos Conselheiros, na qual se desenvolve um panorama sobre a assistência social no Brasil; sobre o controle social e o papel dos Conselheiros; Sobre o Regimento Interno e o papel das Comissões existentes no Conselho (Normas e Ética; Política e Financiamento).

Constituindo-se em instância deliberativa no âmbito do município, com relação à política pública de assistência social, o instrumento de deliberação consiste em resoluções emitidas pelo CMAS e deliberações provenientes das Conferências Municipais. Sendo assim, passaremos a tratar dos dois mecanismos de deliberação previstos.

TABELA 14

RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO CMAS: 1996- 2000

Ano	Número de Resoluções
1996	01
1997	01
1998*	07
1999	04
2000	06
total	19

Fonte: CMAS Betim

Considerando o número de resoluções emitidas por ano, estas totalizam 19 entre 1996 a 2000. Em termos quantitativos podemos inferir que a capacidade do CMAS de normatizar sobre a gestão da área era baixa, entretanto, apenas a quantidade de resoluções não é suficiente para tal avaliação. Faz-se necessário, aproximar-nos do conteúdo destas resoluções para, então, iniciarmos uma conclusão quanto à resolutividade destas.

TABELA 15

CONTEÚDO DAS RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO CMAS: 1996-2000

Conteúdo das Resoluções	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Comissão provisória do Conselho	1					**01**
Eleição do Conselho.		1				**01**
Diretoria Executiva – Mesa diretora			1	1	1	**03**
Necessidade de o gestor apresentar plano e prestação de contas para o Conselho.					1	**01**
Inscrição de entidades e atestado de funcionamento.			1	1		**02**
Obrigatoriedade do CMAS aprovar Plano e Orçamento da Assistência Social.					1	**01**
Define 10% metas do SAC para crianças com deficiência.					1	**01**
Eleição sociedade civil para o Conselho.				1	1	**02**
Certificado de inscrição de entidades;					1	**01**
Alteração de denominação e de resolução.				1		**01**
Entidades conveniadas com o programa 'Brasil, Criança Cidadã."			1			**01**
Entidades conveniadas com o SAC.			1			**01**
Prestação de contas SEDS para o Conselho.			1			**01**
Secretaria executiva do CMAS.			1			**01**
Critérios para definição das instituições a serem conveniadas no Programa Brasil, Criança cidadã.			1			**01**
Total	**01**	**01**	**07**	**04**	**06**	**19**

Fonte: CMAS Betim.

Em termos quantitativos não encontramos parâmetro adequado para avaliar a capacidade de deliberação do CMAS. Em termos qualitativos, observamos que as atribuições que culminaram em maior número de resoluções são as que foram "provocadas" pelo executivo tais como: aprovação de planos, propostas, relatórios, bem como resoluções a respeito da concessão de certificados de entidades beneficentes. Apenas quatro resoluções apresentam conteúdo propositivo.

No período 1993-2000 foram realizadas três Conferências Municipais de Assistência Social, tendo sido a primeira realizada em 1996 com objetivo de aprovar o conteúdo da lei de criação da política municipal de assistência social, do Conselho e do FMAS [166]. Outro objetivo estratégico era o de possibilitar a reflexão e o acesso ao maior número de pessoas ao novo paradigma proposto ao definir a assistência social como política pública. As conferências posteriores, no período em questão, aconteceram nos anos de 1997 e 1999. O processo de organização das mesmas - salvo a autonomia do município observou as orientações emitidas pelo Governo Federal para tal

O conteúdo das deliberações das Conferências realizadas no período demonstra um avanço na capacidade programática do município, entretanto demonstra também que a grande maioria destas não foi implementada até a presente data. As informações a respeito da implementação das deliberações das conferências[167] demonstram, indubitavelmente que, tanto o CMAS quanto o órgão gestor, não incorporam o produto das conferências como objetivos e metas a serem perseguidos, fazendo com que tais fóruns, instâncias máximas de deliberação nas quais a população tem a oportunidade de interferir na política pública, desempenhem apenas um papel formal na gestão da política pública de assistência social

4.3.2 Produção legislativa no período.

Embora não seja objetivo desse trabalho o estabelecimento de uma aproximação ou análise da atuação do Poder Legislativo, consideramos importante identificar a produção legislativa, no período, com relação à área da assistência social. Sendo assim, utilizamo-nos do *site* da Câmara Municipal de Betim e a partir deste, construímos a Tabela 16 apresentada a seguir:

166 Posterior Lei Municipal 2858 de 1996

167 Anexo H – As Conferências Municipais de Assistência Social de Betim.

TABELA 16

PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL: 1993-2000

Tipologia das leis apresentadas à câmara	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**total**
Relativas à assistência social	10	04	10	06	03	01	04	04	**42**
Relativas ao calendário municipal e a denominações de ruas e estabelecimentos, a reconhecimento de utilidade pública e a concessão de títulos, medalhas e diplomas.	47	102	189	90	57	51	107	49	**692**
Cargos, salários, estrutura administrativa, tributos Planos, orçamento, abertura crédito.	51	47	58	39	17	24	23	31	**290**
Doações, obras e urbanismo, alteração de leis, outras leis.	61	37	75	65	26	23	50	36	**373**
Total de leis votadas no ano	**169**	**190**	**332**	**200**	**103**	**99**	**184**	**120**	**1397**

Fonte: Câmara Municipal de Betim

Conforme podemos observar na tabela acima, no período compreendido entre 1993 a 2000 foram aprovadas 1397 leis pela Câmara Municipal de Betim[168]. Destas, apenas 2,72% tinham alguma relação com a assistência social. Por outro lado, 46,24% – quase a metade das leis aprovadas no período – referia-se a denominações de ruas, concessão de títulos, concessão de utilidade pública, ou mesmo definições a respeito de datas comemorativas.

Com relação às leis afins à assistência social aprovadas no período, podemos destacar:

Ano	**Conteúdo da legislação aprovada.**
1993	- Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; - Conselho e Fundo Municipal de Habitação Popular; - Coordenadoria Municipal de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente; - Convênios (sete);
1994	- Sistema de Atendimento ao adolescente em situação de risco; - Programa de hortas comunitárias; - Realização gratuita e exames de rotina nos alunos de 1ª a 4ª série e nas crianças das creches; - Subvenções sociais;

(Cont.)

[168] Embora tenhamos solicitado formalmente à Procuradoria Jurídica, em 2006, informações sobre o número e o conteúdo dos decretos municipais do período (1993 a 2006) e à Câmara de Vereadores informações sobre as proposições de leis oriundas do executivo, tais informações foram formalmente negadas.

1995	- Combate à prática de racismo; - Conselho Municipal de Prevenção do uso de drogas; - Reserva de unidades habitacionais populares para pessoas portadoras de deficiência; - Subvenções (quatro); - Concessão de cestas básicas a pessoas carentes; - Punição á restrição do direito da mulher ao emprego; - Conselho de alimentação escolar;
1996	- Obrigatoriedade da assistência ginecológica às alunas a partir de 12 anos de idade; - Centro de Apoio à Educação Integrada aos portadores de deficiência visual e auditiva; Destinação preferencial de lugares nos ônibus para portadores de deficiências, mulheres grávidas e para idosos; - Reserva de áreas para deficientes nos eventos promovidos pela Prefeitura; - Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente;
1997	- Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; - Função Pública do Conselheiro Tutelar; - Acessibilidade de portadores de deficiência;
1998	- Conselho e Fundo Municipal de Habitação Popular;
1999	- Programa de arrendamento residencial (PAR); - Celebração de parcerias entre poder público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos para promoção de ações no âmbito da política de assistência social; - Bolsa material escolar. - Passe escolar.
2000	- Conselho Municipal Anti-drogas; - Composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança; - Construção de creche no bairro Niterói; - Auxílio de assistência social aos dependentes de Eronildes Anastácio dos Santos e Elder Gonçalves de Souza;

Quadro 9: Legislação Municipal Afim à Assistência Social: 1993-2000

Fonte: Câmara Municipal de Betim

Da legislação aprovada, algumas leis possuem, em tese, maior capacidade de incidência sobre o sistema municipal de assistência social. Em primeiro lugar, a Lei 2.858 de 15 de maio (BETIM-MG, 1996), na medida em que, espelhada na LOAS Federal, conceitua a assistência social, define seus objetivos e diretrizes, cria o Conselho e o FMAS, instituindo-os como instrumentos de gestão acompanhados pelo Plano Municipal de Assistência Social. Depois, a Lei 2.612 de maio de 1995, que cria o Conselho Municipal de Subvenções Sociais, rompendo com a prática eleitoreira de conceder recursos públicos às entidades sem critérios e sem acompanhamento dos gastos. Em terceiro lugar, a Lei 2.619 de julho de 1995, que cria o Programa de Assistência Social Básica para atendimento de pessoas e famílias em situação de carência e risco social, prevendo e normatizando a concessão de cestas básicas, prática esta que tem sido emblemática da relação de troca estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo com a população. Por último, a Lei 3.247 de novembro de 1999, que define requisitos, segmentos, objetos, procedimentos e competências a serem observados no estabelecimento de parcerias, através de convênios entre prefeitura e entidades da sociedade

civil no âmbito da política pública de assistência social. A definição de critérios para o estabelecimento de convênios entre a Prefeitura e entidades da sociedade civil sofrem historicamente o vício que consiste em ter como pré-requisito decisivo o pertencimento e o apoio da entidade em questão ao campo político do governo ou, pelo menos, de se ter a perspectiva de cooptação e apoio político a partir da disponibilização de recursos financeiros.

A legislação que dispõe sobre o Conselho de Subvenções foi cumprida e, embora tenha se constituído num avanço, teve uma duração pequena e perdeu a validade após a criação do CMAS. As normatizações sobre a concessão de cestas básicas, bem como o Programa de Assistência Social Básica nunca se constituíram efetivamente, nem mesmo tornaram-se critérios utilizados para a concessão de cestas básicas. Por fim, a celebração de parcerias entre poder público e entidades, em nenhum dos períodos estudados foi pautada pelo que prevê a legislação municipal.

O Poder Legislativo inaugurou a prática assistencialista em grande escala a partir da eleição do vereador Pinduca em 1993, que alcançou um desempenho eleitoral considerável a partir da distribuição semanal de verduras e legumes, disponibilização de cursos de informática para jovens e de ambulâncias e ônibus para o uso da população. O ineditismo de tais práticas é confirmado pelo vereador Alex Amaral, que havia exercido mandato na Câmara dos Vereadores em período anterior a 1993:

> Pinduca deu uma incrementada no assistencialismo. O assistencialismo pisa no acelerador a partir de 1993. A Câmara de 1989/1992 não tinha este assistencialismo todo de ambulância...isso não existia...ninguém tinha ambulância ali dentro.Na verdade, a tentativa de assistencialismo (...) naquela Câmara anterior passava muito pelo movimento comunitário. A tentativa dos vereadores era a de controlar o movimento comunitário. (...) Já com o Pinduca não, a coisa abandonou o movimento comunitário e chamou completamente para ele...para a pessoa dele...isso em detrimento de toda uma organização comunitária, de todo um movimento de organização das comunidades, de discussão política....(Depoimento Verbal)[169].

Pinduca se elegeu desde a primeira vez, e também nas demais, com base em sua prática assistencialista. Seu sucesso eleitoral[170] fez com que os demais vereadores se espelhassem nele, e assim passassem a ter um papel executivo na medida em que seus gabinetes regionalizados e suas práticas políticas baseavam-se na disponibilização de benefícios e ações próprias de políticas públicas de responsabilidade do Poder Executivo. Tal

[169] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 12.12.06.
[170] Pinduca foi eleito vereador em 1993, Deputado Estadual em 1994, 1998, 2002 e 2006, além de vice-prefeito em 2000 e 2004, cargo que nunca chegou a assumir.

dinâmica, que ganha proporções consideráveis a partir da década de 1990 até os dias atuais, se coloca como uma nova variável na equação da assistência social no município de Betim: se, tradicionalmente, o principal obstáculo à consolidação da assistência social como direito reclamável era a ação clientelista de atores ligados ao Poder Executivo (combatida frontalmente pela LOAS, a partir de 1993), o advento do vereador Pinduca abre novo incremento ao clientelismo, multiplicando a quantidade de centros distribuidores de benesses em troca de apoio político. Dessa forma, temos que o fortalecimento institucional da SEMAS perante o assistencialismo tradicional – proveniente do Poder Executivo – que começamos a vislumbrar, tem seu valor bastante relativizado, já que o clientelismo proveniente do Poder Legislativo atinge proporções consideráveis nesse momento, e contribui decisivamente para esvaziar a significância do papel da SEDS/SEMAS como órgão principal na gestão da assistência social em Betim.

Diante desses dados, podemos concluir que embora o período fosse propício a normatização das ações de assistência social com base na mudança de paradigmas proposta pela LOAS , a capacidade propositiva tanto do executivo quanto do legislativo era baixa, já que fora possível politicamente aprovar legislações que mudariam a lógica formal predominante, fundada em interesses políticos e no clientelismo. No entanto, menor ainda foi a capacidade do executivo de implementar importantes legislações aprovadas, tais como a lei de parcerias e a normatização sobre concessão de cestas básicas. Tais projetos foram articulados por técnicos da Secretaria junto a vereadores e, embora contribuíssem para o avanço da assistência social local, se constituíam em contrapeso para ações norteadas estritamente por interesses políticos.

4.3.1 Conclusões do Capítulo

O período 1993-1996, nesta dissertação, assume a função principal de demonstrar o contexto e a institucionalidade local da política de assistência social, anterior à efetiva extinção em 1996 da LBA, principal órgão federal responsável pela área. Ainda assim, a discussão existente no Brasil neste período e no anterior, referente à possibilidade de implantação no país de uma nova concepção de assistência social, esteve presente também no município. Com relação à coordenação do governo federal, nestes anos, os órgãos e as entidades responsáveis eram alvo de um grande descrédito, o que acabou por arrefecê-las do

seu importante papel de assessoria aos municípios no processo de descentralização das políticas sociais que, pelo menos no caso da assistência social, aconteceu sem que os entes locais fossem minimamente preparados para assumir as novas funções.

Somado ao adverso contexto institucional da União, existia o contexto local caracterizado por uma concepção de assistência social equivalente ao assistencialismo que proporcionou ao órgão gestor da área a ocupação de um lugar periférico no conjunto do governo. Contraditoriamente, foi neste período que, em Betim, a área desenvolveu consideráveis capacidades programáticas inovando com relação aos governos anteriores, neste momento, sem a possibilidade de contar também com programas e projetos elaborados por outras instâncias de governo.

A diferença com relação ao período posterior – 1997-2000- diz respeito á uma singela alteração, para melhor, no contexto federal, através da aprovação de normatizações para a área e do início do co-financiamento de ações. Além disto, no plano local, a política de habitação alcançou sua maioridade, ao ser constituída a Coordenadoria de Habitação em 1996; e o CMAS foi instituído. Por outro lado, as alterações na coordenação da pasta (três) não foram elementos favoráveis à consolidação da assistência social, em um governo marcado por turbulências; e não foi possível avançar nas inovações programáticas, restringindo-se à continuidade daquelas ações iniciadas no período anterior.

Entretanto, várias foram as características comuns no período do governo do PT como um todo: o inexpressivo poder político e o lugar periférico desta área no conjunto do governo; a associação imediata entre assistência e assistencialismo impedindo o fortalecimento da área; o fortalecimento do primeiro-damismo, através do fortalecimento da entidade tradicionalmente presidida pela (o) esposa (o) do (a) prefeito (a); a concepção de assistência social predominante nesta entidade, que ocupava um lugar de uma secretaria no governo; a lógica adotada para o provimento dos cargos, nesta área, correspondente à baixa qualificação; a estrutura administrativa inadequada e insuficiente; a dispersão de grande parte dos recursos financeiros, previstos no orçamento da área para a habitação, APROMIV e Programa Bolsa Escola; as precárias condições físicas e materiais; a falta de identidade da secretaria com relação à APROMIV, perante a população e o governo.

Diante do exposto, podemos concluir que na ausência de capacidades políticas, o órgão gestor da assistência social avançou na consolidação de suas capacidades programáticas, mas não pôde acumular, contar ou garantir a existência dos recursos operacionais necessários para uma gestão efetiva, eficiente, qualitativa e sustentável.

Entretanto, não conseguimos nos furtar à indagação a respeito de como seria o desempenho do governo do PT num contexto de efetiva coordenação federal.

5 O GOVERNO DO PARTIDO LIBERAL (PL) E A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: 2001 A 2006

O presente capítulo tem por objetivo prosseguir a análise da gestão da assistência social no município de Betim, concentrando-se, para isso, no período de 2001 a 2006, ao longo do qual foi administrado por Carlaile Pedrosa. O enfoque adotado no capítulo anterior, que tratou do período de administração do PT, será novamente utilizado no contexto agora tratado, o que, inevitavelmente, ensejará uma comparação entre os dois recortes temporais.

Após duas tentativas frustradas, em 1992 e em 1997 – respectivamente como candidato a vice e a prefeito –, no ano de 2000 Carlaile Pedrosa venceu as eleições para prefeito no município de Betim pelo PL, tendo como vice Pedro Ivo Caminhas ("Pinduca"), do Partido da Mobilização Nacional (PMN). Em 2004 foi reeleito pelo PSDB, mais uma vez tendo Pinduca como vice (agora pelo Partido Progressista, PP)[171]. As eleições de 2000 foram marcadas pelo emprego – tanto por Carlaile quanto por Pinduca – de uma metodologia diferente: conscientes do desgaste que existe dos políticos perante a população, sobretudo no que se refere a promessas de campanha não cumpridas, eles registraram em cartório 22 compromissos, número equivalente ao da legenda pela qual disputariam. Todo o material de campanha continha os compromissos registrados no cartório de títulos e documentos de Betim, além da fotografia do ato de registro desses, como forma de garantir a credibilidade à população[172].

Durante todo o governo Pedrosa, esse tem podido contar com o apoio da grande maioria dos vereadores da Câmara Municipal de Betim, o que obviamente tem lhe possibilitado maior governabilidade (o que, em tese, beneficia a todas as áreas de atuação do Poder Executivo Municipal).

5.1 – Capacidades Programáticas

[171] Tanto em 2000 quanto em 2004, Carlaile Pedrosa venceu Maria do Carmo Lara (PT) na disputa pela Prefeitura Municipal de Betim.

[172] A grande maioria dessas propostas não foi cumprida e, face aos objetivos do trabalho, preferimos não comentar cada uma em separado.

5.1.1 - Ações

Ao iniciar o governo em janeiro de 2001, assumiu a SEMAS Regina Lúcia Resende[173], que permaneceu no cargo até meados 2004, o que garantiu significativa continuidade para as políticas implementadas por esse órgão durante quatro anos. Durante o segundo semestre de 2005, o órgão municipal responsável pela assistência social foi dirigido interinamente pelo Secretário de Planejamento do município, o que evidencia mais uma vez o desprestígio político que acompanha a gestão de tal pasta. A secretária anterior afastou-se para candidatar-se a um cargo na Câmara de Vereadores. A partir de janeiro de 2005, assumiu o comando da SEMAS outro gestor destituído de experiência na área da assistência social, o ex-Secretário Municipal de Fazenda Raimundo Gonçalves Rego, que permaneceu no cargo até abril de 2007, quando retornou à coordenação da pasta a então vereadora Regina Rezende.

Em 2001 a secretaria continuava a dividir o mesmo espaço físico com a APROMIV. Possuía uma infra-estrutura precária também com relação a móveis e equipamentos. Aos poucos essa situação adversa foi amenizada embora ainda hoje não se possa considerar que funcione em condições adequadas. Em 2001, foi constituída na Secretaria Municipal de Assistência Social uma Equipe de Referência Técnica (ERT), composta por quatro assistentes sociais e um psicólogo (funcionários efetivos da Prefeitura Municipal de Betim que, no governo Lima/PT, atuavam em diferentes secretarias ou programas específicos). Tal equipe propôs à direção da secretaria a realização de um processo interno de PES – nos moldes daquele realizado no período PT- , com o objetivo de identificar as dificuldades existentes e propor ações alternativas de forma que a política de assistência social pudesse avançar enquanto política pública. O processo de planejamento estratégico contou com a participação de diversos técnicos efetivos, bem como de novos gerentes, e consistiu na definição da missão da SEMAS e na identificação de problemas e fragilidades, que posteriormente foram agrupados em temas, para os quais foram definidas as ações que contribuiriam para alterar positivamente a situação.

Merecem destaque, a partir da perspectiva de análise adotada nesta dissertação a melhoria das condições físicas de trabalho, e também a formação de uma equipe técnica com função de assessoria para a área da assistência social, além da realização do PES. A missão da SEMAS construída a partir da realização do PES foi:

---

[173] Sobrinha do ex-prefeito Osvaldo Resende Franco (1977/ 1982 e 1989/ 1991)**;** Regina foi Secretária Municipal de Desenvolvimento Social no período 1989 /1991. Foi também vereadora nos mandatos 1993 / 1996 e 2005/ 2008.

> Gerir e implementar a política de assistência social em consonância com a Lei Orgânica de Assistência Social, destinada à população do município de Betim em condições de vulnerabilidade sócio-econômica, constituindo, bem como publicizando, uma rede de serviços e programas de proteção, prevenção, promoção e inserção, que assegurem os mínimos sociais aos usuários de forma articulada com as demais políticas públicas. (BETIM/MG, SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2001).

Paralelamente à missão oficial, foi elaborada uma missão denominada “popular”:

> Atender às necessidades básicas da população de Betim em situação de vulnerabilidade através de uma rede de serviços de programas de iniciativas públicas e da sociedade, desenvolvendo a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, com base na Lei Orgânica da Assistência Social.((BETIM/MG, SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001).

O texto da missão revela haver o entendimento de que à SEMAS competia a gestão da assistência social no município cuja primazia da responsabilidade devia-se ao Estado, cabendo à sociedade civil um papel complementar. É nítido o alinhamento conceitual com a Lei Orgânica da Assistência Social, na medida em que adotava o novo paradigma referente ao entendimento desta como direito do cidadão e dever do Estado. Para efetivação desse paradigma, definiu-se como estratégia a divulgação das ações e critérios, a constituição de uma rede de atendimento, a articulação com as outras políticas setoriais e a garantia dos mínimos sociais aos usuários.

As discussões do planejamento estratégico resultaram na organização de seis temas: infra-estrutura, equipamentos e recursos financeiros; estrutura organizacional; relações externas; relações internas; controle social; política de assistência social. Dessa forma, o produto final do PES buscava fortalecer aspectos que compõem a “capacidade estatal” da Secretaria Municipal de Assistência Social, atuando não apenas no que tange à “capacidade administrativa”, mas prevendo objetivos que fortaleciam também a “capacidade política” (no item “relações externas”, que compreendia não apenas viabilização política dos objetivos da SEMAS junto a outras secretarias, mas também perante a sociedade civil) e as “trajetórias passadas” (no sentido de buscar apoio junto ao movimento nacional de consolidação da assistência social como política pública).

A partir de então, foi construído o modelo de gestão da assistência social no município denominado “descentralizado e participativo”, cujos requisitos para implantação a nível local consistiram na reforma administrativa, realização de concurso público, mudança de nome e da sede da Secretaria e instalação de todas as SEMAS regionais. Definiu-se que o sistema de

assistência social no município seria norteado pelos eixos da descentralização, da responsabilização do Estado e da participação da população. Os princípios e diretrizes definidos para o novo modelo de gestão referiam-se ao acolhimento enquanto filosofia e metodologia de trabalho, na articulação das potencialidades locais, na intersetorialidade, no monitoramento e avaliação, no estabelecimento de parcerias, centralidade na família e participação da população. Os objetivos da descentralização referiam-se à otimização de recursos, à promoção de maior visibilidade aos serviços, à realização do planejamento local, à garantia do acesso dos usuários às ações face à maior proximidade e, por fim, à promoção de maiores condições para que os técnicos estabelecessem vínculo com os usuários e se tornassem responsáveis pelo acompanhamento dos casos atendidos (BETIM/MG, SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001). Ao órgão gestor competiria a responsabilidade pela coordenação, articulação e execução da política, contando para tal com o CMAS na normatização, acompanhamento e avaliação (BETIM/MG, SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001).

A atualização do diagnóstico social de 1995 era uma das ações previstas dentro do PES, e foi realizada novamente através de convênio com a UFMG[174], tendo sido concluída em meados de 2004.

O Plano Plurianual de Assistência Social foi elaborado em 2001 e demonstra através de um fluxograma – sem qualquer texto correspondente – os segmentos sociais a serem atendidos, a população alvo, os serviços que compõem os programas e projetos, assim como as modalidades de ação realizadas – ou planejadas – pela secretaria. Abarca, portanto, as ações realizadas diretamente pela secretaria, as desenvolvidas em parceria com outras secretarias, assim como aquelas realizadas através de convênios com entidades privadas ao longo do período de 2002 a 2005[175]. Analisando o texto do plano 2002/2005, identificamos já em sua apresentação um alinhamento conceitual com o conteúdo preconizado na legislação atual:

> A SEMAS vem desde 1993, trabalhando com o intuito de introduzir no município uma nova forma de pensar e agir sobre a assistência social, reconhecendo-a como política pública de direito do cidadão e dever do Estado. A concepção de assistência, sinônimo de clientelismo e favor, traduzida em ações benemerentes e pontuais, vem sendo aos poucos, substituída por serviços e programas que procuram atender às reais demandas da população, no sentido de se aproximar cada vez mais da garantia

[174] Departamento de Ciências Políticas (DCP) e Núcleo de Apoio à Política Pública de Assistência Social (NUPPAS).
[175] No ano de 2006, este plano foi revisto e seu produto orientará as ações de assistência social até o ano de 2009, desta vez orientado pelo SUAS.

> do direito aos mínimos sociais necessários à vida com dignidade. (BETIM/MG, SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2002).

O texto acima reconhece que, desde 1993 existe um movimento no sentido de romper com a lógica tradicional e assistencialista da assistência social, orientado pelos preceitos normativos da legislação que concebe a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. A análise da "capacidade estatal" aplicada no capítulo anterior ao contexto da assistência social no município de Betim deixa bastante clara a forma como se desenvolve tal processo: por detrás de uma ênfase do Estado cada vez maior à área da assistência social (crescimento da estrutura de prestação de serviços, assim como do aumento do percentual de recursos destinado à área), tinha-se uma secretaria frágil institucionalmente, e por isso, incapaz de contribuir para a consolidação da assistência social como direito reclamável.

Com relação ao período 2001 a 2006, pudemos ter acesso aos relatórios de gestão referentes aos anos de 2002, 2003, 2004 e 2005, os quais consistem em descrições das atividades realizadas por cada frente de trabalho da Secretaria, sendo que apenas o relatório de 2002 apresenta avaliação dos avanços e das dificuldades encontradas[176]. Em termos de avanços, este documento enfatiza cinco questões: a reforma administrativa implementada a partir de 2002, sob a ótica da regionalização dos serviços, que previa estruturas organizacionais que diferenciavam "ações-meios" e "ações-fins"; a realização do concurso público prevendo cargos que foram alocados na Secretaria; a mudança do nome e da sede do órgão gestor, que teria contribuído para a consolidação da identidade e identificação da Secretaria na cidade; o diagnóstico social do município; a "descentralização" da Secretaria que, naquele momento, já possuía seis unidades regionais. Nove foram os desafios apresentados neste relatório: a dificuldade da SEMAS em assumir a coordenação das ações de assistência social realizadas no município; focalização e seletividade dos programas existentes, restringindo, assim, o acesso do público demandatário; desconhecimento, por parte do pessoal da secretaria, dos temas relacionados com o orçamento público, acrescido da falta de coerência entre a necessidade financeira da SEMAS, o orçamento programado e o orçamento executado; necessidade do gestor municipal de assistência social estar articulado com as demais esferas de governo; necessidade de garantir investimentos na infra-estrutura das SEMAS regionais, especialmente com relação a equipamentos e mobiliário; necessidade

[176] O conteúdo dos relatórios de gestão dos anos 2003 é útil para identificar as ações realizadas na época, não trazendo, no entanto, conteúdos textuais avaliativos da gestão. Já o relatório de 2005 não observa o modelo previamente elaborado e possui características sintéticas que se restringiram à execução física das ações realizadas, ou seja, às metas atingidas pelas ações de proteção básica e proteção especial.

urgente de implementação de política de capacitação continuada dos funcionários; necessidade de superação da dificuldade de interação existente entre SEMAS e CMDCA; dificuldade de estabelecer a intersetorialidade; e, por fim, o último desafio apresentado referindo-se à necessidade de investimento na capacitação continuada dos conselheiros de assistência social, bem como implantação de um quadro de técnicos, à disposição, para assessoria ao Conselho.

Os planos plurianuais e anuais foram elaborados conforme prevê a normatização da área, entretanto, seu conteúdo é bastante similar, trazendo poucas inovações neste período, excetuando-se o de 2006 que já contém iniciativas referentes à implantação do SUAS na cidade. Parece-nos importante ressaltar que os planos têm sido mais um instrumento formal do que um instrumento através do qual vá se organizando o sistema municipal de assistência social. Isso pode ser comprovado na medida em que, na maioria das vezes, o plano é elaborado por uma equipe central, que assessora a Divisão Operacional, através de informações por ela solicitada às demais seções e setores da secretaria. Além disto, o plano é pauta nas reuniões da SEMAS apenas no período imediatamente anterior ao fim dos prazos de conclusão dos mesmos, não existindo, de fato o monitoramento e avaliação das ações previstas no plano[177].

Com relação ao tema relacionado ao controle social, foram definidas algumas ações, consideradas importantes. Uma destas ações constituía-se na efetiva implantação das Comissões Regionais de Assistência Social (CRAS). Tais Comissões, previstas na lei municipal que cria o CMAS e o FMAS, constituir-se-iam como braço do Conselho nas regiões administrativas da cidade, no sentido de promover a democratização da gestão das SEMAS regionais, de possibilitar o controle dos usuários sobre as ações e aumentar a articulação da rede de proteção social regional. Porém, as CRAS não se efetivaram, apesar dos esforços dos conselheiros e dos coordenadores das SEMAS regionais para que isso acontecesse.

Outra ação definida pelo planejamento em questão, que se relaciona com o incremento da "capacidade política" da SEMAS – e, conseqüentemente, com a melhoria da "capacidade estatal" dessa como um todo – foi a de buscar uma melhor divulgação das ações dessa para outros órgãos da administração pública municipal de Betim e, dessa forma, facilitar a viabilização política dessas. A forma de ação da SEMAS nesse sentido foi a realização do

[177] A implantação do sistema de informações sociais não se efetivou. Duas iniciativas neste sentido foram desencadeadas, mas não tiveram seqüência: a padronização dos formulários e a informatização da SEMAS. Entre final de 2007 e início de 2008 a SEMAS encontra-se em processo de contratação de empresa para formular e implantar seu sistema de monitoramento e avaliação, através de recursos co-financiados pelo Banco Mundial.

"café social": uma estratégia pensada para informar e convencer os demais Secretários a respeito da pertinência das ações desenvolvidas e/ou planejadas pela SEMAS. No mesmo sentido, com relação à sociedade civil, a atenção concentrou-se nas entidades parceiras e, para garantir uma melhor interlocução, foi proposta a implementação da supervisão de tais entidades e das demais. Para tanto, seria necessária a constituição de uma equipe específica (o que aconteceu por um período muito curto)[178]. Para estabelecer uma maior visibilidade junto à opinião pública, foi proposta a constituição de uma política de comunicação externa que incluísse a viabilização de um jornal da Secretaria. Para isso, previu-se a existência de um jornalista cobrindo as ações da SEMAS[179].

Uma forma através da qual se buscou fazer uso dessa abordagem de relacionamento externo foi na aprovação do novo organograma da SEMAS, que em muito se diferenciava do organograma anterior. Reconhecendo o poder e o interesse dos vereadores na temática "assistência social", assim como o desconhecimento desses com relação à mudança do modelo que se propunha implementar na área, deliberou-se pela articulação com a Câmara no sentido de realizar audiências públicas sobre temas afins à assistência social, o que não chegou a acontecer[180].

Ainda dentro do tema referente às relações externas, as discussões remetiam á necessidade de identificar possíveis parceiros externos, tanto no âmbito de entidades e empresas, quanto no âmbito dos governos estadual e federal e organismos internacionais[181] que pudessem investir na construção do novo sistema de assistência social no município[182]. Com relação às empresas, estas eram visitadas individualmente por coordenadores de seções da SEMAS, que apresentavam propostas de parceria. O resultado dessas iniciativas ficou muito abaixo do esperado, porém, mesmo assim, essas se colocam decisivamente como peças importantes no processo de consolidação institucional da

[178] Motivo pelo qual a implementação desta deliberação foi, além de incipiente, fugaz mediante o desafio posto (mesmo a despeito das diversas "solicitações" provenientes do CMAS).
[179] Também esta ação consolidou-se muito parcialmente, considerando que a SEMAS não contou com um jornalista por mais de seis meses e o jornal viabilizado não existiu por tempo maior do que este, mesmo porque sua elaboração e reprodução aconteciam através dos computadores da Secretaria, com uma tiragem que não cobria o número de funcionários ali lotados.
[180] Até o início de 2008, tal proposta não havia se concretizado.
[181] No período estudado, o único movimento da SEMAS em busca de parcerias foi a inclusão no convênio que a prefeitura negociava com o Banco Mundial, de recursos para o fortalecimento institucional da área através da aquisição de um sistema de informações e monitoramento das ações.
[182] Um dos funcionários com cargo comissionado foi direcionado para tal e sua atribuição era exatamente a de identificar fontes de financiamento. Como sua atuação não logrou os resultados desejáveis, em pouco tempo a funcionária foi desligada e as parcerias passaram a ser estabelecidas quando motivadas externamente, em se tratando das esferas federal e estadual.

Secretaria, pois demonstram tentativa de articulação da SEMAS no sentido de viabilizar política e externamente seus objetivos (enfim, a construção da "capacidade política").

Outro tema previsto se referia às relações internas. O colegiado que participava da elaboração do PES identificou um significativo obstáculo no sistema de comunicação interno à Secretaria. Os problemas de comunicação se relacionavam com a concentração de informações nas pessoas ocupantes de cargos gerenciais, sem o devido repasse para os seus "comandados". Além disso, na cultura da SEMAS, sempre existiu a cultura das informações não oficiais, que caracterizavam-se principalmente por conteúdos pouco virtuosos e cooperativos. Diante disso, foram propostos quatro instrumentos: implantação de caderno de recados em cada setor, a realização de uma reunião trimestral com todos os funcionários, a realização de reuniões semanais entre coordenadores de Divisão e a secretária municipal (única prática que se consolidou); e, por fim, a realização de reuniões mensais de avaliação e planejamento no âmbito de cada setor da secretaria. Independentemente do sucesso ou do fracasso dessas proposições, essas demonstram certo avanço no processo de fortalecimento institucional da SEMAS, na medida em que expressam a concretização de um dos indicadores claramente identificados por Repetto (2004) como típicos da "capacidade administrativa" de uma organização, que é a consciência que essa tem de si mesma e de seus problemas, assim como da busca por alternativas coerentes com a solução desses.

O PES em questão também tratou dos recursos humanos da SEMAS, especialmente a partir de duas formas distintas de ação: a realização de um concurso público em 2002[183]; e a definição de um programa de treinamento e capacitação de pessoal, tanto dos que ingressavam na Secretaria, quando dos que dela já participavam há mais tempo. Definiu-se por uma política de desenvolvimento de recursos humanos no âmbito da SEMAS. No bojo dessa, deveriam constar ações referentes à constituição de espaços de formação permanente, bem como projetos de capacitação continuada do quadro de recursos humanos. Foi instituída, então, por solicitação e articulação dos técnicos, uma reunião mensal entre os técnicos denominada "clínica do social" no qual assistentes sociais, psicólogos e pedagogos encontravam-se para discutir questões previamente definidas e capacitarem-se, contando para isto com recursos humanos internos ou externos. Tal espaço assumiu, ocasionalmente, também um sentido de organização institucional dos profissionais, de forma que, no momento de transição de secretários ocorrido entre 2004 e 2005, os funcionários da SEMAS elaboraram

[183] Mesmo antes do término do prazo de vigência do concurso a contratação de técnicos foi predominantemente viabilizada através de contratos temporários realizados pela prefeitura (encerrados em dezembro de 2008) ou pelas entidades conveniadas.

um documento, que foi encaminhado ao prefeito, referente às suas expectativas com relação ao perfil do novo responsável pela pasta mediante os desafios com os quais este iria deparar-se, tendo em vista a continuidade e a necessidade de avançar a partir das ações até então desenvolvidas. Tais ações, apesar de apresentarem deficiências consideráveis, são prova do avanço da SEMAS em seu processo de consolidação institucional: não apenas foi demonstrada consciência das deficiências internas da Secretaria (um dos itens que definem a "capacidade administrativa"), como também a capacidade de ação dessa foi potencializada, a partir do vínculo dos funcionários concursados e do aumento quantitativo de sua força de trabalho. Além disto, caso tivesse permanecido no tempo, sem grandes interrupções a "clínica do social" poderia ter se constituído em um embrião de organização coletiva dos funcionários, o que certamente contribuiria para alguma mudança institucional.

O novo organograma da SEMAS – cuja aprovação exigiu articulação da Secretaria com a Câmara dos Vereadores –, elaborado pela ERT, (responsável pelo plano plurianual de 2002), tinha como principais diretrizes tornar a Secretaria mais horizontal e romper com a lógica da segmentação. Sendo assim, as principais inovações do novo organograma consistiram na criação da Divisão Operacional, da Divisão Administrativa e na criação dos oito Setores Regionais (SEMAS regionais). As Seções responsáveis pelos segmentos já estavam instituídas na Secretaria, sendo algumas informais com relação ao organograma anterior, sendo apenas institucionalizadas no novo desenho institucional, embora esta não fosse a defesa da ERT, pois significava reforçar a lógica dos segmentos na estrutura administrativa[184].

O processo de elaboração orçamentária, concentrado totalmente na Secretaria de Planejamento, ainda durante o período 1993 a 2000, também foi revisto por ocasião da elaboração da LOA de 2003. A discussão do PES culminou em duas ações principais: a criação do sistema de monitoramento e execução orçamentária; e a realização de treinamento para gerentes e conselheiros sobre planos e projetos, orçamento e execução orçamentária. Até então, grande parte do monitoramento dos gastos realizados ficava a cargo da Secretaria de Planejamento, e a partir daí foi criado instrumental que possibilitou à SEMAS o conhecimento exato tanto dos recursos previstos, quanto dos recursos gastos e dos ainda disponíveis. A idéia era que o manejo deste instrumento não estivesse concentrado na Divisão Administrativa, mas sim coordenado por ela com a participação dos gerentes – e

[184] A surpresa com relação ao planejado pela SEMAS, foi a definição pelo governo de que uma seção e um setor anteriormente alocados na Secretaria de Agricultura estariam sendo transferidos paras a SEMAS: Recursos Alternativos (padaria e hortas comunitárias).

conhecimento dos conselheiros – de outras áreas da Secretaria[185]. Pela primeira e única vez o orçamento da SEMAS foi construído com base em um plano de ação elaborado de forma participativa, no âmbito da própria Secretaria, e este, traduzido na peça orçamentária para o ano de 2003. No entanto, o acompanhamento da execução orçamentária permaneceu centralizado, ou seja, o propósito de haver monitoramento se consolidou, mas não o da descentralização e publicização das informações, que acabaram por permanecer sob a guarda da Divisão Administrativa e Financeira e da (o) Secretária(o), obviamente, nunca ultrapassando tais limites.

As ações acima se constituíram, de alguma forma, referência para as ações da SEMAS até meados de 2002. A partir de então, o planejamento estratégico realizado deixou de ser observado.

Embora nem todas as ações deliberadas neste PES tenham sido implementadas, as que o foram possibilitaram um avanço da assistência social no município, especialmente em termos da sua visibilidade e organização geográfica. No final de 2003 foi desencadeado um processo de apoio à gestão das SEMAS Regionais, sob responsabilidade da ERT. A primeira ação foi a elaboração de PES em cada unidade regional, de forma que entre novembro de 2003 e setembro de 2004 as oito SEMAS regionais possuíam um macro plano para orientar as suas ações.

Até maio de 2006, as ações realizadas pela SEMAS estavam, ainda, organizadas na lógica dos segmentos, revelada pela estrutura administrativa da secretaria. A partir de então, pelo menos em termos formais, embora a estrutura organizacional permaneça a mesma de 2001, as ações começam a ser organizadas na lógica do SUAS. Neste trabalho, como os dados correspondem a maio de 2006, apresentamos, um panorama das ações realizadas no período, ainda com a predominância da lógica fundamentada nos segmentos de atenção da SEMAS.

Das ações expostas no Anexo G , algumas merecem destaque especial. Por exemplo, os programas Anjos da Guarda e Unidade Móvel de Assistência Social (UMAS). O primeiro, que funcionou entre 2001 e 2004, embora envolvesse todo o governo e tenha sido por ele elaborado, esteve sob coordenação da SEMAS. Tratava-se de uma proposta que envolvia funcionários comissionados da Prefeitura – convocados para participar – e membros da sociedade civil, que arrecadavam e distribuíam alimentos, roupas e mobília, aos moradores dos bolsões de pobreza no município (BETIM-MG, 2003). Em moldes conceitualmente

[185] Para tanto, o treinamento dos gerentes e conselheiros foi outra deliberação. No primeiro semestre do ano de 2002, a Divisão Administrativa organizou uma capacitação para conselheiros, técnicos e gerentes da Secretaria de Assistência Social que foi realizada por um técnico da Secretaria de Planejamento.

similares, o projeto da Unidade Móvel da Assistência Social (UMAS) foi fortemente defendido a partir de 2005 pelo Secretário Raimundo Rêgo, sem, contudo, ser implementado. Tratava-se um automóvel que – nos mesmos moldes do SAMU –, "equipado" com cestas básicas e dotado de um profissional de serviço social, percorreria a cidade para o atendimento dos casos emergenciais, demandados ou identificados através de busca ativa. Ambos os projetos, Anjos da Guarda e UMAS, por conferirem um forte traço de retrocesso com relação à concepção de assistência social em implementação no país, não obtiveram adesão dos técnicos da Secretaria. Isso demonstra que, apesar dos avanços na consolidação institucional da SEMAS, persiste uma significa distância conceitual e ideológica entre os profissionais efetivos da assistência social e os cargos comissionados do governo. O Centro de Triagem – Albergue Vítor Braighi-, antes sob gestão da SEDS passou a ser responsabilidade da APROMIV, para a qual são então repassados os recursos previstos na secretaria para este fim, afora os recursos de outros convênios. O fortalecimento da "capacidade estatal" da SEMAS, descrito acima, ocorreu em grande parte durante a gestão 2001-2004, o que não deixa de conferir um certo aspecto conjuntural a esse.

As principais inovações programáticas importantes referem-se ao repasse de recursos financeiros, via convênio, para creches e asilos destinados ao pagamento de contas de água, luz e telefone, afora o convênio referente aos repasses do governo federal para a realização das ações destas entidades. Outra inovação programática foi o estabelecimento de convênio com a Casa Benvinda em Belo Horizonte para o abrigamento de mulheres vítimas de violência doméstica com risco de morte; a instalação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher[186] e a realização da primeira Conferência Municipal de Políticas para Mulheres em 2004.

Até 2004 a seção de GTR investiu na constituição de unidades produtivas, através da concessão de matérias primas, máquinas e equipamentos diversos, garantindo a manutenção e os reparos diversos. Em 2002 através de uma oficina[187] a equipe deste programa e a ERT aprofundaram os conhecimentos a respeito de diversos temas afins à economia popular solidária e foi elaborado o plano de ação da seção para o período 2002 a 2005. Entretanto com a mudança, em 2005, da coordenação da seção, todo aquele referencial deixou de ser perseguido e passou-se a investir na constituição de cursos de artesanato em diversos locais da

[186] Lei Municipal n. 3.601 de 13 de Março de 2002.
[187] A oficina do GTR em 2002 contou com uma facilitadora da Prefeitura de Belo Horizonte, a qual possui grande acúmulo em economia popular solidária.

cidade e a partir de julho de 2006 inaugurou-se um espaço para profissionalização onde acontecem cursos de elétrica

de autos, padeiro, bombeiro, dentre outros[188]. Na verdade a nova coordenadora, oriunda do órgão responsável pela cultura no município, contava com o apoio pessoal e direto do prefeito municipal o que lhe possibilitou contar com recursos e infra-estrutura, além da possibilidade de imprimir sua concepção de trabalho e renda è revelia das orientações normativas municipais, federais e estaduais. Mais uma vez, observa-se a capacidade política, oriunda de relações pessoais de cargos comissionados como causa do incremento nas condições operacionais e da autonomia de gestão inclusive com relação ao gestor da política. Desta forma, hoje esta seção encontra-se, se tudo continuar como em 2006 e 2007, com condições para ser a próxima área a se emancipar e se desligar da estrutura da SEMAS.

Na Seção de Apoio ao Trabalhador, o diferencial com relação ao período do PT foi a implantação da AGENDE e dos programas Bolsa-emprego – municipal, estadual e federal. O Banco do Povo e o Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (PROGER) deixaram de funcionar no município já que a SEMAS não mostrou interesse em sua continuidade. A Agência de Serviços Eventuais se conformava como uma agência na qual prestadores de serviços eventuais[189] eram treinados e encaminhados de acordo com a demanda do mercado de trabalho do município[190]. O programa Bolsa-Emprego foi implantado no município em julho de 2001[191], com o objetivo de promover e facilitar o acesso dos estudantes de nível superior, segundo grau, e supletivo de segundo grau, ao estágio supervisionado e ao primeiro emprego. Os estudantes recebem uma bolsa salário das empresas e estas, em contrapartida, ficam isentas de até 40% dos Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). De acordo com o Relatório de Gestão 2002 da Secretaria, em 2001 – período de maior abrangência do Programa – 9.939 pessoas foram inscritas[192], 717 foram encaminhadas e 186 foram atendidas com o estágio.

Com relação à atenção à criança e ao adolescente, dos programas anteriormente desenvolvidos, foram extintos o PINT, o POASF, o Curumim e o apoio à ARCA. Exceto o

[188] Este espaço consiste no prédio onde a secretaria funcionou entre 2001 e 2006, já que a partir de julho de 2006 ela passou a funcionar em prédio no Centro da cidade, em imóvel que para ser alugado exigiu a alteração da Lei Orgânica Municipal já que esta impedia a locação de imóveis cujo proprietário fosse vereador, por exemplo, como é o caso.

[189] Dentre eles faxineira, bombeiro hidráulico, eletricista residencial, pintor mobiliário, pedreiro de acabamento, lavadeira/passadeira, e auxiliares de serviços gerais.

[190] Os cursos de capacitação aconteceram apenas em três períodos.

[191] Lei Municipal nº3434 de 12.02.2001.

[192] Estas inscrições aconteceram, predominantemente, após ampla divulgação, na qual os jovens do município compareceram ao ginásio poliesportivo em determinados dias e se submeteram a filas imensas na expectativa de iniciarem-se no mercado de trabalho.

Curumim, tais programas foram extintos por motivos políticos, já que esses apresentavam forte identidade com os governos do período 1993-2000. Os principais programas de iniciativa municipal destinados às crianças e adolescentes que se mantiveram ao longo de todo o período estudado foram: PETI, em convênio com a entidade GLACUS, que corresponde ao desenvolvimento de oficinas diversas nas diferentes SEMAS regionais e o AABB Comunidade, convênio com AABB que oferece atividades esportivas e culturais para 120 adolescentes na sede da AABB em Betim. Em função das orientações federais novas ações foram instituídas tais como o Programa Agente Jovem, a atenção à criança e ao adolescente vítima de abuso e exploração sexual e a atenção às crianças e adolescentes vítimas de violência ou negligência.

O atendimento ao portador de deficiência foi feito, basicamente, através das mesmas ações anteriormente desenvolvidas, porém, neste período, as ações referentes ao grupo de convivência entre surdos, ao encaminhamento para acesso a moradia e à supervisão de entidades de portadores de deficiência foram preteridas. Várias ações propostas para a atenção a este segmento não foram consolidadas. A atenção às mulheres vítimas de violências domésticas permaneceu acontecendo nos moldes anteriores, exceto pelo fato da Delegacia Adjunta de Crimes Contra a Mulher ter passado a funcionar no mesmo espaço físico da Delegacia Seccional da Polícia Civil. Em termos de novas ações, de fato implementadas, destaca-se a Central de Intérpretes para pessoas com deficiência auditiva, a instalação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, e do Conselho da Mulher.

Embora a relação entre a SEMAS e a APROMIV tenha deixado de ser conflituosa – na medida em que estas passam a funcionar em separado tanto no aspecto físico, quanto no aspecto operacional, – assim como nos governos anteriores -, não se conseguiu garantir o comando único das ações de assistência social: permanecem a autonomia e o poder político concedidos pelo governo à entidade comandada pela primeira dama municipal. Bom exemplo disso foi a progressividade da implantação de núcleos regionalizados de atenção a criança e ao adolescente vinculados à APROMIV, o que caracterizou uma sobreposição de ações que, por sua vez, não guardam nenhuma forma de articulação com a SEMAS. No mesmo sentido, assistem-se, no período do governo Pedrosa, à constituição de uma estrutura equivalente à de uma secretaria, vinculada à chefia do Gabinete do Prefeito, que se responsabiliza pela gestão dos programas Cartão Cesta-Escola e Bolsa-Família[193].

[193] Exemplo disso é o fato da SEMAS ainda não ter obtido, até meados de 2006, acesso a informações a respeito de quais são as famílias beneficiadas pelos programas Bolsa-Família e Cartão Cesta-Escola.

Por fim, outra ação significativa implementada em Betim, a partir de 2001 sob o selo da SEMAS, foi a inauguração de dois restaurantes populares[194], e o recebimento de recursos federais para a implantação de oito cozinhas comunitárias, um banco de alimentos e para a compra direta do produtor de alimentos[195]. Apesar desses empreendimentos serem co-financiados com recursos do orçamento da referida Secretaria, essa nunca deteve qualquer grau de poder – ou qualquer outro tipo de controle – sobre sua gestão, o que configura uma situação ainda bastante semelhante com a encontrada nos dois governos anteriores que estiveram à frente da Prefeitura Municipal de Betim. No que tange a empreendimentos de grande visibilidade e impacto político, a SEMAS é alijada do processo decisório por instâncias dotadas de maior poder político. Acontecimentos desse tipo são capazes de colocar em perspectiva todos os avanços aqui listados no que tange à construção da "capacidade estatal" da SEMAS: grosso modo, o terreno conquistado pela Secretaria era pouco valorizado pelos outros atores políticos da cena municipal, de forma que o amadurecimento institucional da SEMAS continuou a encontrar barreiras significativas nos mesmos pontos em que encontrava durante as administrações do período 1993-2000.

5.2 – Capacidades Operacionais

5.2.1 - Recursos Financeiros

Para análise dos recursos financeiros destinados à SEMAS, utilizaremos as LDOs e as Lei Orçamentária Anual (LOA) as referentes ao período 2001 - 2006. Apresentamos a seguir um quadro síntese referente ao conteúdo das ações de assistência social previstas nas LDOs e, em seguida, analisaremos a previsão e a execução orçamentária no período.

[194] Co-financiado com recursos federais.

[195] Em 2007 a SEMAS devolveu os recursos federais referentes às cozinhas comunitárias e até a presente data não implantou o banco de alimentos e a compra direta ao produtor. Note-se que os projetos e as negociações destes recursos, incluindo os restaurantes populares, aconteceram à parte da SEMAS, tendo sido viabilizadas pela Secretaria de Planejamento.

5.2.1.1 - As Leis de Diretrizes Orçamentárias.

2001 – Lei n° 3359 de 24/06/2000
...IV- Desenvolvimento econômico e social:... c) ampliação dos programas alternativos de geração de renda para a população; d) continuação dos projetos de desenvolvimento da criança e do adolescente; e) continuação dos projetos de defesa dos direitos da mulher, dos idosos e dos deficientes.
2002- Lei n°3483 de 03/07/2001
Distribuição de cestas básicas; criação do serviço municipal de assistência social; implantação, na periferia, de serviços públicos e de equipamentos sociais e comunitários que descentralizem o atendimento até então concentrado na região central; construção de galpões para associações municipais; criação de empregos (atrair novas empresas); ampliação e melhoria dos programas de geração de renda; continuação dos projetos de assistência social em geral; implantação de políticas que priorizem a população de baixa renda; manter programas de evasão escolar e a repetência escolar em geral.
2003 – Lei n° 3670 de 22/07/2002
III - Assistência Social a) Continuação de projetos de desenvolvimento da criança e do adolescente; b) Continuação dos projetos de defesa dos direitos da mulher, dos idosos e dos deficientes; c) Distribuição cestas básicas a pessoas carentes; d) Sanar a carência de leite junto à população infantil; e) Construção e manutenção de Creches; f) Dotar a periferia de serviços públicos e de equipamentos sociais e comunitários que descentralizem o atendimento; g) Construção de galpões para Comunitários; h) Constituir a ouvidoria pública; i) Ampliar e melhorar os programas de geração de renda; j) Continuação de projetos de assistência social geral; k) Implantar políticas que priorize a população de baixa renda; I) Apoio à APROMIV, visando o atendimento à maternidade, infância e velhice.
2004 – Lei 3817 de 14/07/2003
III- Assistência social: a) continuação de projetos de desenvolvimento da criança e do adolescente; b) continuação dos projetos de defesa dos direitos da mulher, dos idosos e dos deficientes; c) distribuição de cestas básicas a pessoas carentes; d) sanar a carência de leite junto à população infantil; e) construção e manutenção de creches; f) dotar a periferia de serviços públicos e de equipamentos sociais e comunitários que descentralizem o atendimento; g) construção de galpões comunitários; h) constituir a ouvidoria pública municipal; i) ampliar e melhorar os programas de geração de renda; j) continuação de projetos de assistência social em geral; k) implantar políticas que priorizem a população de baixa renda; l) apoio à APROMIV, visando atendimento à maternidade, infância e velhice. (...) V – Trabalho: a) ampliação dos programas alternativos de geração de renda para a população carente;
2005 – Lei 4036 de 20/07/2004
III – Assistência Social. a) Implantar o sistema municipal de assistência social de forma informatizada, na Secretaria Municipal de Assistência Social, articulado com suas sedes regionais. b) Capacitar os funcionários da Secretaria SEMAS; c) Implementar supervisão às entidades conveniadas; d) Dar continuidade aos projetos de atenção à criança e ao adolescente em risco pessoal e social; e) Dar continuidade aos projetos de defesa dos direitos e atenção à mulher, às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos;

Cont.

f) Continuidade dos projetos de atenção básica às famílias em situação de risco através de cesta básica, dentre outras ações; g) Viabilizar construção e apoio à manutenção de creches; h) Dar continuidade à aquisição/construção de espaços públicos para o cumprimento da descentralização; i) Dotar a periferia de serviços e equipamentos públicos e comunitários; j) Potencializar as ações da rede privada de assistência social através do estabelecimento de convênios que complementem o quadro de recursos humanos, equipamentos e materiais; k) Dar continuidade à implantação do programa de GTR, ampliando os recursos humanos e financeiros; l) Ampliar projetos de assistência social em geral; m) Implantar ações de atenção a segmentos vulnerabilizados em locais de maior concentração de risco social; n) Implantar projetos sociais de desenvolvimento local de forma integrada com as demais políticas; o)Criar o centro de qualificação do adolescente; p) Dotar a SEMAS-sede de espaço físico próprio; q) Instalar o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Idosos; r) Implementar a política municipal de atenção ao idoso; V – Trabalho: a) Ampliação dos programas alternativos de GTR para a população carente;
2006 – Lei n° 4202 de 25/07/2005-
a) implantar o sistema municipal de assistência social de forma informatizada na SEMAS, articulada com as unidades regionais; b) Capacitar os funcionários da SEMAS; c) Implementar supervisão às entidades conveniadas; d) Dar continuidade aos projetos de atenção à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social; e) Dar continuidade aos projetos de defesa dos direitos e atenção à mulher, às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos; f) Continuidade dos projetos de atenção básica às famílias em situação de risco através de cesta básica, dentre outras ações; g) viabilizar construção e apoio à manutenção de creches; h) Dar continuidade à aquisição/construção de espaços públicos para o cumprimento da descentralização; i) Dotar a periferia de serviços e equipamentos públicos e comunitários; j) Potencializar as ações da rede privada de assistência social através do estabelecimento de convênios que complementem o quadro de recursos humanos, equipamentos e materiais; k) Dar continuidade à implantação do programa de GTR ampliando os recursos humanos e financeiros; l) Implementar e ampliar projetos de assistência social em geral; m) Implantar projetos sociais de desenvolvimento local de forma integrada com as demais políticas; n) Criar o centro de qualificação do adolescente; o) Dotar a SEMAS-sede de espaço físico próprio; p) Instalar o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Idosos; q) Implementar a política municipal de atenção ao idoso; r) Construção de quadras esportivas nas regionais da SEMAS e cobertura das construídas. s) Viabilizar a construção de abrigos municipais. t) Implementar programa Unidade Móvel de Assistência Social – UMAS. u) Viabilizar sede própria para os conselhos: da Assistência Social, do Portador de deficiência, do Idoso. v) Divulgar na mídia campanha contra o trabalho infantil, exploração sexual, violência doméstica, evasão escolar e ECA. w) Aquisição de equipamentos básicos para a SEMAS; x) Ampliar a integração da SEMAS com as demais secretarias; y) implantar Centro de qualificação e aperfeiçoamento profissional; z) Construção de creches; aa) Realização da Feira da Paz; bb) Destinar recursos para subvenção social; V – Trabalho: a) Ampliação dos programas alternativos de GTR para a população carente;

Quadro 10: A Assistência Social nas leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs): 2001-2006.
Fonte: LOAs do período

Ao visualizar o quadro 10, constatamos que houve um aumento progressivo do volume de ações referentes à assistência social que foram incluídas nas leis de diretrizes orçamentárias. Observamos que, em 2001, sequer constava da lei o termo "assistência social" como área específica de atuação, mas sim "desenvolvimento econômico e social". Deve-se considerar o fato que a LDO de 2001 foi elaborada no ano de 2000, quando o PT estava à frente do governo, o que ainda revela, portanto, a dificuldade daquele governo em assumir a assistência social enquanto política pública específica.

Em 2002, a primeira Lei orçamentária da gestão Pedrosa (produto do PES realizado pela Secretaria em 2001) apresenta inovações importantes, tais como: descentralização do atendimento; distribuição de cestas básicas; construção de galpões comunitários. Essas inovações apresentadas são importantes na medida em que, neste ano, inaugura-se em termos de diretrizes orçamentárias, a inclusão do item "distribuição de cestas básicas", revelando o que passaria a constituir o benefício emblemático da área no município.

A partir do ano de 2003, podemos identificar a presença de importantes ações nunca efetivadas, tais como: a) construção de galpões comunitários para o desenvolvimento de ações de inclusão produtiva; b) implantação do sistema de informações e monitoramento da assistência social; c) implementação de supervisão às entidades conveniadas; d) implantação de projetos de desenvolvimento local intersetoriais; e) criação do centro de qualificação do adolescente; f) viabilização de espaço físico próprio para sede da SEMAS; g) instalação do conselho do idoso; h) construção de quadras esportivas nas SEMAS regionais; i) construção de abrigos municipais; j) implementação da Unidade Móvel de Assistência Social (UMAS) – esta diferenciando-se da concepção das propostas anteriores -. As demais proposições foram, mesmo que não completamente, cumpridas.

O conjunto das Leis Orçamentárias do período 2001 a 2006 nos permite deduzir, em primeiro lugar, que as propostas versam majoritariamente sobre a continuidade das ações existentes. Grande parte das propostas inovadoras encontra-se no grupo das que não foram efetivadas (exceção à desconcentração das ações da SAS). Em segundo lugar, parece-nos curioso que, a partir de 2003, conste o item "trabalho" na LDO, cujo conteúdo demonstra uma duplicidade com relação ao item "assistência social" no que se refere à *ampliação dos programas alternativos de geração de renda para a população carente* (BETIM-MG, 2003)[196].

[196] Somado à criação do Centro de Qualificação e Aperfeiçoamento Profissional do Trabalhador, e ainda com a atual proposta do governo federal de municipalização das ações relativas ao trabalho e à geração de renda, ousamos deduzir que o município de Betim trilha caminhos em direção à criação de uma Secretaria específica de Trabalho e Renda.

Em terceiro lugar, constatamos que não foi ingênua ou ocasional a inclusão do quesito "distribuição de cestas básicas" na LDO a partir de 2002. Conforme pode ser observado na tabela 23 a alocação de recursos para esse fim aumentou substancialmente no período, ficando seu controle disperso entre vereadores, SEMAS e APROMIV (afora os recursos destinados ao Cartão Cesta-Escola). Sendo essa distribuição de cestas básicas "um fim em si mesmo" – sem outras ações que extrapolassem o contexto emergencial – podemos associá-la ao novo avanço da prática clientelista no município de Betim, inaugurada a partir dos anos 1990 pela ação do vereador Pinduca no âmbito do poder legislativo e a partir de 2001 pelo poder executivo.

5.2.1.2 - O Orçamento e a Execução Orçamentária.

Passamos a analisar a previsão orçamentária a partir de alguns aspectos relacionados à execução dessa mesma. Observando a tabela 17, constatamos que o orçamento municipal experimentou uma evolução considerável no período, de forma que, enquanto a população cresce 21,2% entre 2001 e 2005, a arrecadação municipal cresce 95,84%.

TABELA 17

POPULAÇÃO HABITANTE NO MUNICÍPIO E ORÇAMENTO MUNICIPAL EXECUTADO PER CAPTA: 2001-2006

Ano	População	Orçamento total previsto	Orçamento total executado	Valor executado per capta.
2001	323.188	276.673.130,	284.598.811,77	880,59
2002	335.236	341.890.000,	315.865.753,30	942,21
2003	348.491	410.000.000,	386.771.849,67	1.109,84
2004	376.318	494.000.000,	418.764.397,74	1.112,79
2005	391.718	541.855.000,	528.061.375,00	1.348,06
2006	407.003	637.510.000,	-	-
2007	-	761.423.704,	-	-

Fonte: Documento elaborado pela Divisão Administrativa da SEMAS/2006 (BETIM-MG, 2006); LOAs do período e IBGE (2006)

A progressividade financeira constatada na arrecadação municipal repete-se ao verificarmos os recursos destinados à assistência social, embora em proporções menores, conforme podemos verificar na tabela a seguir:

TABELA 18

PORCENTAGEM DE RECURSOS MUNICIPAIS PREVISTOS DESTINADOS À SEMAS: 2001-2006

Ano	População	Previsão orçamentária total (R$)	Previsão orçamentária total da SEMAS (R$)	Recursos municipais previstos destinados à SEMAS
2001	323.188	276.673.130,	7.544.490,	2,72%
2002	335.236	341.890.000,	10.124.943,	2,96%
2003	348.491	410.000.000,	11.464.406,	2,79%
2004	376.318	494.000.000,	13.158.520,	2,66%
2005	391.718	541.855.000,	16.849.900,	3,10%
2006	407.003	637.510.000,	26.010.200,	4,07%
2007	-	761.423.704,	-	-

Fonte: IBGE (2006); LOAs do período e documento da Divisão Administrativa e Financeira da SEMAS/2006.

Analisando os dados apresentados, constatamos que os recursos financeiros para a SEMAS partiram de 2,72% em 2001 e alcançaram 4,07% do orçamento municipal em 2006[197]. Entretanto, há que se observar que a grande ascensão dos recursos destinados à assistência social aconteceu apenas a partir do início do segundo mandato de Carlaile Pedrosa: até o fim de 2004, a participação desses no total do orçamento permaneceu na casa dos dois por cento, alcançando a casa dos três, em 2005 e a casa dos quatro, em 2006.

Em relação ao gasto em assistência social, um aspecto significativo a ser levado em conta é o grau de liberdade com o qual o Poder Público Municipal – seja ele representado pela SEMAS ou por quaisquer outras instâncias que se imiscuem de agir nessa área das Políticas Públicas – faz uso desses recursos. Nesse sentido, cabe analisar o quadro abaixo, que indica a parte dos recursos destinados à assistência social que passaram pelo FMAS antes de serem efetivamente executados.

[197] Esta constatação nos permite concluir que Betim aproxima-se da deliberação de Conferências municipais, estaduais e federais, no sentido que de seja destinado, no mínimo o percentual de 5% dos recursos públicos, em cada esfera de governo, para a assistência social.

TABELA 19

PERCENTUAL DO ORÇAMENTO PREVISTO PARA A SEMAS ALOCADO NO FMAS: 2001-2006

Ano	Orçamento previsto na SEMAS	Orçamento previsto no FMAS	Percentual de recursos alocados no FMAS
2001	136.800,00	7.407.690,00	98,18%
2002	1.960.905,00	8.164.038,00	80,63%
2003	2.474.406,00	8.990.000,00	78,41%
2004	1.124.600,00	12.033.920,00	91,45%
2005	2.670.100,00	14.174.800,00	84,12%
2006	4.566.000,00	21.434.200,00	82,43%

Fonte: Documento da Divisão Administrativa da SEMAS/2006; LOAs do período

A grande maioria dos recursos destinados à assistência social foi alocada no FMAS, ou seja, sob a supervisão e controle diretos do CMAS. O entendimento predominante no governo era o de que, no que tange à definição de quais recursos comporiam o FMAS, permanecessem no orçamento do órgão gestor os recursos destinados ao pagamento de pessoal e os referentes ao custeio de atividades administrativas, de forma que todos os demais seriam destinados ao FMAS. Em Betim esta lógica sofreu variações: por exemplo, em 2003 e 2004, as ações programadas no orçamento da SEMAS compreendiam a manutenção do Programa "Bolsa Emprego" que, por não constituir despesa de custeio ou administrativa, deveria estar prevista como repasse ao FMAS[198].

A tabela 20 abaixo demonstra como tem se efetivado o co-financiamento entre as três esferas de governo, previsto na LOAS:

TABELA 20

COMPARATIVO DE RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS PREVISTOS E EXECUTADOS: 2001-2006

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Federais	Previstos	628.130,00	1.807.800,00	900.000,00	1.442.000,00	1.350.000,00	6.689.000,00
	Executados	1.106.578,26	1.751.008,96	1.254.628,96	1.366.128,96	1.516.617,46	-
Estaduais	Previstos	0,00	10.000,00	15.000,00	100.000,00	40.000,00	530.000,00
	Executados			35.133,40	2.976,10	46.675,45	-

Fonte: Documento da Divisão Administrativa da SEMAS/2006 e a partir de SEMAS/2006 e MDS (2006)

[198] No mesmo sentido, em 2005 são incluídas no orçamento da SEMAS duas novas ações semelhantes: a manutenção das atividades do restaurante popular (que se repete e intensifica em 2006), e a contribuição ao Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social.

Com relação aos recursos federais transferidos ao município através de convênio com a SEMAS (note-se que aí não se encontram os recursos do Bolsa Família e do BPC, por exemplo), verificamos que a previsão aproxima-se da execução, havendo uma progressividade no período. Duas outras observações fazem-se necessárias: primeiro, o financiamento dos Serviços de Ação Continuada tais como, creches e asilos não tiveram suas metas e valores de custeio corrigidos no período[199]; em segundo lugar, como a SEMAS não tem gestão ou informações sobre o Programa Federal Bolsa Família, esses recursos (bem como os do BPC não são computados nesta tabela embora sejam recursos destinados ao público da assistência social.

Com relação à participação estadual no co-financiamento da assistência social, os dados revelam instabilidade tanto dos valores previstos – em geral, baixos – quanto dos percentuais de execução final desses. A tabela 20 nos permite proceder a uma comparação interessante a respeito da participação dos três níveis de governo no financiamento das ações realizadas a nível local.

TABELA 21

COMPARATIVO DE RECURSOS EXECUTADOS PELA SEMAS, POR FONTE: 2001-2005

		Fonte		
Anos	**Execução total SEMAS**	**Recursos federais**	**Recursos estaduais**	**Recursos municipais**
2001				
2002	10.012.456,99	17,49%	-	82,51%
2003	11.339.175,61	11,06%	0,03%	88,91%
2004	13.364.270,25	10,22%	0,02%	89,75%
2005	16.292.485,02	9,3%	0,28%	90,42%

Fonte: Documento da Divisão Administrativa e Financeira da SEMAS/2006) e MDS (2006)

O sistema de assistência social previsto na LOAS e no SUAS prevê a constituição de uma rede de serviços públicos e privados, podendo ser esses últimos financiados com recursos públicos (mediante supervisão e acompanhamento da instância financiadora). Em Betim, a supervisão de entidades conveniadas aconteceu, apenas em parte de 2002 e 2003, de forma que, via de regra, desconhece-se a concepção de assistência social adotada por essas entidades, o cumprimento das metas físicas, e até mesmo a realização das ações ou a destinação dos recursos repassados, a não ser pelos frios dados das prestações de contas.

[199] De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social (2006), de 2001 a 2004 os valores transferidos para o SAC em Betim corresponderam exatamente a R$517.128,96 em cada um dos anos.

Sendo assim, optamos por considerar que os recursos repassados às entidades através de convênios, (entendidos como ação indireta) não estão sob gestão da SEMAS, já que, para tal, seria necessário no mínimo um acompanhamento da realização das ações. Na lógica adotada, portanto os recursos sob gestão da SEMAS constituem-se daqueles que não são repassados à entidades sociais.

TABELA 22

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SEMAS E PERCENTUAL DESTINADO ÀS AÇÕES DE EXECUÇÃO DIRETA: 2001-2006

Ano	Previsão orçamentária total da SEMAS	Previsão de recursos sob gestão da SEMAS	Percentual do orçamento total SEMAS, sob gestão desta.
2001	7.544.490,	2.805.360,	**37,20%**
2002	10.124.943,	5.059.143,	**41,09%**
2003	11.464.406,	4.989.200,	**42,11%**
2004	13.158.520,	8.003.520,	**72,64%**
2005	16.849.900,	8.383.900,	**75,69%**
2006	26.010.200,	11.975.400,	34,44%

Fonte: Documento da Divisão Administrativa da SEMAS/2006 e LOAs do período.

Exceto nos anos 2004 e 2005, em todo o período considerado mais de cinqüenta por cento dos recursos da SEMAS eram destinados às entidades sociais prestadoras de serviços, sobre as quais não se empreendeu o necessário acompanhamento previsto no projeto de supervisão de entidades.

TABELA 23

RECURSOS PREVISTOS E RECURSOS EXECUTADOS COM CESTA BÁSICA PROGRAMAS E EMERGENCIAL: 2001-2006

	Cesta Básica Programa	Cesta Básica Emergencial	Total Previsto	Total Executado	% cesta básica executada com relação ao orçamento total SEMAS executado
2001	-	312.000,00	312.000,00		
2002	130.000,00	804.600,00	934.600,00		
2003	52.000,00	773.000,00	825.000,00	1.387.938,76	12,24%
2004	990.000,00	909.000,00	1.899.000,00	1.882.486,46	14,08%
2005	500.000,00	1.000.000,00	1.500.000,00	947.592,81	5,81%
2006			1.600.000,00	861.372,27 *	5,77%

Fonte: LOAs do período e Documento da SEMAS/2006
***Executado até Setembro/2006.**
Os campos vazios assim estão face à não obtenção das informações.

Desde 2002, constam das LDOs recursos específicos para destinação de cestas básicas a pessoas carentes. A rubrica referente a tais cestas básicas é subdividida, sendo uma referente a cesta básica para programas governamentais específicos,sob gestão técnica e outra para as cestas básicas emergenciais, cujo valor total é muito superior ao destinado às dos programas. Esta divisão foi a solução encontrada pela SEMAS frente ao assédio posto pela "nova geração" de assistencialismo, que se consubstanciava em constantes questionamentos, por parte dos técnicos da Secretaria, a respeito dos critérios utilizados para distribuição das cestas básicas. A partir de então, os técnicos passam a ter controle sobre parte das cestas básicas – aquelas vinculadas a programas específicos –, enquanto os funcionários comissionados tiveram "oficializada" sua gestão sobre as cestas básicas emergenciais (que prescindem de acompanhamento e da participação de técnicos nos atendimentos, podendo ser distribuídas livremente). Uma fração significativa dessas cestas básicas "emergenciais" também é disponibilizada para os vereadores da base de apoio do governo (Depoimento Verbal)[200]. Maria do Carmo Lara confirma:

> (...) A Prefeitura, o executivo, não tem políticas públicas claras, prefere que venha via vereador, prefere que as cestas básicas sejam distribuídas via vereador, porque se tivesse política pública clara, o vereador poderia participar também, mas se tivesse políticas públicas claras para cesta básica, para moradia. Hoje quem indica para o Bolsa Família é o vereador, quem indica para moradia é o vereador, então a Prefeitura, o executivo permite isto. É um jeito de fazer política, é a prática da política, isso é um projeto político, mas nós não podemos achar que isto é ao acaso (...). (Depoimento Verbal).[201]

Tal dinâmica traz à tona dois aspectos importantes da análise da "capacidade estatal" da SEMAS: primeiro, fica evidente que a "capacidade política" da Secretaria é ainda infinitas vezes inferior à das instâncias que, tradicionalmente, se apropriam dos recursos da área da assistência social; segundo, já a partir do início da década de 2000, pode-se perceber que a SEMAS intenta possuir "capacidade de organização interna" suficiente para resistir – mesmo que de forma parcial – às investidas de atores com interesses opostos, e assim prosseguir perseguindo seus objetivos.

No ano de 2002 – primeiro orçamento elaborado pela administração Pedrosa – o valor destinado às cestas básicas triplicou, comparado ao orçamento do ano anterior. Outro dado relevante foi que, tendo como referência o ano de 2003, houve uma duplicação da previsão e execução de cestas básicas no ano de 2004, coincidindo com o ano das eleições municipais.

[200] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 12.12.06.
[201] Informações colhidas da Pesquisa de campo realizada em 04.09.06

Valores de tal ordem não foram atingidos na execução dos anos de 2005 e 2006, mesmo tendo sido progressivo o crescimento dos valores previstos para tal fim. A análise da execução orçamentária para cestas básicas no ano de 2003 informa que, embora R$825.000,00 tenham sido previstos, os gastos corresponderam a R$1.387.938,76. No ano de 2004, a previsão e a execução foram próximas, girando em torno de R$1.890.000,00. No ano de 2005, a execução foi significativamente inferior à previsão, sendo esta da ordem de R$1.500.000,00 e aquela da ordem de R$947.592,81. Previsão e execução informam que os gastos com cestas básicas foram amplamente significativos nos anos de 2003 e 2004 – que precediam ao processo eleitoral –, caindo drasticamente nos anos de 2005 e 2006, logo após as eleições municipais.

TABELA 24

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMPARATIVO DA PREVISÃO DE RECURSOS TRANSFERIDOS: 2001-2006

Ano	Previsão orçamentária da SEMAS (R$)	Previsão orçamentária subvenções (R$)	Subvenções (%)	Programa Cartão Cesta Escola (R$)*	Cesta Escola (%)
2001	7.544.490,	2.339.130,	31,00	2.400.000,	31,81
2002	10.124.943,	5.065.800,	50,03	2.830.100,	27,95
2003	11.464.406,	5.328.800,	46,48	3.829.800,	33,40
2004	13.158.520,	5.205.000,	39,55	3.746.000,	28,46
2005	16.849.900,	8.466.000,	50,24	4.275.550,	25,37
2006	26.010.200,	14.034.800,	53,95	4.941.100,	18,99

Fonte: Documento da Divisão Administrativa e Financeira SEMAS/2006 e LOAs do período
*** No ano de 2001 o orçamento do Programa Cesta Escola esteve previsto na SEMAS.**

Destacam-se três órgãos, independentes e não articulados entre si, responsáveis por ações de assistência social: SEMAS, APROMIV e Chefia de Gabinete, à qual está vinculado, o Programa Cartão Cesta Escola/Bolsa Família. O Programa Cartão Cesta Escola teve início em 1997, no âmbito da SEED, á qual esteve submetido até o ano de 2000, sendo sua previsão orçamentária localizada na SEDS/SEMAS até 2001. Em 2001, esteve vinculado – apenas formalmente – à SEMAS, sendo transferido – por solicitação da Secretária Municipal de Assistência Social – ainda no mesmo ano para o âmbito da Chefia do Gabinete do Prefeito Municipal. A gestão desse programa tem ficado a cargo de atores políticos fortemente ligados à base de apoio do Prefeito Municipal na Câmara dos Vereadores, de forma que a utilização política de tais recursos tem sido a tônica. Trata-se de um grande programa assistencial, que envolve – ao menos – quatro mil famílias, as quais usufruem o recebimento de benefícios, à revelia de qualquer articulação com o órgão gestor da assistência social no município.

Adicionalmente, a estrutura administrativa do Programa Cartão Cesta Escola abarca também o atual Programa Federal Bolsa Família, que beneficia pelo menos dezoito mil famílias, de forma que não apenas os recursos a serem distribuídos aumentaram de forma significativa, como também a possibilidade de estabelecimento de relações do tipo clientelista. A participação da SEMAS em sua gestão se tornou ainda mais indispensável – a partir das normativas federais - apesar de ainda inexistente[202].

Do orçamento destinado à SEMAS em 2001, 11,12% eram destinados à subvenção para entidades (não entra a APROMIV). Em 2006, a subvenção para outras entidades já consumia 42,73% do orçamento da SEMAS. Esta pulverização dos recursos entre entidades da sociedade civil, ocorrida entre 2005 e 2006, acontece em um contexto no qual a SEMAS já não realizava qualquer articulação institucional sistemática com as entidades conveniadas - supervisão de entidades -, experiência que durou apenas em parte dos anos 2001 e 2002. Desta forma, não há garantia da efetiva aplicação dos recursos nas ações para as quais foram destinados, nem se conhece a qualidade das ações oferecidas. Sendo assim, o órgão gestor da política de assistência social do município restringe sua gestão às ações realizadas diretamente, não tendo "capacidade política" e "operacional" suficiente para ampliar seu papel com relação às ações realizadas de forma indireta por entidades (financiadas por recursos públicos municipais, federais e estaduais).

A despeito de existir legislação municipal que rege a questão das parcerias entre o Poder Público e entidades da sociedade civil[203] – determinando, por exemplo, que seja justificada a necessidade de implantação das ações sociais realizadas pela associação em questão, ou a seleção pública das entidades para conveniamento – é fácil perceber como critérios políticos permanecem como os principais motivadores do estabelecimento das referidas parcerias: basta atentar para o fato de que a grande maioria dessas associações recebe recursos municipais, ou estabelece convênios com o poder executivo, apenas durante um dos dois grandes períodos aqui analisados[204], o dos governos Lara e Lima (1993 –

[202]Até meados de 2006, sequer os dados cadastrais dos beneficiários haviam sido disponibilizados, para que a SEMAS pudesse proceder ao acompanhamento social das famílias no âmbito da Proteção Básica do SUAS.
[203] Lei Municipal n° 3247, de 29 de novembro de 1999.
[204] Algumas entidades são nomeadas no orçamento dos dois períodos tais como: Salão do Encontro e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). Por outro lado, o diagnóstico da oferta e da demanda de serviços para crianças e adolescentes (Betim-MG, 2005) informa que o poder público municipal está presente em 96.6% dos programas existentes destinado a este público.

2000)[205], ou o do governo Pedrosa (2001 – 2006)[206].

Progressivamente, a partir de 1993 o poder público municipal, em especial neste período -2001-2006- tem optado cada vez mais pelo estabelecimento de convênios com entidades não governamentais. A análise dos dados oficiais não é suficiente para entender situações tais como a dos convênios. Na SEMAS, a política de estabelecimento de convênios assume características distintas. Analisando a execução orçamentária do ano de 2005, em termos de recursos próprios e de transferências do governo federal encontramos três situações: A primeira constitui no repasse de recursos para a manutenção de atividades continuadas, desenhadas e executadas por entidades tais como Salão do Encontro, APAE, creches e asilos. A segunda situação corresponde à execução, pelas entidades, de ações planejadas pela SEMAS, usualmente denominadas execução indireta, situação na qual encontram-se por exemplo o Lar das Meninas Madalena Medioli (LAMEB) e o Ponto de Contato Nova Canaã, ambas com atendimento de crianças e adolescentes em abrigos. A terceira situação corresponde a ações planejadas pelo município, pelo governo federal ou estadual, executadas e geridas pela SEMAS, competindo às entidades apenas um papel instrumental indistinto do governo. Nesta situação encontram-se, por exemplo o LAMEB e a GLACUS: a LAMEB viabiliza a gestão do Programa Federal de Assistência Integral à Família (PAIF), através de dois convênios, e um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), com recursos estaduais, totalizando nestes dois convênios R$422.406,00(quatrocentos e vinte e dois mil e duzentos e seis reais); a GLACUS viabiliza, através de convênios, o PETI, o Futuro Melhor, as ações de geração de renda e o Agente Jovem, totalizando R$1.410.000,00(hum milhão, quatrocentos e dez mil reais). Esta forma de conveniamento instrumental, não corresponde a um acúmulo sustentável de capacidade operativa direta na medida em que amplia a possibilidade de estabelecimento de contratos de recursos humanos em detrimento da realização de concursos públicos e mais ainda, adia o acúmulo programático e operacional das entidades para a execução de fato, das ações conveniadas.

Apresentamos, a seguir, tabela 25, comparativo entre recursos orçamentários da SEMAS – subtraídos daqueles destinados à APROMIV – e recursos parciais da APROMIV (não inclusos os recursos provenientes de receitas próprias, como a realização do evento

[205] Neste período, as entidades Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Betim e Missão Amor, por exemplo, são as que aparecem nomeadas no orçamento e, de fato, receberam recursos. Além dessas, há também a (ARCA), mais diretamente vinculada ao Partido dos Trabalhadores.

[206] As entidades que recebem recursos durante esse período – excluídas das gestões do PT – são: Missão Ramacrisna, Núcleo Assistencial Espírita Glacus, Lar das Meninas Madalena Medioli de Betim (LAMEB), Ponto de Contacto Nova Canaã.

"Feira da Paz"). Sendo assim, constatamos, a efetiva evolução orçamentária da SEMAS em relação à APROMIV, evolução esta que se traduz também nas ações desenvolvidas.

TABELA 25

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SEMAS E PARA A APROMIV: 2001-2006

	SEMAS		APROMIV			
	Recursos disponíveis SEMAS (R$)*	**Participação na receita municipal (%)**	**Subvenção SEMAS (R$)**	**Subvenção Educação (R$)**	**Total (R$)**	**Participação na receita municipal (%)**
2001	3.644.490,	1,31%	1.500.000,	2.100.000,	3.600.000,	1,19
2002	7.924.943,	2,31%	2.200.000,	2.300.000,	5.000.000,	1,46
2003	9.464.406,	2,30%	2.000.000,	-	-	-
2004	10.873.520,	2,20%	2.285.000,	3.700.000,	5.985.000,	1,21
2005	14.289.900,	2,63%	2.560.000,	5.500.000,	8.060.000,	1,48
2006	23.090.200,	3,62%	2.920.000,	6.800.000,	-	-

Fonte: Documento da Divisão Administrativa da SEMAS/2006 e LOAs do período.
*** Subtraídos os recursos destinados à APROMIV e ao Cartão Cesta Escola/ Bolsa Família**

Em 2001 o orçamento dos dois órgãos praticamente equivalia e distanciou-se progressivamente de forma que, em 2004 e 2005, o da SEMAS equivalia ao dobro da APROMIV, e em 2006 a mais que o dobro. Segundo informações de várias entrevistas, o salto da previsão orçamentária para a SEMAS, de 2005 para 2006, correspondeu a uma expectativa superdimensionada de recebimento de recursos federais, que não se concretizou à altura, conforme pode ser observado na tabela 20.

5.2.2 - Recursos Humanos

A análise da tabela de recursos humanos alocados na SEMAS no período demonstra uma progressividade em termos quantitativos, que pode ser verificada na tabela abaixo:

TABELA 26

RECURSOS HUMANOS ALOCADOS NA SEMAS: 2001-2006

Função/ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gerencial	12	16	35	30	29	33
Nível Superior	09	15	41	46	56	54
Técnico/operacional	18	24	68	77	87	90
Administrativo	18	31	43	68	97	126
Estagiários	32	26	82	07	25	27
Serviços gerais	16	21	51	44	57	61
Indefinido	-	-	-	-	-	02
Total	105	133	320	272	351	393

Fonte: LOAs do período

Conforme a fonte pesquisada os números variam, optamos então pelos dados existentes nas Leis Orçamentárias Anuais. Entretanto, segundo relatório de gestão 2003, neste ano havia 249 funcionários na SEMAS e seriam necessários mais 24 funcionários. Já o relatório de gestão 2004 informa que naquele ano a SEMAS contava com 240 funcionários, sendo necessários 18. A pesquisa realizada pelo IBGE (2005), informa que a SEMAS contava com 372 funcionários dos quais 105 eram estatutários, 214 celetistas, 33 comissionados e 10 estagiários. Note-se que, segundo dados apresentados pela SEMAS ao questionário do IBGE, dos 33 comissionados, apenas dois possuíam curso superior.

Face à implantação das oito unidades regionais da SEMAS, a tabela de recursos humanos, que em 2000 correspondia a 96 funcionários, em 2006 passou para 393. Observa-se que o aumento no número de funcionários administrativos foi grandioso, saindo de 14 em 2000 para 126 em 2006. Dentre as diversas funções e níveis de enquadramento existentes, os funcionários de nível superior e os técnico-operacionais, excetuando-se os estagiários, são os que têm uma atuação direta junto ao público da assistência social e estes totalizam 144 servidores, enquanto funcionários administrativos e de serviços gerais totalizam 189 servidores. Esta informação dá conta de um superdimensionamento de pessoal envolvido nas atividades que não são de atendimento ao público. Este dado coincide com as contratações "temporárias" que foram superdimensionadas, especialmente para estes cargos, nesse período, de forma que em 2006 o número de contratados, correspondentes a 214, superou o número de funcionários efetivos correspondentes a 118[207]. Além disto, há que se considerar a probabilidade – que não pudemos verificar - de não constar das informações disponíveis os funcionários lotados na SEMAS, que estiveram à disposição do deputado estadual "Pinduca"

[207] Além disso, os contratos que previstos inicialmente para o prazo de seis meses, eram periodicamente prorrogados. O limite de tal prorrogação coincide com o mandato do prefeito ou do secretário da área. Os contratos temporários se equivalem, então, a cargos de livre provimento, e este se dá a partir de critérios políticos, fazendo com que os contratados tenham pelo menos os mesmos deveres dos comissionados, constituindo-se, assim, num coletivo com menor autonomia e por vezes, com menor adequação às funções a serem desempenhadas.

entre 2001 a 2007[208]. Segundo Sposati (2005), nesta área, o entendimento e aceitação predominante corresponde a uma prática da sociedade que não exige o componente de qualidade do trabalho com suporte científico metodológico para garantir resultados em suas ações. Codificada como campo da ajuda, da caridade, da benemerência da fraternidade, da filantropia, da solidariedade ou pertencente ao campo do gesto a área fica mais aberta à utilização clientelista por parte dos atores políticos locais. Tais distorções na composição da tabela de funcionários da SEMAS é mais um indicativo do caráter dúbio da evolução institucional pela qual passou tal secretaria a partir do ano de 2001: Se por um lado, fatores que indicam avanço da "capacidade estatal", referentes ao indiscutível crescimento da capacidade operacional, por outro lado, análises qualitativas desse crescimento deixam claro que permanecem presentes os fatores tradicionais de assistencialismo e dirigismo político que obstaculizam a afirmação da assistência social, enquanto política pública: somado à crescente distribuição de cestas básicas as contratações de recursos humanos passaram a ser orientadas por interesses estritamente políticos.

TABELA 27

FUNCIONÁRIOS EFETIVOS LOTADOS NA SEMAS EM MAIO DE 2006

Nível	Cargos	Nº.	Total
Técnicos	Administrador de empresas	01	
	Nutricionista	01	
	Educador Social	20	
	Assistente social	13	
	Psicólogo	14	
	Pedagogo	01	
	Total		50
Administrativo	Professor P1 e PII	08	
	Auxiliar Administrtativo	12	
	Oficial administrativo	14	
	Contínuo	03	
	Recepcionista	05	
	Telefonista	01	
	Almoxarife	01	
	Total		44
Apoio	Servente	10	
	Padeiro	03	
	Serviçal	05	
	Agente Serviços escolares	05	
	Vigia	01	
	Total		24
Total			118

Fonte: Documento da Divisão Administrativa e financeira da SEMAS/2006

[208] Em função de um dos termos de ajustamento de conduta provenientes do Ministério Público a Prefeitura demitiu os servidores contratados, lotados na SEMAS, em dezembro de 2007. Equacionou o problema de duas formas: estabeleceu convênio (no valor em torno de um milhão e meio) com a Associação de Moradores do Bairro Santa Cruz (ligada ao deputado Pinduca) e estabeleceu outro convênio com a Associação Batista de Assistência Social para a re-contratação dos demitidos pela prefeitura que estavam de fato atuando na SEMAS.

A tabela 27 acima se refere ao número de funcionários efetivos existentes na SEMAS no ano de 2006, dos quais apenas 30 (7,6%) ocupavam uma função de nível superior.

Para atender as demandas de capacitação crescentes, a partir do PCCV, na área da educação foi instituído, no primeiro mandato do prefeito Pedrosa (2001 – 2004), um centro de formação para os profissionais desta área. Em 2006 foi instituído outro centro de formação vinculado à Superintendência de Recursos Humanos, cuja ênfase tem sido dada aos servidores da administração, não enfocando, no entanto, necessidades específicas de políticas públicas e setoriais a esta tabela vinculadas (saúde, educação, criança, portador de deficiência etc.). A assistência social vincula-se, neste contexto, a tabela setorial da administração, o qual apresentou no período estudado uma menor capacidade de organização e mobilização, já que os sindicatos mais fortes e atuantes têm sido aqueles representativos das áreas da saúde e educação. Na gestão Pedrosa, foi desapropriado um clube na região de Vianópolis, posteriormente transformado em Clube do Servidor.

Em 2005, face ao estabelecimento de convênio com o Banco Mundial para revitalização do rio Betim e construção de avenidas sanitárias, o governo Pedrosa, a despeito de não ter encerrado as negociações que vinha estabelecendo com os sindicatos, enviou e aprovou na Câmara novo projeto de lei que criou a Previdência[209], tendo em vista que a existência e o funcionamento desta consistiam condições para a assinatura de tal convênio. Desta forma, a previdência municipal existente hoje em Betim para os servidores públicos[210], além de iniciar suas atividades com uma enorme dívida face à sua não capitalização referente às contribuições do período 1993-2005, continua não assegurando assistência médica aos servidores e dependentes, pois sua responsabilidade restringe-se ao pagamento das pensões e aposentadorias, atuais e futuras, que já eram assumidas integralmente pelo governo municipal desde sempre.

Hoje o governo municipal conta com cerca de 12.500 funcionários, sendo 8.621 efetivos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM-MG, 2006). Entretanto, o número real de funcionários à disposição do governo não pôde ser verificado já que um número significativo de contratações temporárias tem se efetivado através das ONGs conveniadas. A partir da reforma administrativa de 2001[211], a Prefeitura Municipal de Betim passou a contar com uma Superintendência de Recursos Humanos, antes Divisão de Recursos Humanos, sempre vinculada à Secretaria de Administração.

---

[209] Lei nº. 4275/05 de 28/12/2005.
[210] Cuja contribuição corresponde a 11% do governo municipal e 11% dos servidores.
[211] Lei Municipal nº3580 de 28/12/2001.

5.3 Capacidades Políticas

5.3.1 O Conselho Municipal de Assistência Social

No período de 2001 a maio de 2006 o CMAS reuniu-se ordinariamente durante onze meses por ano, o que, incluindo as reuniões extraordinárias, totaliza cinqüenta e nove reuniões.

TABELA 28

RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO CMAS: 2001-2006

Ano	Número de Resoluções
2001	05
2002	06
2003	05
2004	07
2005	11
2006 *	04

Fonte: CMAS Betim
*** até Maio de 2006**

Foram emitidas 38 resoluções, sendo que, como indicado na tabela 28 logo abaixo, predominaram as resoluções a respeito da aprovação de documentos provenientes do órgão gestor, tais como planos, prestação de contas, orçamento e relatórios de gestão[212].

[212] Outras onze resoluções referem-se a aspectos que não extrapolam os limites do Conselho, tais como mesa diretora, eleições, coordenação do FMAS e secretaria executiva. Seis resoluções definem diretrizes a respeito de: conferência (02), calendário de creches (01), prestação de contas (01), metas do SAC (01) e anonimato das denúncias (01).

TABELA 29

CONTEÚDO DAS RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO CMAS: 2001-2006

Conteúdo das Resoluções	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Eleição, alteração, recondução da Mesa Diretora	2	1	1	1	2		7
Concessão de Certificado de Inscrição de Entidades	1	1	1	2			5
Conferência Municipal			2				2
Eleição Sociedade Civil		2		1	1	1	5
Aprova Planos, Prestação de Contas, Propostas Orçamentárias e Relatório de Gestão, Declarações Órgão Gestor	1			1	7	2	11
Designa Coordenador do FMAS	1						1
Define uso de atas em reuniões da Mesa Diretora		1					1
Define 10% metas do SAC para Pessoas com deficiência		1					1
Estabelece calendário mínimo para funcionamento das Creches Comunitárias			1				1
Sugere alteração Portaria da PMB sobre procedimentos prestação de contas convênios da área de assistência social				1			1
Estabelece procedimentos para resguardar anonimato de cidadãos que apresentarem denúncias ao CMAS				1			1
Aprova indicação de Secretária Executiva					1		1
Aprova princípio de alternância na Presidência da Mesa Diretora, entre sociedade civil e governo na constituição de coordenação colegiada						1	1
Total							38

Fonte: CMAS Betim

Observando o conteúdo das resoluções e o momento no qual se busca a implantação de um novo modelo de assistência social e, por conseqüência, a reorganização do modelo de gestão e ampliação das ações, consideramos que a capacidade deliberativa do CMAS não pôde, até então, realizar-se em sua plenitude.

Neste período, por dois momentos o governo adotou decisões que restringiram a capacidade do CMAS exercer efetivo controle sobre o Poder Público Municipal: ofereceu cargos comissionados a dois dos mais experientes conselheiros municipais que, ao aceitarem tais ofertas, deixaram de ter condições de isenção para fiscalizarem a Prefeitura Municipal de Betim.

No período de governo Pedrosa foram realizadas três Conferências Municipais de Assistência social, significando, portanto, que Betim tem cumprido a LOAS no que se refere à

realização de Conferência Municipal de dois em dois anos. As conferências aconteceram nos anos de 2001, 2003 e 2005.

Da IV Conferência Municipal, realizada em 2001, participaram 298 delegados, eleitos através das pré-conferências sendo que o total de participantes foi de 376 pessoas. Na V Conferência Municipal, o número de delegados caiu para 240 e o de participantes para 298 e na VI Conferência, foram 140 delegados e 200 participantes. O fato de ter havido um decréscimo tão significativo com relação ao número de participantes nestas conferências sugere algumas hipóteses, tais como: deficiência na mobilização, originária da lógica economizar recursos ou da lógica de evitar conflitos políticos; falta de capilaridade social dos mobilizadores; sobrecarga de trabalho destes ou parceria deficitária com órgãos de imprensa. Outra hipótese é a de que as Conferências poderiam ter sofrido um desgaste perante a população, devido ao cumprimento de um baixo número de deliberações das conferências anteriores, ou devido à insatisfação dos participantes com o formato destas; ou que a realização destas passou a ter uma conotação de formalidade para o governo . Esta pesquisa não nos permite verificar qual das hipóteses acima se comprova empiricamente, mas mediante o baixo número de deliberações cumpridas, podemos inferir que a população não reconhece na Conferência uma instância efetiva de deliberação sobre a política de assistência social, e sim um evento realizado para cumprir as formalidades da lei.

Assim como no período anterior, a maioria das deliberações das três Conferências deste período[213] não foram implementadas até a presente data, nos permitindo concluir que há muito o que se avançar em termos de controle social na esfera local.

5.3.2 Produção legislativa no período

No que tange à produção legislativa municipal do período 2001 – 2006, a tabela 30 merece um resumo das temáticas predominantes:

[213] ANEXO H – Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de Betim.

TABELA 30

PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL: 2001-2006

Tipologia das leis apresentadas à câmara	2001	2002	2003	2004	2005	2006 *	Total
Relativas à assist R Relativas à assistência social	5	6	11	07	03	1	**33**
Relativas ao calendário municipal e a denominações de ruas e estabelecimentos, a reconhecimento de utilidade pública e a concessão de títulos, medalhas e diplomas.	68	91	87	107	80	29	**462**
Cargos, salários, estrutura administrativa, tributos Planos, orçamento, abertura crédito.	39	32	36	22	15	11	**155**
Doações, obras e urbanismo, alteração de leis, outras leis.	52	28	50	37	29	14	**210**
Total de leis votadas no ano	**164**	**157**	**184**	**173**	**127**	**55**	**860**

Fonte: Câmara Municipal de Betim
***Até 31.05.2006**

A produção legislativa da Câmara Municipal de Betim, no período, se concentra predominantemente em proposições, pelos vereadores, de legislação referentes ao calendário municipal, denominações de ruas e equipamentos, reconhecimento de utilidade pública, concessão de títulos, medalhas e diplomas. As leis que guardam alguma relação com a assistência social equivalem a apenas 3,83% da legislação aprovada entre janeiro de 2001 e maio de 2006. O número de leis afins à assistência social não é, a princípio, um dado tão relevante se considerados outros elementos, tais como o seu conteúdo e a sua aplicação ou não aplicação na gestão da política em referência. Neste sentido, apresentamos o Quadro 11 a seguir:

Ano	Conteúdo da legislação aprovada.
2001	- Institui Programa de renda mínima vinculado à educação – Bolsa-Escola; - Cria o Conselho Municipal Anti-drogas; - Institui o Programa Bolsa-Emprego e autoriza a concessão de incentivo às empresas que dele participam; - Institui o Programa Cesta- escola; - Dispõe sobre normas municipais relativas aos portadores de deficiência;

(Cont)

2002	- Autoriza empresas públicas/privadas a divulgarem logomarcas em uniformes e mochilas que doarem aos alunos da rede municipal de ensino; - Autoriza doação de unidades habitacionais populares a pessoas de menor renda; - Autoriza instituição de cartão magnético para cesta básica e cesta-escola. - Autorização convênio com Coordenadoria dos Direitos da Mulher e Casa Abrigo/Sempre Viva de Belo Horizonte; - Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; - Obriga a construção de rampas de acesso nos quarteirões cercados por guias e sarjetas em empreendimentos imobiliários para utilização por deficientes físicos;
2003	- Autoriza executivo a doar mercadorias apreendidas pela fiscalização para a APROMIV; - Obriga cemitérios e velórios a contarem com cadeiras de rodas para uso de portadores de deficiência física; - Dispõe sobre o restaurante popular; - Cria vagas de estacionamento em órgãos públicos e escolas para deficiente físico; - Dispõe sobre reserva de caixa especial para gestantes, deficientes físicos e idosos nos supermercados e estabelecimentos comerciais; - Determina fixação da frase “respeite o idoso, um dia você será idoso também” em todos os órgãos e repartições da administração pública direta e indireta”. - Obriga restaurantes e bares a possuírem cardápios elaborados em Braille. - Reserva de 20% das vagas nos projetos habitacionais do município para mulheres chefes de família; - Institui o seminário anti-drogas; - Campanhas anti-drogas durante a realização de shows;
2004	- Procedimento de notificação compulsória da violência contra a mulher atendida em serviços de urgência e emergência públicos e privados, bem como na rede básica de atendimento; - Cria o terceiro conselho tutelar; - Assegura matrícula para aluno portador de necessidade educativa especial na escola próxima de sua residência; - Dispõe sobre matrículas nas creches municipais; - Dispõe sobre a gratuidade e desconto para idosos em cinemas e eventos municipais promovidos e/ou patrocinados pela Prefeitura; - Institui o Programa Chefe de Família; - Dispõe sobre reserva de vagas em estacionamento público rotativo para veículos autorizados que transportem pessoa portadora de deficiência;
2005	- Altera lei que dispõe sobre passe escolar; - Dispõe sobre Programa Social Trabalho e Renda; - Reserva de vagas para negros em concursos públicos;
2006	- Campanhas educativas de combate à violência contra a mulher.

Quadro 11: Legislação Municipal Afim à Assistência Social: 2001-2006
Fonte: Câmara Municipal de Betim

Entre 2001 e 2006, oito leis municipais referiram-se ao segmento “pessoa portadora de deficiência”, tratando principalmente de normas específicas que garantissem condições de acessibilidade em vários espaços públicos: dessas, efetivamente, apenas a lei que se refere ao

caixa especial para atendimento de pessoas portadoras de deficiência nos estabelecimentos comerciais é cumprida.

Em 2001 foi instituído o Programa Bolsa-Escola referindo-se ao programa do Governo Federal, ou seja, autorizando o município a implantar o Programa tal qual apresentado pelo Governo Federal, que posteriormente passou a ser incorporado ao Programa Bolsa Família**.** Em 2001, lei municipal alterou pela terceira vez a composição do Conselho Municipal de Prevenção ao Uso de Drogas, que passava a ter caráter normativo, e vinculado ao Gabinete do prefeito (de forma que seus membros seriam nomeados e empossados pelo próprio Prefeito).

Das leis aprovadas no ano de 2003, cinco foram efetivadas: a que autoriza o município proceder a doações à APROMIV; a que dispõe sobre o restaurante popular; a sobre caixa especial para gestante, deficientes e idosos nos estabelecimentos comerciais; a que institui o seminário anti-drogas; e, por último, a que versa sobre campanhas anti-drogas. Dessas, a que consideramos mais importante comentar é a que trata da reserva de 20% das unidades habitacionais construídas no município para mulheres chefes de família. A despeito da pertinência desta legislação – e do quanto sua aplicação interessa à SEMAS –esta lei não contou com a participação da Secretaria na definição de famílias a serem beneficiadas.

Com relação a 2004, nos deteremos nas leis que tratam do Programa Chefe de Família e da atenção á mulher vítima de violência. O Programa Chefe de Família tem por objetivo a qualificação e a inserção da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho e, embora esteja previsto gestão da SEMAS sobre ele, este programa não foi implantado até o momento. O procedimento de notificação compulsória da violência contra a mulher atendida na rede de saúde pública e/ou privada foi implantado desde a promulgação da lei. Neste mesmo ano, uma lei prevê a implantação do Programa Social Trabalho e Renda que, a cargo da SEMAS, tem por objetivo criar oportunidades de trabalho temporário, na Prefeitura, para adultos desempregados oriundos de famílias de baixa renda. Este programa só se efetivou no primeiro semestre de 2005 e, a partir de então, se encontra desativado.

Através do vereador Alex Amaral tivemos acesso a um consolidado das proposições de lei encaminhadas pelo Poder Executivo para serem apreciadas pelo Legislativo, em regime de urgência, no período de 2001 a 2004. Das 216 proposições encaminhadas no período, 214 se transformaram em Lei Municipal. Observamos que entre 2001 e 2004 o total de leis aprovadas pelo Legislativo Municipal correspondeu a 678. Sendo assim, se subtrairmos das 678 leis aprovadas neste período as 214 aprovadas cuja origem foi o Poder Executivo e as 353 cuja origem foi o Legislativo que tratavam de calendários, denominações, utilidade pública e

concessão de títulos, chegaremos a um número de apenas cento e onze leis aprovadas, propostas pelos vereadores, que não tratavam dos assuntos acima citados.

5.3.3 Conclusões do Capítulo

Sem dúvida, é possível constatar um salto na organização da assistência social no município a partir de 2001. Entretanto há que se considerar que o maior avanço aconteceu entre 2001 e 2003, quando da desconcentração das ações para as oito regionais administrativas, do aumento dos recursos financeiros disponíveis para a área, da realização do concurso público, da aprovação da reforma administrativa, da separação física entre SEMAS e APROMIV e mesmo na alteração na denominação do órgão gestor municipal, garantindo-lhe maior identidade. Já o aumento do investimento federal, aconteceu após 2004. Sendo assim nos perguntamos: de onde provém o salto neste período? Quais forças o impulsionaram? Vários foram os elementos: a precariedade da área, no município, até então; a capacidade técnica programática acumulada; os programas sociais elaborados pelo governo federal e o respectivo co-fimanciamento; o avanço da capacidade política da coordenação do órgão gestor. Note-se que a gestora do período 2001 a 2004, e 2007 aos dias atuais, era uma pessoa política (ev-vereadora), com formação técnica (psicóloga efetiva do executivo municipal) e com experiência em gestão da assistência social (1989-1991); além disto, o governo optou, naquele momento, por viabilizar suas propostas e reforçá-la politicamente, -tanto que em 2004 foi a vereadora mais bem votada da cidade -.

Cabe agora perguntar por que não se continuou avançando quando o contexto federal era muito mais favorável a partir de 2004, com a nova Política Nacional, com o SUAS e as demais normatizações da área. A partir de 2004 o contexto da Secretaria foi alterado: os cargos comissionados foram mobilizados para a campanha eleitoral[214], bem como os funcionários contratados[215], a gestora licenciou-se do cargo para concorrer às eleições; havia uma velada e feroz disputa entre os principais assessores para substituir a Secretária; esta disputa promoveu fissuras institucionais que não mais foram reconstituídas; para o lugar da Secretária foi designado o Secretário de Planejamento que cumpriu o período Março a

[214] Inclusive através do Programa Anjos da Guarda;
[215] A vinculação política-partidária de funcionários comissionados e contratados, na SEMAS e no governo como um todo, via de regra se equivalem. Entretanto, os comissionados assumem funções de gerentes e de mobilizadores do grupo de contratados.

Dezembro de 2004, de forma burocrática e formalista, sem maior envolvimento; a partir de 2005 nova alteração aconteceu na coordenação da Secretaria, assumindo o ex-Secretário da Fazenda, economista, com trajetória de trabalho no Banco do Brasil e sem experiência anterior na área da assistência social, o que evidenciou uma acomodação de interesses.

Embora tenha havido crescimento do orçamento previsto[216], e tenham sido feitas várias contratações, através de ONGs, no período 2005 a abril de 2007, o avanço na capacidade operacional não resultou em avanço na política de assistência social. Não havia uma proposta de sistema em conformidade com o SUAS; o recrutamento de recursos humanos não atendia às exigências do trabalho em termos de qualificação, perfil e comprometimento e, novamente priorizava a acomodação de interesses políticos. Do ponto de vista programático, a Secretaria não progrediu, embora tenha havido investimentos em capacitação e supervisão das ações desenvolvidas. Na verdade, não havia entendimento e autorização política do Secretário para reorganizar a gestão na lógica do SUAS.

Diante de tais evidências, o avanço alcançado neste período, ao mesmo tempo em que fortaleceu a área, fortaleceu as bases e tendências tradicionais sob as quais esta se ergueu historicamente, necessitando ser, portanto, relativizado se visto na ótica da consolidação da política pública de direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

[216] Não obtivemos acesso à execução de 2006 e 2007.

CONCLUSÃO

É longa e difícil a transição da política do favor para a política dos direitos sociais, na área da assistência social. No Brasil, historicamente, predominaram como características dessa área a subjugação clientelista, redundância de ações (convivendo com lacunas e descontinuidades), fragmentação, instabilidade e desarticulação institucional, pulverização de recursos e opacidade entre o público e o privado, Betim se coloca nesse contexto como exemplo típico. Nesse município, a assistência social resiste à modernidade, e se articula diretamente com a forma como ela emerge: aferrada à tradição.

Nesta dissertação me propus a verificar se a partir das normatizações federais e de diferentes abordagens técnicas e políticas as tendências e orientações da assistência social no município de Betim se afastaram da tradição histórica da área facilitando a construção de uma gestão mais eficiente e democrática.

Considerando que os problemas sociais acontecem no nível local, mas que a solução destes depende da intervenção dos três níveis de governo imediatamente constatamos a ausência do governo estadual no processo de implementação da nova forma de conceber e gerir a assistência social. A partir de 2004, pode ser constatada uma progressiva coordenação federal no processo de implantação do SUAS e, desta forma, o co-financiamento federal foi ampliado e as normativas federais, de alguma forma, orientam a gestão local, que a partir de 2006 em Betim, se organizou através das proteções básica e especial.

Os elementos do novo modelo estão hoje refletidos no município na existência do CMAS; na realização das conferências municipais de assistência social; na existência do FMAS, (embora sua vinculação permaneça na Secretaria da Fazenda) com um volume considerável de recursos financeiros municipais nele alocados; na existência de quatro CRAS e um CREAS; na realização de programas desenhados pelo governo federal e de outros, pelo governo municipal.

Entretanto, identificamos outras opções adotadas que destoam da nova lógica proposta para a área tais como: a concepção de assistência social predominante e a conseqüente utilização política das ações; a permanência da entidade dirigida pela primeira dama; a falta de articulação da Secretaria com o Programa Bolsa Família/Cesta Escola; a ausência de articulação efetiva com outros órgãos públicos municipais; a gestão de convênios realizada pela própria secretaria; a ausência de acompanhamento das ações realizadas pelas

entidades conveniadas; a ausência de informações, monitoramento e avaliação de qualquer ação realizada de forma direta ou indireta; o tratamento dado à distribuição de cestas básicas.

O CMAS, em seu relativamente curto período de existência, não desempenha suas funções principais que são o controle e o fornecimento de diretrizes para a ação do Poder Público Municipal, tornando apenas formal a existência do controle democrático. Exemplo disto são as deliberações das cinco Conferências que não têm sido contempladas no planejamento de ações da Secretaria, culminado na sua não efetivação. Por sua vez, além de o Poder Legislativo não se colocar como espaço de defesa do direito socioassistencial, foi palco, no início dos anos 1990, do ressurgimento do assistencialismo em uma de suas versões mais arcaicas, o que representou retrocesso até mesmo em relação à estrutura de atendimento criada pelo primeiro-damismo municipal. Estas constatações nos permitem concluir que parte dos procedimentos assume conteúdo mais formal do que efetivos, em termos da correlação com as normativas federais, mesmo sendo o município, a partir de 2004, enquadrado no nível gestão plena do SUAS.

O governo do PT não pôde implantar uma política pública de assistência social por dois motivos: a concepção de assistência social predominante no governo, à época, equivalia ao assistencialismo, o qual não poderia ser reforçado; além disto, o panorama federal não contribuía, já que as agências e órgãos responsáveis pela área encontravam-se desmoralizados, e foram abruptamente desativadas, ficando os municípios sem a efetiva coordenação federal entre 1993 e 1997. Devido estes dois fatores, para a coordenação do órgão gestor municipal foram indicadas pessoas sem as habilidades necessárias para a gestão de uma política pública, o que acarretou uma insuficiente capacidade política e, também, uma precária capacidade operacional. Entretanto, mesmo neste quadro adverso, as capacidades programáticas foram desenvolvidas, em função da presença de um corpo técnico e de cargos comissionados de segundo nível, que foram acumulando conhecimentos e inovando nas propostas, que se efetivaram, embora em muitos casos, de forma não sustentável.

O governo PL/PSDB avançou com relação ao período anterior na medida em que a capacidade política do coordenador da área, no período 2001 a 2004, possibilitou o acúmulo e a efetivação de capacidades operacionais e programáticas. As capacidades operacionais são verificadas na nova estrutura administrativa da Secretaria, na realização do concurso público, no aumento tanto do quadro de recursos humanos, quanto dos recursos financeiros para a área; na desconcentração das ações, na viabilização de um espaço físico independente e alteração do nome, que garantiram maior identidade à Secretaria. As capacidades programáticas são verificadas na concepção do sistema descentralizado e participativo de

assistência social (anterior ao SUAS) e na execução, tanto de programas concebidos pelo governo federal, quanto de outros concebidos pelo governo municipal.

Aprofundando a análise a respeito destas melhorias nos é possível concluir que a orientação ideológico-partidária do governo deste período atravessou as três capacidades estudadas. Do ponto de vista programático temos um indicativo da afirmação acima quando verificamos o Projeto Anjos da Guarda efetivado sempre no período anterior às eleições; a proposta da Unidade Móvel de Assistência Social (UMAS); o alto número de cestas básicas distribuídas, especialmente nos anos eleitorais; a interferência no CMAS; a não efetivação de diversas propostas; a não efetivação do SUAS conforme as normativas; a falta de supervisão das entidades conveniadas; a falta de articulação com outros órgãos e entidades do município.

Em termos de capacidades operacionais a tendência do governo correspondeu à progressiva política de conveniamento com entidades, sendo que a gestão dos recursos financeiros encontrava-se na própria Secretaria; à inexistência de transparência na gestão dos recursos financeiros em geral; à cisão entre as áreas meio e fins; ao preenchimento dos cargos comissionados estritamente pelo critério político; à progressiva contratação temporária de funcionários, em especial, para a área administrativa, com a mesma lógica do preenchimento dos cargos políticos.

Por último, a capacidade política verificada, responsável pelos pontos positivos mencionados, existiu apenas até a eleição da Secretária, e o mais importante: a intencionalidade política do governo não guardava relação com a constituição de uma política pública de direitos, na área da assistência social. Independente da coalizão política, a eleição de uma vereadora cuja plataforma referia-se à assistência social poderia ter fortalecido a área, não fosse a reação das elites políticas ligadas ao governo, que acabaram por esvaziar a Secretaria da possibilidade de dar prosseguimento aos esforços realizados ou até mesmo de obter benefícios políticos.

Podemos concluir agora, com base nas análises realizadas nos quarto e quinto capítulos, que entre avanços e retrocessos, ambas as correntes políticas estudadas, por motivos diferentes, não consolidaram a política pública de assistência social, embora suas tendências e orientações distintas tenham exercido influência na área. Se os governos do período 1993-2000 pouco avançaram no fortalecimento da estrutura dedicada à assistência social, parte dessa responsabilidade deve ser dividida com o Governo Federal, que tardou em desativar os organismos assistencialistas que, durante décadas, distribuíram favores aos brasileiros mais necessitados (a LBA, por exemplo, apenas foi extinta em 1996). Ao mesmo tempo, alguns dos resultados positivos atingidos a partir de 2000 se devem ao protagonismo do corpo técnico da

Secretaria somado à conjuntura política local do período. Em função da coordenação federal, a partir de 2004 as possibilidades para a consolidação da área estavam mais favoráveis, entretanto isto não foi verificado neste período específico no qual as capacidades políticas e programáticas da Secretaria foram diminuídas.

Como fatores associados a uma dependência de trajetória identificamos, a permanência de um certo substrato da área: o fortalecimento do primeiro damismo; a utilização eleitoreira; a alocação de recursos humanos despreparados; a orientação pela concepção tradicional de assistência social pelos dois governos, embora de forma diferente; a fragmentação e a desarticulação institucional; a opacidade entre público e privado e de participação interna ou popular efetiva nas decisões.

Administrações municipais de matizes ideológico-partidários bastante diferentes, contudo pouco diferiram no que se refere á consolidação da assistência social enquanto direito em Betim. Pode-se colocar, dessa forma, o Poder Executivo como uma das forças mais poderosas a fazer oposição à implantação da assistência social enquanto direito neste município, juntamente com o Poder Legislativo local.

Essa tendência de arcaico – mal – travestido de novidade perpassou todo o presente trabalho, ficando mais evidente, por exemplo, na atuação do CMAS, na posição relativa da SEDS/SEMAS no contexto geral da administração municipal e no perfil do gestor dessa secretaria (e de seu funcionalismo em geral). O CMAS, enquanto instância de participação popular se colocaria como antítese completa da lógica política tradicional vigente em Betim: formando a população no conteúdo básico relativo à assistência social, ao mesmo tempo em que delegaria poder a essa, um Conselho ativo conscientizaria a população de que o assistencialismo oferece algo que – de direito – já lhe é devido, de forma que a classe política betinense deveria passar a oferecer outro tipo de “argumento” como meio de obter o voto popular. Assim poderia ocorrer a evolução política local, com a ocorrência de mudanças estruturais no município. No mesmo sentido, podemos perceber que, ao longo de todo o período estudado – com algumas variações de intensidade –, a SEDS/SEMAS ocupou posição nitidamente periférica em relação aos outros órgãos do governo municipal de Betim, o que condiz com a lógica assistencialista aqui exposta: uma vez que os recursos da assistência social são vitais para a sobrevivência política dos chefes do Poder Executivo, é lícito imaginar que esses desejem mantê-los sob o mais estrito controle possível, e não sob a gestão de um secretário de governo – certamente dotado de interesses próprios –, ou mesmo sendo administrado por um sistema impessoal que, ao garantir atendimento a todos igualmente, renderia dividendos políticos a ninguém. Por fim, deve ser dito do preenchimento dos cargos

da SEDS/SEMAS majoritariamente – e historicamente- por pessoas desprovidas de conhecimento técnico na área da assistência social, ou seja, por critérios unicamente políticos: novamente, trata-se da necessidade de se garantir maior controle sobre uma estrutura que – mesmo relativamente esvaziada – lida com recursos essenciais para o bom desempenho eleitoral dos ocupantes do poder municipal.

As conclusões expostas acima colocam em evidência o fato de que, ao realizar significativa descentralização da responsabilidade de execução de políticas sociais – algo iniciado pela Constituição de 1988, porém instrumentalizado pelo Governo Federal a partir da década de 1990 –, o Governo Federal delegou uma fatia considerável de poder aos municípios, o que fez com que as características do cenário político local passassem a afetar muito mais fortemente o desempenho das funções típicas do Estado. Se, até 2005, o primeiro-damismo da esfera federal predominava, distribuindo recursos que reproduziam seu mecanismo em esfera estadual e municipal, a partir da descentralização, em 2006, o foco passou para os municípios cujas instituições clientelistas passaram a ter, além de maior autonomia, acesso direto a um volume muito maior de recursos (as condições impostas pelo novo sistema, como visto no caso de Betim, foram sendo sistematicamente contornadas).

Entretanto, a coordenação federal não foi responsável apenas pelo empoderamento da classe política local, mas poderia explicar boa parte dos avanços verificados na assistência social em Betim, já que as normativas foram o grande argumento e motivação para as mudanças positivas introduzidas. Seu papel, através da coordenação da política, da elaboração e do financiamento de programas nacionalmente homogêneos, não apenas aumentou a oferta de serviços sociais disponíveis para a população, como também limitou o espaço de manobra disponível para o clientelismo municipal: é bom lembrar que a “adaptação” a novas condições legais-institucionais sempre significa menor liberdade de ação para aqueles que buscam perpetuar a lógica do favor na assistência social. Sendo assim, podemos deixar aqui destacada a importante função de coordenação desempenhada pela centralização decisória ainda localizada no Governo Federal.

Por outro lado, e também contribuindo decisivamente para os avanços realizados na implantação da assistência social como direito em Betim, podemos pontuar o papel desempenhado por setores da burocracia municipal e, em menor instância, a ação de indivíduos – quando presentes em conjunturas específicas – isolados. Mesmo constituindo uma minoria do funcionalismo público municipal dedicado à assistência social, os servidores estáveis e de perfil técnico estiveram presentes de forma decisiva ao longo de todo o período estudado no presente trabalho, se não agindo diretamente pela institucionalização da

assistência social como direito, ao menos planejando ações que contribuíssem nesse sentido. O fato de esses técnicos terem acumulado décadas de experiência junto aos problemas – sociais, políticos e burocráticos de Betim fizeram com que eles se tornassem um valioso ativo no contexto da desarticulação das estruturas clientelísticas no município: basta ver o papel desempenhado por esses atores quando lhes foi concedido alguma liberdade de ação (e o suporte político necessário, logicamente). A partir desse movimento – longamente esperado – efetivou-se o maior impulso de fortalecimento institucional da SEDS/SEMAS em toda a sua história. Complementarmente, merece menção o papel da coordenação da secretaria neste período que, enquanto indivíduo colocado frente a uma conjuntura política específica – e, certamente, também atenta a interesses não apenas de cunho técnico, uma vez que ocupava cargo de indicação política –, foi capaz de viabilizar politicamente um significativo esforço de fortalecimento institucional da SEDS/SEMAS, a partir do ano de 2001. Tal acontecimento deixou claro que o baixo grau de institucionalização da assistência social prevalecente em Betim até então era capaz também de gerar impactos positivos, pois certamente tal movimento de fortalecimento institucional da SEDS/SEMAS não teria sido permitido se os políticos municipais tradicionais pudessem perceber – naquele momento – os efeitos em longo prazo de tal tipo de medida (tanto o é que, com o tempo, passaram a buscar novamente o enfraquecimento da SEDS/SEMAS, obtendo sucesso parcial).

Dessa forma, o presente trabalho logrou alcançar os principais objetivos aos quais se propôs: Ele examinou as conseqüências estruturais da descentralização das políticas sociais no Brasil (mais especificamente, das ainda incipientes políticas públicas de assistência social); identificou os principais atores responsáveis pela permanência de práticas assistencialistas em um contexto municipal específico, obstaculizando a institucionalização dos meios capazes de efetivar a assistência social como direito; relativizou a centralidade das diferenças político-partidárias como fator explicativo da permanência do baixo investimento na consolidação desta área de política pública em um contexto municipal; localizou os principais pontos nos quais agiram – e a forma como o fizeram – os atores interessados na preservação do assistencialismo tradicional, apontando também as formas através das quais tais práticas poderiam ser coibidas; e destacou os principais responsáveis – tanto em âmbito municipal quanto federal – pelos avanços obtidos com vistas à institucionalização da assistência social como direito, delimitando suas formas de ação, e assim apontando caminhos para a futura superação das estruturas tradicionais que ainda hoje dão apoio ao assistencialismo.

Devemos ainda reconhecer que várias foram as restrições que encontramos ao desenvolver o estudo. Dentre elas, destacamos a escassez de investigação sobre o tema na

literatura brasileira. Identificamos apenas um estudo sobre a gestão local da assistência social. Trata-se do trabalho coordenado pela a professora Aldaíza Sposati, que analisou a gestão desta política no município de São Paulo. Outra limitação se refere ao fato de o período analisado ser curto e, portanto, não permitir conclusões mais amplas sobre o tema abordado. Por fim, deparamo-nos com a debilidade as fontes públicas de informações. Mesmo conscientes dos hiatos existentes nesta dissertação, a consideramos importante na medida em que se refere a um trabalho e investigação a partir das fontes primárias e secundárias que estiveram disponíveis.

As características da cidade de Betim fizeram com que algumas variáveis fossem, desde o princípio, desconsideradas como explicativas da situação a assistência social no município: a alta arrecadação municipal já isola automaticamente a falta de recursos como resposta para a fraca institucionalização da SEDS/SEMAS; o rápido crescimento populacional da cidade, aliado à dinâmica metropolitana na qual essa se insere e às dimensões demográficas por fim alcançadas, oferecem vasta gama de problemas sociais, o que torna o presente estudo relevante para cidades de portes e tipos semelhantes; a radical alternância de poder ocorrida entre 1993 e 2006 permitiu que diferentes partidos e ideologias se colocassem diante dos mesmos problemas e, assim, testassem suas teses para a ação social.

Dessa forma, temos que a complexidade do caso de Betim foi capaz de nos colocar diante de várias indagações que, no caso de outro estudo de caso, não seriam postas com tanta clareza e variedade. Respondidas tais questões, temos aqui indicações valiosas, que podem vir a pautar estudos dos mais variados tipos e propósitos, assim como direcionar – e inspirar – a ação em diferentes tipos de municípios do país, em favor da superação das estruturas arcaicas que não apenas impedem a estruturação da assistência social como direito no Brasil, mas também deformam nossa ainda jovem democracia. Essa é a singela contribuição que motivou a realização do presente trabalho.

Como resultado do estudo realizado em Betim, podemos formular uma hipótese de investigação a qual, para ser comprovada, exige a realização de pesquisa sobre outros municípios: o fortalecimento da atuação dos governos locais nas políticas sociais está estreitamente associado ao fortalecimento da atuação do governo central, ou seja, para que o primeiro ocorra é importante que exista também o segundo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. & COUTO, Cláudio G. **O Impasse da Federação Brasileira: O Cenário Político-Financeiro e as Suas Conseqüências para o Processo de Descentralização.** São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. CEDEC, 1996 (Cadernos Cedec, 58).

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. IN: Revista de Administração Pública Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 5-8, 1967-2007.

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro de. **Assistência Social no Brasil: A mudança do modelo de gestão**. Anais do *II Congresso Interamericano Del CLAD sobre la "Reforma Del Estado de la Adminstracion publica.* Venezuela, p. 15-18. 1997. mimeo.

APROMIV. ASSOCIACAO DE PROTECAO À MATERNIDADE INFANCIA E VELHICE (APROMIV). **Estatuto da Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Velhice**. Betim (MG): Prefeitura Municipal. Maio 1971.

APROMIV. ASSOCIACAO DE PROTECAO À MATERNIDADE INFANCIA E VELHICE (APROMIV). **Estatuto da Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Velhice.** Betim (MG): Prefeitura Municipal. Setembro 2004.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000, 304 p.

AURELIANO, Liana Maria. **Federalismo e Descentralização**. In: PALMA, Luiz A. Et al Assistência Social: Parâmetros e Problemas. Brasília MPAS/CEAS. São Paulo: FUNDAP, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, espaço público e poder local**: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Belo Horizonte, 2000. (Relatório final do projeto "*Civil society and governance*").

BARBOSA, Eni, M. M. **O processo de regulamentação da assistência social: avanços e retrocessos**. Texto para Discussão n. 222. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Agosto de 1991.

BERTRANOU, Julián. Nueva Institucionalidad social: el Fondo de Inversión y Desarrollo Social y la política social de Mendoza. **Anais do VI Congresso Internacional del CLAD**. Cidade: 1999.

BETIM (MG). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Planejamento Estratégico Situacional da SEMAS**. Prefeitura Municipal, 2001.

BETIM (MG). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Plurianual de Assistência Social para o período 2002-2005**. Prefeitura Municipal. 2002.

BETIM (MG). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Programa Anjos da Guarda**. Prefeitura Municipal. 2003.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 1.235 de 23 de novembro e 1978. **Orça a Receita e Fixa a Despesa para o Exercício Financeiro de 1979.** Diário Oficial de Minas Gerais.1978.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 1.238 de 23 de setembro de 1957. **Retifica convênio entre prefeitura e LBA para a construção de um Posto de Puericultura nesta cidade**. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 1.291 de 13 de novembro de 1979. **Orça a Receita e Fixa a Despesa para o Exercício Financeiro de 1980**. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 1.421 de 12 de dezembro de 1980. D**ispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Betim e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 1.443 de 19 de maio de 1981.**Autoriza a abertura de crédito especial para implantação e funcionamento da secretaria do trabalho, ação social e desportos.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2. 325 de 14 de setembro de 1993. **Cria a coordenadoria municipal de apoio e assistência à pessoa deficiente e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2. 359 de 28 de dezembro de 1993. **Estima a receita e fixa a despesa do município de Betim, para o exercício de 1994.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2.668 e 13 de setembro de 1995. **Dispõe sobre a criação do conselho municipal de prevenção do uso de drogas no município de Betim.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 310 de 21 de março de 1959. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.1.394 e 17 de novembro e 1980. **Orça a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 1981**. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.1.424 de 17 de dezembro de 1980. **Dispõe sobre o quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Betim e contém outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.1.763 de 13 e janeiro de 1987. **Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Betim e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.1.799 de 20 e novembro de 1987. **Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Betim e**

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.065 de 01 de fevereiro de 1991. M**odifica a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Betim e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.260 de 14 de dezembro e 1992. **Dispõe sobre a concessão de auxílios e /ou subvenções.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.977 de 24 de dezembro de 1996. **Altera as leis n. 2005, de 29 de agosto de 1990, 2007, de 29 de agosto de 1990, 2065, de 01 de fevereiro de 1991; que tratam da organização administrativa da Prefeitura Municipal de Betim, anexos i-b e iv-b da lei 2886, de 24 de junho de 1996, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras.**

BETIM (MG). Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Betim. **Diagnóstico da Oferta e da Demanda dos serviços alternativos destinados para as crianças e adolescentes do município de Betim**. 2005.

BETIM (MG). **Prefeitura realiza concurso público. Jornal O Tempo**, ano 32, n. 1234, p. 3, 10 - 16/11/2006.

BETIM (MG). **Informativo Municipal**. Fevereiro de 1987.p.39

BETIM (MG). Prefeitura Municipal. Decreto 2.758 de 23.09.1985. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Prefeitura Municipal. **Diagnóstico social o município de Betim**. DCP.NUPPAS.UFMG. 2005.

BETIM (MG). Prefeitura Municipal. Lei n. 2.440 de 25 de maio de 1994. **Dispõe sobre a concessão de subvenções.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Prefeitura Municipal. Lei n. 2.516 de 07 de dezembro de 1994. **Estima a receita e fixa as despesas do município de Betim, para o exercício de 1995.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Prefeitura Municipal. Lei n. 4.093 de 27 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo municipal e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 1.238 de 23.09.1957. **Retifica convênio entre Prefeitura e LBA para a construção de um Posto de Puericultura nesta cidade.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2. 858 de 15 de maio e 1996**. Dispõe sobre a política de assistência social no município de Betim e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2. 883 de 26 de junho de 1996. **Estabelece diretrizes para o orçamento anual e plano plurianual de investimentos para o exercício de 1997 da Prefeitura Municipal de Betim.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2. 965 de 04 de dezembro de 1996. **Estima a receita e fixa a despesa do município de Betim, para o exercício de 1997.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2. 977 de 24 de dezembro de 1996. **Altera as leis n. 2005, de 29 de agosto de 1990, 2007, de 29 de agosto de 1990, 2065, de 01 de fevereiro de 1991; que tratam da organização administrativa da Prefeitura Municipal de Betim, anexos i-b e iv-b da lei 2886, de 24 de junho de 1996, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2.153 de 20 e dezembro de 1991**. Dispõe sobre a concessão de auxílios e/ou subvenções.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2.612 de 05 de julho de 1995. **Dispõe sobre o pagamento das subvenções sociais pelo poder público municipal.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2.618 de 05 de julho de 1995**. Estabelece diretrizes para o orçamento anual e plano plurianual de investimentos para o exercício de 1996 da Prefeitura Municipal de Betim** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2.668 de 13 de setembro de 1995. **Dispõe sobre a concessão de subvenções.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2.681 de 20 de setembro de 1995. **Dispõe sobre a concessão de subvenção**. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2.701 de 30 de outubro de 1995. **Sobre o estatuto municipal da educação dispõe de Betim.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 2.785 de 20 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o plano plurianual para o biênio 1996/1997 e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 3.015 de 30 e junho e 1997. **Estabelece diretrizes para o orçamento anual e plano plurianual de investimentos para o exercício de 1998 da Prefeitura Municipal de Betim** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 3.061 de 13 de março de 2002. **Dispõe sobre a criação do conselho municipal dos direitos da mulher**. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 4.275 de 28 de dezembro de 2005. **Dispõe sobre a criação do regime próprio de previdência social do município de Betim - rpps** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n. 884 de 12 de dezembro de 1969. **Dispõe sobre o estatuto dos funcionários da Prefeitura Municipal de Betim.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.1.831 de 31 de agosto de 1988**. Contém o estatuto do pessoal do magistério público municipal de Betim e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.258 de 14 de dezembro de 1992. **Estima a receita e fixa a despesa do município de Betim, para o exercício de 1993.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.294 de 23 de dezembro e 1992. **Cria o instituto de previdência municipal de Betim, estabelece o regime de concessão de benefícios previdenciários e dá outras providências**. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.312 de 07 de julho de 1993. **Estabelece diretrizes para o orçamento anual e plano plurianual de investimentos para o exercício de 1994 da Prefeitura Municipal de Betim** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.360 de 28 de dezembro de 1993. **Aprova o plano plurianual para o triênio de 1994 a 1996.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.453 de 19 de julho de 1994**. Estabelece diretrizes para o orçamento anual e plano plurianual de investimentos para o exercício de 1996 da Prefeitura Municipal de Betim.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.517 de 16 de dezembro de 1994. **Dispõe sobre o plano plurianual para o triênio 1995 a 1997.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.612 e maio de 1995. **Dispõe sobre o pagamento das subvenções sociais pelo poder público município.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.619 de julho de 1995. **Dispõe sobre a concessão de cestas básicas a pessoas carentes do município de Betim** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.2.886 de 24 de junho de 1996.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.1.831 de 31 de agosto de 1988. **Contém o estatuto do pessoal do magistério público municipal de Betim e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.091 de 10 de setembro de 1998. **Estabelece diretrizes para o orçamento anual e plano plurianual de investimentos para o exercício de 1.999 do município de Betim**. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.124 de 22 de março de 1998. **Estima a receita e fixa a despesa do município de Betim, para o exercício de 1999.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.125 de 22 de março de 1998. **Dispõe sobre revisão do plano plurianual para o período 1999 a 2001 e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.183 de 01de outubro de 1999. **Estabelece diretrizes orçamentárias para o exercício de 2000.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.247 de 29 de novembro de 1999. **Dispõe sobre a celebração de parcerias entre o poder público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da política pública de assistência social**. Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.247 de 29 de novembro de 1999. **Dispõe sobre a celebração de parcerias entre o poder público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da política pública de assistência social.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.365 de 01 de setembro e 2000. **Institui o conselho municipal antidrogas - comad .** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.406 de 30 de dezembro de 2000**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Betim, para o exercício de 2001.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.434 de 12 de fevereiro de 2001. **Institui no município o programa bolsa-emprego e autoriza a concessão de incentivos fiscais às empresas que dele participem, e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.483 de 03 de julho de 2001. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2002, e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.580 de 28 de dezembro de 2001. **Altera a lei nº 2005, de 29 de agosto de 1990, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Betim; cria a secretaria municipal de meio ambiente e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.670 de 22 de julho de 2002**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2003, e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.817 de 14 de julho de 2003. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2.004, e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.3.915de 29 de dezembro de 2003. **Estima a receita e fixa a despesa do Município de Betim, para o exercício de 2004.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.4.036 de 20 de julho de 2004. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2005, e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.4.081 de 15 de dezembro de 2004. **Estima a receita e fixa a despesa do Município de Betim, para o exercício de 2005.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.4.202 de 25 de julho de 2005. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2006, e dá outras providências.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.4.270 de 28 de dezembro de 2004. **Estima a receita e fixa a despesa do Município de Betim, para o exercício de 2006.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.4.275 de 28 de dezembro de 2005. **Dispõe sobre a criação do regime próprio de previdência social do Município de Betim – rpps.** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Câmara Municipal. Lei n.4.424 de 28 de novembro de 2006. **Institui o programa de preparação para a aposentadoria-ppa no âmbito da Prefeitura Municipal de Betim, e dá outras providências** Diário Oficial de Minas Gerais.

BETIM (MG). Prefeitura Municipal. **Diagnóstico social do município de Betim**. CEURB/FAFICH/UFMG, 1995.

BETIM (MG). Prefeitura Municipal. **PLANO MUNICIPAL DECENAL DE EDUCAÇÃO**. Betim: Secretaria Municipal de Educação, 2006.

BETIM/CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resoluções do CMAS emitidas no período 1996- maio de 2006**.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília. 2003.

BRASIL, Lei Complementar n. 101, de 04 de Maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília/DF.

BRASIL, Medida Provisória n. 813 de 01 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e da outras providências, aprovado por Decreto-Lei .

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.168p.

BRASIL. Decreto-Lei 525 de 1 de julho de 1938. **Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país**. Diário Oficial da União, jul. 1938.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de Junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da União**.** Brasília/DF.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. DOU, Brasília, Diário Oficial da União. 8/12/1993.

BRASIL. Senado Federal. Decreto Lei n. 93.613 de 21 de novembro de 1986. **Diário Oficial da União.** 24/11/1986.

CARNEIRO, Carla B. L. Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais In: CARNEIRO, Carla B. L.; COSTA, Bruno L. D. (Org). **Gestão Social**: O que há de novo?. V.2. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth; RAICHELIS, Raquel D.(Org.).**Gestão Social**: Uma questão em Debate. São Paulo: EDUC, 1999.

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

CHIARA, Magdalena e DI VIRGILIO, Maria M. **Gestión Social y Municípios: de los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aire**s. Buenos Aires: Promoteo libros. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas**. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989, p. 1-66.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais nos anos 1990**. In: BAUMANN, Renato (Org). Brasil: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999: 101-142.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Neoliberalismo y Politicas Sociales: Reflexiones a partir de Las Experiencias Latinoamericanas**. In: Desarollo Económico - Revista de Ciencias Sociales no 134, vol 34, jul/set 1994, Buenos Aires.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Aprendizados e desafios da gestão social municipal: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte**. In: X Congreso internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Adminstración Pública, Santiafo, Chile, 18 – 21 Oct. 2005.

FLEURY, Sônia. **Diseño y gerência de políticas e programas sociales.** Banco Interamericano de Desarollo, Instituto Interamericano para el Desarollo Social (INDES). Diciembre, 2000. INDES, 2002.

GARCIA. Ronaldo Coutinho. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)**. Texto para Discussão n. 364, IPEA, janeiro de 1995.

IBGE. FIBGE. **Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000**.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 2004/2005.** Suplemento Assistência Social. Disponível em www.ibge.gov.br/munic_social_2005/index.ph.p Acesso em 05.02.2007.

LICHA, Isabel. **“El enfoque de gerencia social”** Banco Interamericano de Desarollo, Instituto Interamericano para el Desarollo Social (INDES). “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, junio 200. INDES, 2002.

LIMA, Ângela Maria Dayrell de Lima. **Os desafios para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. In: Gestão Social: o que há de novo? Org. Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazzarotti Diniz Costa. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. 2v.:il.

LIMA, Ângela Maria Dayrell de. **A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da política de assistência social**. In Serviço Social e Sociedade nº. 73, mar/2003. Cortez Editora, São Paulo.

LOPES, Márcia H. C. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade,** n. 87 São Paulo: Cortez, p.76-95, setembro 2006.

MARCOCCIA, Rafael Mahfoud. O princípio da subsidiariedade e a participação popular. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo: Cortez, n.86, p. inicial e final, Jul. 2006.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

MATOS, Joelma. **Betim dos Tropeiros às engrenagens**. Articulação C&M. 2004

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 1993.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 1993.

MATUS, C., **Sobre la Teoría de las Macroorganizaciones**. Santafé de Bogotá: Fondo Editorial Altadir, 1994.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em:HTTP://200.152.41.16:8080/infosuas/flow.action = página dentro do site do MDS; acesso em 18.06.2006

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica**. 2005.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica**. 1998.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica**. 1997.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de assistência social 1**998.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de assistência social** 2004.

MELO, Marcus **A. Crise federativa, guerra fiscal e 'Hobbesianismo Municipal': Efeitos perversos da descentralização?** In São Paulo em Perspectiva.Vol.10, n 3, 1996.

MELO, Marcus A. **Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal**. Revista do Serviço Público, Ano 47, v. 120 [snº], jan,-abr. 1996.

MESTRINER, Maria Luíza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo. Cortez: 2001.

MOLINA, Geraldo C. **Modelo de Formacion de Políticas y Programas Sociales** – Notas de Clase – Banco Interamericano de Desarollo, Instituto Interamericano para el Desarollo Social (INDES) Diseño y Gerencia de políticas e programas sociales INDES 2002.

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

MOORE, Mark H. **"Gerencia para la generación de valor: Estrategia organizativa em las instituciones com fines de lucro, sin fines e lucro y gubernamentales**". 2000. Traduzido e reproduzido com autorización por el INDES.

NORTH , D. "**Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico**". México: Fondo de Cultura Económica. 1993.

PAULA, **Ana Paula** Paes de. **Por uma nova gestão pública. Limites e potencialidades da experiência contemporânea.** FGV: Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e GRAU, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o Mercado: O público não estatal.**"In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e GRAU, Nuria Cunill (Org).O público não estatal na Reforma do Estado. FGV:Rio de Janeiro, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **"Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**." In SPINK, P. (org). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. FGV: Rio de Janeiro, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos do MARE, nº 1, 1997.

PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA. **Betim**: Síntese dos diagnósticos setoriais. Belo Horizonte: SEAPLAN/PLAMBEL, 1990.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. (org) **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003

REPETTO, Fabián **La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en America Latina**. Guatemala: Magna Terra . 2005.

REPETTO, Fabián. **Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina**. BID - INDES Washington DC, jul. 2004.

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

SEAPLAN: Secretaria Adjunta de Planejamento e Coordenação de Betim. **Informações estatísticas municipais**. 2005.

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M.M. **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades**. Lua Nova, nª 48.1999.

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

SPOSATI, Aldaíza. Avaliação da política municipal 2001-2002. **Caderno do Observatório dos Direitos do Cidadão**, n. 1. São Paulo: Instituto Polis. PUC. Jan. 2002.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade, n.68. São Paulo: Cortez. Nov. 2001 p. 54-82.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77. São Paulo: Cortez. Mar. 2004, p. 30-53.

SULBRANDT, José. **La gerencia de políticas y programas sociales**, In: URZUA, Raul (ed)., Cambio Social y políticas públicas. Chile. Santiago, 1997.

TENÓRIO, Fernando G. **A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social** (Pegs). In: Revista da Administração Pública – RAP. N. 6; nov/dez; VOL.40.; pg 1145 a 1164; Fundação Getúlio Vargas, 2006.

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

TORRES, Irraildes Caldas. **As Primeiras Damas e a Assistência Social. Relações de Gênero e Poder.** São Paulo: Cortez, 2002.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 1998. 272p.

YAZBECK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez. 1993.

NEXO A - LISTA DE ENTREVISTADOS

	NOME	OBSERVAÇÔES	DATA ENTREVISTA
1	Gessé Alves Dornelas Rezende	Secretária de Desenvolvimento Social: 1993 a 1996; pedagoga; funcionária pública aposentada.	05.07.06
2	Raimundo Gonçalves Rego	Secretário da Fazenda: 2001 a 2004; Secretário de Assistência Social: 2005 a 2006; economista.	18.07.06
3	Joaquim Dias da Silva	Ex conselheiro de Assistência Social: 2000 a 2006, assessor do CMAS: julho/2006 a 2008; estudante de Direito.	18.07.06
4	Cláudia Barbosa	Cargo comissionado na SEDS: 1995 a 1997; assistente social na SEMAS: 2001 a 2004.	18.07.06
5	Maria do Carmo Lara Perpétuo	Ex Prefeita; Deputada Federal; psicóloga.	04.09.06
6			
7	Maria Rosângela Pinheiro Dâmaso	Cargo comissionado na SEDS: 1993 a 1995; assistente social na SEMAS: 2001 a 2005 e 2006 a 2008.	14.09.06
8	Nilza Raymundo de Mattos Baroni	Funcionária da APROMIV: 2001 a 2006; assistente social.	20.09.06
9	Denise Dayrel	Cargo comissionado na SEDS e na APROMIV: 1993 a 2000.	26.09.06
10	Márcio José Ferreira	Coordenador da CAAPD: 1993 a 2000; membro do CMAS; Advogado.	26.09.06
11	Sânia Maria Moreira Campos	Diretora Executiva da APROMIV: 1993 a 1996 e no ano 2000; Chefe de Gabinete do Prefeito: 1997 a 1998; assessora de imprensa no ano de 1999; funcionária pública municipal, economista no CMDCA.	26.09.06
12	Maria de Lourdes Pereira Lara	Esposa do ex-prefeito João Batista Lara; fundadora da APROMIV	27.09.06
13	Célia Saraiva	Funcionária pública aposentada; sobrinha de Maria Augusta Resende Barbosa.	04.11.06
14	Cleonice Santos	Cargo comissionado na SEDS: 1992 a 1994	08.11.06
15	Lilith Angélica do Prado Braz	Viúva do ex-prefeito Alcides Braz.	12.11.06
16	Agmar José de Santana	Filho do ex-prefeito José Santana Trigueiro.	13.11.06
17	Marlene Melo de Rezende Trindade	Cargo comissionado na chefia de gabinete a partir de 2001; sobrinha de Dona Maria Augusta de Resende; Presidente da Ação Social Santa Edwiges.	13.11.06
18	Ronaldo José Sena Camargos	Assistente Social da SEDS: 1994 a 1996; Cargo comissionado na Chefia de Gabinete: 1997 a 2000; assistente social na SEMAS: 2001 a 2003.	13.11.06
19	Darci Maria de Souza Vilaça	Assistente Social na SEDS: 1994 a 2005; Secretária Executiva do CMAS: 1997 a 2005.	13.11.06
20	Lílian Vilas Boas	Psicóloga na SEDS: 1994 a 2005.	13.11.06
21	Florípes Perene Fonseca	Viúva do ex-prefeito César Fonseca.	14.11.06
22	Margareth Rezende Butori	Cunhada de Rômulo Veneroso, gestora do Programa Cartão Cesta Escola e do Programa Bolsa Família no município.	15.11.06
23	Vicente de Paulo Araújo	Secretário de Assistência Social: 1999 a 2000.	15.11.06
24	Vanda Tavares	Cargo comissionado na SEMAS: 2001 a 2008	15.11.06
25	José Ivani Braz	Funcionário público aposentado; filho do ex-prefeito Alcides Braz.	21.11.06
26	Frei Pedro Chiaretti	Membro da Paróquia São Francisco de Assis e presidente da	21.11.06

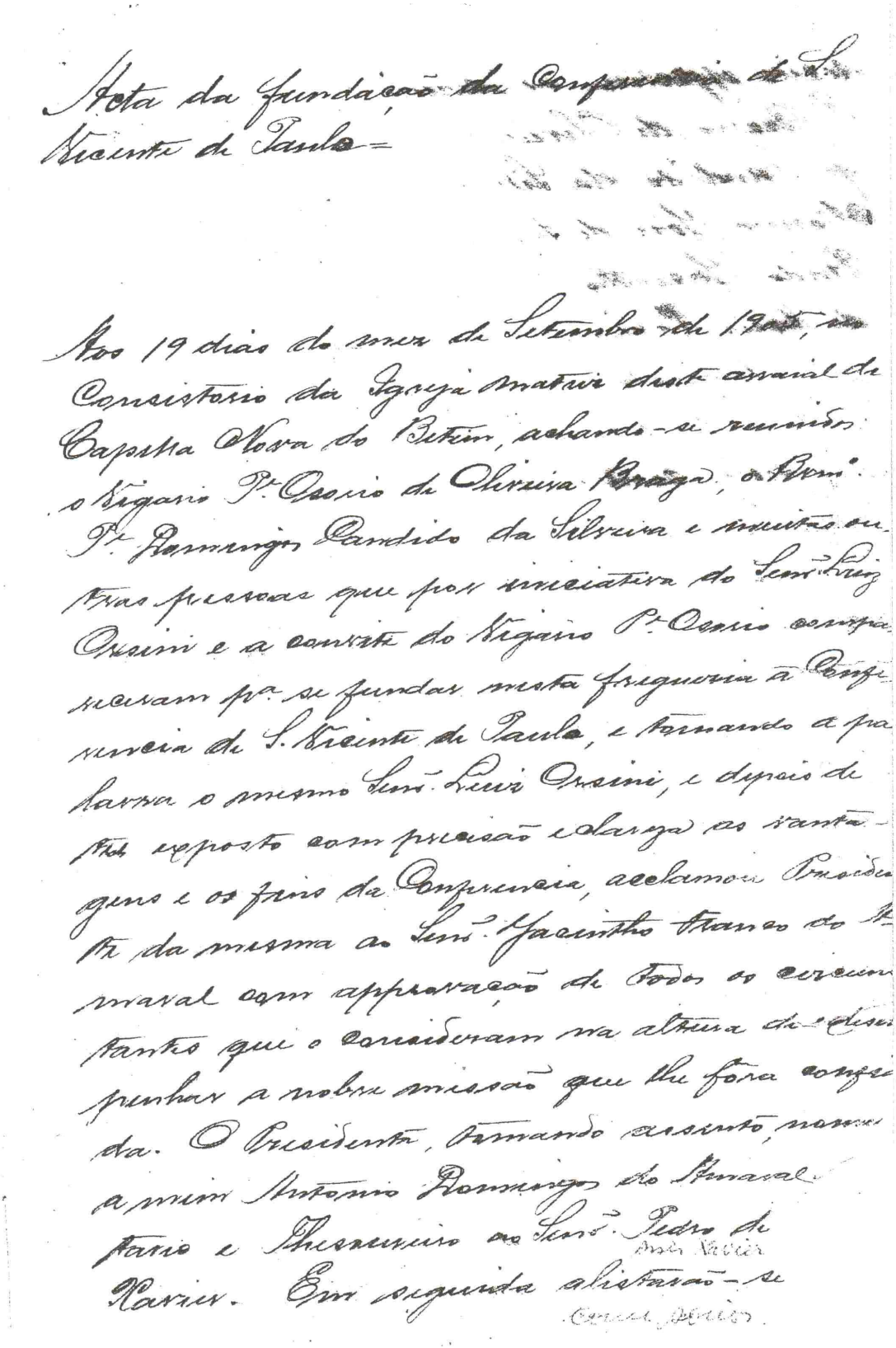
		SASFRA no período 1969 a 1971.	
27	Raphael Martins	Ex Pároco da Igreja de Nossa Senhora do Carmo; funcionário da APROMIV: 2001 a 2003; psicólogo.	22.11.06
28	Décio Marçal Ferreira	Funcionário público aposentado; engenheiro civil.	23.11.06
29	Maria José Inácio de Rezende	Funcionária pública federal,;cunhada de Dona Maria Augusta Resende Barbosa,;ex-funcionária do Lactário.	24.11.06
30	Dirce Maria Braga	Funcionária pública aposentada; cargo comissionado na SEDS: 1983 a 1988; filha do ex-prefeito Divino Braga e irmã do ex-prefeito Tarcisio Braga.	26.11.06
31	Simone Cristina Freitas	Estagiária na SETAS -Betim de 1984 a 1985; Assistente Social na SEDS: 1991 a 2001.	12/12/06.
32	Alex Tadeu do Amaral Ribeiro	Funcionário público; presidente da ASMUBE; vereador; Sobrinho do ex-prefeito Newton Amaral Franco	12.12.06
33	Israel de Jesus Pinto	Empresário, ex-candidato a prefeito nas eleições de 1992.	03.01.07
34	Rosa Maria Calheiros Correia de Melo Amaral Franco	Viúva do ex-prefeito Newton Amaral.	07.01.07

ANEXO B - LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. Atas do CMAS no período de 1997 a maio de 2006.
2. Boletim Informativo dos Servidores da Prefeitura Municipal de Betim – Setembro/2003.
3. Carta elaborada pelos técnicos da SEMAS para o novo gestor que assumiria Secretaria em janeiro/2005;
4. Cartilhas da Câmara Municipal de Betim 2005/2006;
5. Convênio de Cooperação técnico-administrativa celebrado entre a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, Criança e Adolescente e o Município de Betim para manutenção do posto de atendimento do SINE/MG;
6. Decreto nº 16.574 de 09/04/2001 que autoriza a concessão de incentivos a empresas participantes do Programa Bolsa-Emprego;
7. Detalhamento do Plano de Ação da SEMAS para 2005, em junho/2004.
8. Diagnóstico da oferta e demanda de serviços alternativos para as crianças e adolescentes do município de Betim – 2005 – Núcleo de Estudos sobre Políticas Públicas – PUC-Betim.
9. Diagnóstico Social do Município de Betim – Dez/1995 FUNDEP /UFMG, Centro Vir tual de Pesquisas em Estudos Ambientais Urbanos (CEURB), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH).
10. Divisão da Infância e Adolescência (DIA) – Programa de Atendimento ao Adolescente em cumprimento de medida socioeducativa – Prestação de serviços à comunidade – Betim/2001.
11. Documento de avaliação dos projetos da Seção de Atenção à Criança e ao Adolescente-2003;
12. Documento do setor de apoio às mulheres, sem título e sem data; SEMAS;
13. Documento elaborado pela Divisão Administrativa da SEMAS em 09/06 sobre previsão e execução orçamentária;
14. Documento orientador do processo de descentralização das ações da SEMAS;
15. Documento sobre ajustes, monitoramento e avaliação da situação das ações definidas no Planejamento Estratégico em 2001- Dez/2002.
16. Estatuto da Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Velhice- APROMIV, 1971;
17. Estatuto da Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Velhice-APROMIV,2004;
18. Fragmentos do processo de planejamento estratégico situacional da SEMAS 2001-comunicados e monitoramento – março e maio/2001.
19. II Ajuste do Planejamento Estratégico Situacional da SEDS – Agosto de 1994;
20. Lei de Diretrizes Orçamentárias do período 1993-2006;
21. Leis Orçamentárias Anuais de 1993-2005;
22. Levantamento das necessidades de capacitação da SEMAS - 2001;
23. Lista de funcionários da SEMAS - maio/06;
24. Minuta da proposta de implementação do Projeto Anjos da Guarda;
25. Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) Out-1998
26. Planejamentos Estratégicos Situacionais das SEMAS: Centro, Vianópolis, Citrolândia, Norte, Alterosas, PTB, Imbiruçu e Teresópolis - 2003/2004;
27. Plano de Ação da Seção de Geração de Renda – 2003/2004;
28. Plano de Ação da Seção de Geração de Renda - 2002 a 2005;
29. Plano de Ação da SEMAS - 2001;

30. Plano de Monitoramento e Avaliação das entidades que compõem a rede SAAC – set/2000;
31. Plano de Trabalho da Seção de Atenção à Criança e ao Adolescente – janeiro/2002;
32. Plano de Trabalho e Avaliação do PETI e Agente Jovem 2001-2004 – Sem data;
33. Plano de Trabalho para o Programa de Iniciação ao Trabalho –PINT - 1994
34. Plano Municipal Decenal de Educação – PMB/SEE/2006;
35. Plano Plurianual de Assistência Social 2003 e 2004;
36. Programa "Apoio à gestão municipal e Estadual de Assistência Social" BH – 22/02/99;
37. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – jan/2004;
38. Programa Futuro Melhor - 2003;
40. Programas Desenvolvidos pela SEDS –Julho/1999;
41. Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social;
42. Projeto da Unidade Móvel de Assistência Social – Fev/2005;
43. Projeto de implantação da Agência de Serviços Domésticos Eventuais - 2001-2004. sem data.
44. Projeto de Supervisão a instituições conveniadas período 2001-2004 – sem data;
45. Projeto Encontro Legal – sem data.
46. Projeto Jovem Jardineiro 2001-2004 – sem data;
47. Projeto Nutrindo um Futuro Melhor – out/2003;
48. Projeto Vem Ser – SEMAS Citrolândia – sem data;
49. Projetos de Lei do Executivo – período 2001 a 2004 (sem data).
50. Proposta de Capacitação dos funcionários da SEMAS- sem data;
51. Proposta de reforma administrativa para a SEDS – Ago/2001 – ERT;
52. Quadro Síntese do Plano de Ação da SEMAS para 2002;
53. Quadro Síntese das Ações realizadas pela Seção de atenção à Criança e ao Adolescente - 2001-2004
54. Quadros de detalhamento de despesa da SEMAS no período 1993-2005;
55. Registro interno CMAS – Decreto 15.193 de 07/04/99;
56. Relatório da Divisão de Assistência e Promoção Social – jan/2001;
57. Relatório da oficina de capacitação de educadores sociais realizada no ano 2002;
58. Relatório da Pesquisa sobre assistência social em Betim – Abril/2004 – UFMG-DCP;
59. Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social 2005;
60. Relatório de Gestão SEMAS/2001;
61. Relatório de Gestão SEMAS/2003;
62. Relatório de Gestão SEMAS/2004;
63. Relatórios de Reunião da ERT ano de 2001;
64. Relatório do curso de capacitação dos conselheiros municipais de assistência social – período set/1998 a Ago/1999;
65. Relatório do curso sobre Economia Popular Solidária – 2002;
66. Relatório do I Seminário de Planejamento Estratégico-Situacional;
67. Relatório do Plano de Ação do Setor de Atenção à Mulher –2003;
68. Relatório e Avaliação do treinamento introdutório realizado pela SEMAS em junho/2002;
69. Relatório II, III,IV,V e VI Conferência Municipal de Assistência Social;
71. Revista Informativa da Prefeitura Municipal de Betim –Ago/2003;
72. Revista Informativa da Prefeitura Municipal de Betim sobre o Programa de Integração Curricular - PIC – Ago/2002;
74. SEDS – Divisão de Infância e Adolescência – Programas desenvolvidos –Abril/2000;
75. SEDS – Programa de Apoio e Orientação Sócio-Familiar – POASF – Jan/2000;

ANEXO C – ATA DE FUNDAÇÃO DA CONFERÊNCIA SÃO VICENTE DE PAULA DE BETIM



Acta da fundação da Conferencia de S. Vicente de Paula =

Aos 19 dias do mez de Setembro de 1905, no Consistorio da Igreja matriz deste arraial de Capella Nova do Betim, achando-se reunidos o Vigario Pe Cesario de Oliveira Braga, o Rvmo Pe Domingos Candido da Silveira e muitas outras pessoas que por iniciativa do Snr Luiz Orsini e a convite do Vigario Pe Cesario compareceram pra se fundar nesta freguezia a Conferencia de S. Vicente de Paula, e tomando a palavra o mesmo Snr. Luiz Orsini, e depois de bem exposto com precisão e clareza os vantagens e os fins da Conferencia, acclamou Presidente da mesma ao Snr. Jacintho Ramos do Arraial com approvação de todos os circumstantes que o consideram na altura de desempenhar a nobre missão que lhe fora confiada. O Presidente, tomando assento, nomeou a mim Antonio Domingos do Amaral Pacio e Thesoureiro ao Snr. Pedro de Ana Xavier Xavier. Em seguida alistarão-se Cesario Xavier.

socios effectivos os seguintes Senhores: Rogerio
J.e Cesario de Oliveira Braga, Rm.o J.e Domin-
go, Candido da Silveira, Francisco Rodrigues
Moreira, José de Sousa Braga, José da Silva
Prado, Jacintho Franco do Amaral, Pedro
de Alcis Xavier, Antonio Domingos do Amo-
ral, Augusto Alves de Mello, Joaquim Jo-
sé de Salles e Sergio Nogueira Duarte, e co-
mo socios contribuintes os seguintes Senho-
res: José Borges da Silva, José Carlos de Mel-
lo, Symphronio de Sousa e Silva, José Firmino
Rosa, José Gonçalves de Mello, Viriato Bor-
ges, Francisco Marianno da Silva, Arthur
Figueiro de Freitas, Francisco Ignacio Dias,
José Candido de Almeida, Augusto Rodri-
gues da Silva, José Rodrigues do Couto, João
Marcos de Carvalho e Joaquim Alves de
Mello, ficando o Sen.r Dr. Ruy Barbosa como
socio honorario. Finalmente o Presidente
nomeou uma Commissão composta dos so-
cios Rm.o J.e Cesario, J.e Domingos Candido
e o Sen.r Pedro de Alcis para na Sessão se-
guinte indicar as familias que por em
quanto podem ser adoptadas, tendo em vis-
ta unicamente o fundo da Associação, cujo

rendimento era 1ª Sessão foi de 11 h. 4/60.
Feitas as orações do estylo, o Presidente convidou aos senhores a comparecerem a sessão seguinte ás 4 horas da tarde.
Do que para constar se lavra a presente acta. O Presidente
Jacintho Franco do Amaral
O Thesoureiro - Pedro d'Assis Xavier.
O Secretario Antonio Domingos do Amaral

Padre Agapito dolicarpo Braga
Francisco Rodrigues Moreira
Jose de Sousa Braga
José da Silva Prado
Augusto Alves de Mello.
Higyno Jose de Sales
Sergio Magalhães Lemos

ANEXO D - LISTA DOS PREFEITOS, DOS VICES – PREFEITOS E DAS PRIMEIRAS DAMAS DE BETIM: 1939-2008

Ano/ Período	Prefeito (a)	Vice Prefeito	Primeira (o) Dama (o)
Nomeados			
1939/1944	Raul Saraiva Ribeiro Partido Social Democrata (PSD)		Clarice Campos Saraiva
1945	Inocentes Soares Leão		
1945	Divino Ferreira Braga (PSD)		Luíza Maria da Glória
1946	Edmundo Orozimbo Amaral (PSD)		Clarice Nogueira Duarte
1947	Waldyr de Barros		
1947	Paulo Franzen de Lima (UDN)		
Eleitos			
1947/1950	Sylvio Lobo (UDN)	Edmir Leão (UDN)	Maria do Carmo
1951/1954	José de Santana Trigueiro (PSD)	Humberto Silveira (PSD)	Maria da Conceição de Santa-na
1955/1958	Raul Saraiva Ribeiro (PSD)	Aquiles Franco do Amaral (PSD)	
1959/1962	César Fonseca e Silva (UDN)	Alcides Bráz (PSD)	Florípes Perene Fonseca
1963/1966	Alcides Bráz (PRB)	Álvaro de Sales Barbosa Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Lilith Angélica do Prado Bráz
1967/1970	Álvaro de Sales Barbosa (PTB)	Nelson Anacleto do Amaral (UDN)	Maria Augusta Resende Bar-bosa
1971/1972	João Batista Lara - Aliança da Renovação Nacional (ARENA)	Josefino Augusto de Melo (ARENA)	Maria de Lourdes Pereira Lara
1973/1976	Newton Amaral Franco (MDB)	Aquiles Franco do Amaral (MDB)	Rosa Maria Correia de Melo Amaral Franco
1977/1982	Osvaldo Rezende Franco (MDB)	Marco Aurélio Bráz	América Lazarotti Rezende
1983/1985	Newton Amaral Franco - Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Tarcísio Eustáquio Braga	Rosa Maria Correia de Melo Amaral Franco
1985/1988	Tarcísio Eustáquio Braga (PMDB)	-	Maria da Penha Tona Ássimos Braga
1989/1991	Osvaldo Rezende Franco (PDT)	Ivair Nogueira do Pinho (PDT)	América Lazarotti Rezende
1991/1992	Ivair Nogueira do Pinho (PDT	-	Léa Mafia Ribeiro do Pinho
1993/1996	Maria do Carmo Lara Perpétuo (PT)	Jésus Mário de Almeida Lima (PT)	José Osvaldo Perpétuo
1997/2000	Jésus Mário de Almeida Lima (PT)	Alexandre Marianelli (PPS)	Berta Alicia Ulmo Wert
2001/2004	Carlaile de Jesus Pedrosa (PL)	Pedro Ivo Ferreira Caminhas -Pinduca-	Silvana Rodrigues Pedrosa
2005/2008	Carlaile de Jesus Pedrosa (PSDB)	Pedro Ivo Ferreira Caminhas -Pinduca-	Silvana Rodrigues Pedrosa

ANEXO E - LISTA DAS (OS) PRESIDENTES DA APROMIV

1971 a 1973	Maria de Lourdes Pereira Lara	Esposa do prefeito João Lara- Fundadora da entidade
1973 a 1976	Rosa Maria Calheiros Correia de Melo Amaral Franco	Esposa do prefeito Newton Amaral
1977 a 1982	América Lazarotti Rezende	Esposa do prefeito Osvaldo Franco
1983 a 1985	Maria da Penha Tona Ássimos Braga	Esposa vice - prefeito Tarcísio Braga
1985 a 1988	Maria da Penha Tona Ássimos Braga	Esposa do prefeito Tarcísio Braga
1989 a 1991	América Lazarotti Rezende	Esposa do prefeito Osvaldo Franco
1991 a 1992	Léa Mafia Ribeiro do Pinho	Esposa do prefeito Ivair Nogueira
1993 a 1996	José Osvaldo Perpétuo Diretora Executiva – Sânia Maria Moreira Campos	Esposo da prefeita Maria do Carmo Lara Perpétuo.
1997 a 2000	Berta Alicia Ulmo Wert Diretores Executivos: Vanilda ;Vanderlei de Oliveira Santos; Mucíola; Sânia Maria Moreira Campos.	Esposa do prefeito
2001 a 2004	Silvana Rodrigues Silva Pedrosa	Esposa do prefeito Carlaile Pedrosa
2005 a 2008	Silvana Rodrigues Silva Pedrosa	Esposa do prefeito Carlaile Pedrosa

ANEXO F - LISTA DOS SECRETÁRIOS (AS) MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1981 a 1983	América Lazarotti Rezende	Esposa do prefeito Osvaldo Franco
1983 a 1985	Rosa Maria Calheiros Correia de Melo Amaral Franco	Esposa do Prefeito Newton Amaral
1985	Ítalo Tonon	Ex funcionário da FIAT Automóveis
1986 a 1988	Dirce Maria Braga	Economista, funcionária pública, irmã de Tarcísio Braga
1989 a 1991	Regina Lúcia Rezende	Psicóloga; sobrinha do então Prefeito Osvaldo Franco
1991 a 1992	Maria Cardoso Macedo e Fabrício Salomé	Presidente de Creche e jornalista, respectivamente
1993 a 1996	Gessé Alves Dornelas Rezende	Liderança das Igrejas Evangélicas no município; pedagoga, diretora de Escola, aposentada;
1997 a 1998	Vanderlei de Oliveira Santos	Funcionário da TELEMIG, presidente de creche, líder da Renovação Carismática no município.
1999	Ronilda Maria Sabino	Estudante de serviço social, vereadora licenciada; liderança comunitária.
1999 a 2000	Vicente de Paulo Araújo	Ex administrador regional, ex coordenador da Divisão de Imprensa, ex chefe de gabinete de Vereador.
2001 a 2004	Regina Lúcia Rezende	Ex Secretária de Desenvolvimento Social no governo Osvaldo Franco, psicóloga efetiva da rede e ex vereadora no período 1993 a 1996.
- Julho a dezem-bro de 2004	Gilmar Mascarenhas	Secretário de Planejamento e Interino de Assistência Social – Administrador de Empresas
Janeiro de 2005 a a a abril de 2007	Raimundo Gonçalves Rego	Economista, ex Secretário da Fazenda: 2001 a 2004.
Abril de 2007 a fevereiro de 2008	Regina Lúcia Rezende	Ex Secretária de Desenvolvimento Social no governo Osvaldo Franco, psicóloga efetiva da rede vereadora:1993 a 1996 e 2005 a 2008

ANEXO G: PROGRAMAS, PROJETOS, SERVIÇOS E BENEFÍCIOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL REALIZADOS: 1993-2006

SEGMENTOS, AÇÕES/PROJETOS, PROGRAMAS, SERVIÇOS, BENEFÍCIOS	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
MULHER														
Delegacia Especializada em Crimes Contra a Mulher-convênio Secretaria de Segurança Pública de MG	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Núcleo de apoio psicológico, social e jurídico	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X
Casa abrigo – convênio casa Benvinda de Belo Horizonte										X				
Papo de mulher											X	X		
Tecendo a rede												X		
Acompanhamento ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher										X	X	X	X	X
Conferência Municipal de Políticas Para Mulheres												X		
Semana da Mulher										X	X	X	X	X
PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA														
Encaminhamento para acesso à moradia	X	X	X	X	X	X	X	X						
Grupos de convivência entre surdos			X	X	X	X	X	X						
Central de intérpretes									X	X	X	X	X	X
Acessibilidade	X	X	X	X	X	X	X	X						
Esportes sem barreiras/olimpíadas			X	X	X	X	X	X	X	X				
Artes sem barreiras									X	X				
Talento sem barreiras									X	X				
Cursos de libras									X	X	X	X	X	X
Convênio Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Banco de equipamentos para pessoas com deficiência	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Benefício de Prestação Continuada-convênio com governo federal				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cartão metropolitano de transporte – Passe Livre – convênio BHTRANS				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Inclusão na educação				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa Gera Vida				X	X									
Entre amigos / socialização / encontros temáticos	X	X	X	X	X	X	X	X						
Banco de emprego										X	X	X	X	X
Seminário anual	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conferências Municipais											X		X	

SEGMENTOS, AÇÕES/PROJETOS, PROGRAMAS, SERVIÇOS, BENEFÍCIOS	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
Acompanhamento Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência									X	X	X	X	X	X
Supervisão das entidades sociais de defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência ou de prestação de serviços.	X	X	X	X	X	X	X	X						
APOIO AO TRABALHADOR														
SINE – convênio governo federal e estadual	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cadastro	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Captação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Intermediação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Postagem de seguro desemprego	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Carteira de Trabalho e Previdência Social	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cursos de qualificação e requalificação profissional	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bolsa-Emprego Municipal									X	X	X	X	X	X
Primeiro Emprego Estadual- convênio governo estadual											X	X	X	X
Primeiro Emprego Federal – convênio governo federal											X	X	X	X
Agência de Serviços Temporários										X	X	X	X	X
Banco do Povo		X	X	X	X	X	X	X						
Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER		X	X	X	X	X	X	X						
Acompanhamento Comissão Municipal do Emprego	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GTR														
Fornecimento de matéria prima	X	X	X	X	X	X	X	X						
Empréstimo de máquinas e equipamentos	X	X	X	X	X	X	X	X						
Manutenção das máquinas e equipamentos	X	X	X	X	X	X	X	X						
Concessão de Vales Transporte											X	X	X	X
Capacitação gerencial / empreendedorismo / negócios	X	X	X	X	X	X	X	X						
Capacitação técnico-produtiva	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Profissionalização	X	X	X	X	X	X	X	X						
Apoio à comercialização – Loja Vitrine da Arte e Shopping									X	X	X	X	X	X
Incubadora de Unidades Produtivas	X	X	X	X	X	X	X	X						
CADEB	X	X	X	X	X	X	X	X						
CRIANÇA E ADOLESCENTE														
PETI – Erradicação do Trabalho Infantil – convênio governo federal								X	X	X	X	X	X	X
Sentinela- combate ao abuso e exploração sexual – convênio governo federal													X	X

SEGMENTOS, AÇÕES/PROJETOS, PROGRAMAS, SERVIÇOS, BENEFÍCIOS	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social – convênio governo federal									X	X	X	X	X	X
Centro da Juventude – convênio Governo federal												X		
PINT - convênio	X	X	X	X	X	X	X	X						
Programa Curumim – convênio									X					
Futuro Melhor/Crescer - convênio										X	X	X	X	X
Pelorguinha - convênio									X	X	X	X	X	X
Programa Brasil Criança Cidadã – convênio gov. federal							X							
Medidas sócio-educativas – prestação. serviços à comunidade e reparação de danos							X	X	X	X	X	X	X	X
Liberdade assistida									X	X	X	X	X	X
De bem com o trânsito – convênio										X	X	X	X	X
Encontro legal											X			
VemSer											X			
Abordagem de rua	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Oficinas culturais, lúdicas, artísticas, recreativas – convênio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoio à Associação de Reintegração da Criança e Adolescente -ARCA				X	X	X	X	X						
Casa abrigo, Casa Lar e Casa de Passagem – média permanência - convênio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nutrindo um Futuro Melhor											X	X		
Viabilizando o Ensino Médio (VIEM)												X		
Sala de Brincar – convênio governo federal												X		
ENTIDADES SOCIAIS E COMUNITÁRIAS														
Cadastramento de entidades sociais	X	X	X	X	X	X	X	X						
Convênios para manutenção de entidades em geral									X	X	X	X	X	X
Convênio com a APROMIV	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Distribuição de pães para creches e asilos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoio à implantação e manutenção hortas escolares e comunitárias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Supervisão e fiscalização entidades conveniadas			X	X	X						X	X		
Apoio legalização e apoio logístico no processo eleitoral	X	X	X	X	X	XXX	X	X						
Emissão atestado funcionamento	X	X	X	X	X	X	X	X						
Capacitação na área de nutrição										X	X	X	X	
Capacitação em administração de convênios										X				
Seminário para entidades cadastradas na SEMAS														X

SEGMENTOS, AÇÕES/PROJETOS, PROGRAMAS, SERVIÇOS, BENEFÍCIOS	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
Subvenção Social para entidades sociais	X	X	X	X										
Convênio com entidades para execução de ações	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoio ao Movimento da Cidadania contra a fome e a pobreza	X	X												
OUTROS														
Auxílio funeral		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Transporte de mudanças	X	X	X	X	X	X	X	X						
Concessão de medicamentos	X								X	X				
Fotos para documentos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Atestado bons antecedentes	X													
Cesta básica emergencial			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cesta básica programas										X	X	X	X	X
Segunda via de certidões	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Baixa de óbito	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bolsa Auxílio / salário social			X	X	X	X	X	X						
Acompanhamento vítimas calamidades em abrigos temporários	X	X	X	X	X	X	X	X						
PAIF – convênio Governo federal												X	X	X
Penas alternativas- prestação de serviços à com.- adultos									X	X	X	X	X	X
Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar – POASF		X	X	X	X	X	X	X						
Atenção às profissionais do sexo	X	X												
Apoio à casa comunidade – segurança pública convênio Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais	X	X												
Centro de Triagem	X	X	X	X	X	X	X	X						
Abordagem de rua para adultos	X	X	X	X	X	X	X	X						
Programa Anjos da Guarda									X	X	X	X		
Atenção aos acampamentos dos “sem terra”			X	X	X	X	X	X						
Palestras e acompanhamento servidores municipais alcoólatras e drogatícios	X	X												
Reforço escolar, cursos profissionalizantes e encaminhamentos para emprego – Bairro Capelinha , Citrolândia e Terezópolis – convênio CDM/AVSI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Acompanhamento Conselho Municipal de Assistência Social					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoio Conferência Municipal de Assistência Social							X		X		X		X	
Restaurante Popular - centro e imbiruçu- convênio Governo federal									X	X	X	X	X	X
AÇÕES REALIZADAS EM OUTROS ÓRGÃOS														
Gabinete do Prefeito														
Acompanhamento aos Conselhos Tutelares			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

SEGMENTOS, AÇÕES/PROJETOS, PROGRAMAS, SERVIÇOS, BENEFÍCIOS	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
Acompanhamento e articulação com o CMDCA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa Cesta Escola					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa Bolsa Família - convênio governo federal									X	X	X	X	X	X
SEED														
Centro de atenção integral à criança – Centro de Apoio				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Oficina recuperação mobiliário escolar – Oficina-Escola	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Merenda escolar	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Passe escolar	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Doação de materiais escolares	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO À MATERNIDADE, INFÂNCIA E VELHICE														
Gestão do Centro Triagem – Albergue									X	X	X	X	X	X
Convênios com asilos de ONGs	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoio à manutenção de creches-convênio governo federal					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Núcleos atenção á criança e ao adolescente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Benefício Prestação Continuada - idoso- convênio governo federal				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Coral idoso, oficinas diversas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Núcleo convivência do idoso – forró	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoio às gestantes e nutrizes		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Brinquedoteca itinerante									X	X	X	X	X	X

Fontes: Planos Plurianuais e Relatórios de Gestão do período 1993-2006.

- As ações específicas da Divisão de Habitação (1993-2005) não foram elencadas no quadro.

ANEXO H - AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na primeira Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 1996, foi discutido e aprovado o conteúdo da Lei 2858 que instituía a política de assistência social no município.

II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Realização: 12 e 13 de setembro de 1997.

Conteúdo: Sistema descentralizado e participativo da assistência social: Construindo a inclusão – Universalizando direitos - Márcia Pinheiro.
Financiamento da assistência social – Lea Lúcia Braga.
Avaliação da situação da assistência social no município de Betim, sua organização atual e perspectivas. José Carlos Pereira.

Legenda: S= Sim; N= Não; P= Parcial; A= Andamento

	Deliberações	**Cumprimento da deliberação até 2008**			
		S	**N**	**P**	**A**
	Criança de 0 a 6 anos				
01	Elaborar catálogo ações existentes na área social em Betim		X		
02	Qualificar recursos humanos de creches e criar Plano de Cargos e Salários			X	
03	Realizar diagnóstico demanda 0 a 6 anos para direcionar ampliação de serviços		X		
04	Realizar custo mensal da criança na creche		X		
05	Criar programa apoio à família cujo filho está na creche		X		
06	Aprovar Plano Municipal de Assistência Social no que se refere ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos adequando-o à demanda		X		
07	Apoio recursos humanos, financeiros e materiais para atendimento criança com deficiência de 0 a 6 anos		X		
08	Revisão valor per capta repassado ás creches – convênio federal		X		
09	Flexibilidade aplicação recursos financeiros destinados às creches		X		
10	Ampliação da Creche “Lar dos Inocentes”		X		
11	Trabalho integrado entre UBS e creches para a saúde da criança		X		
12	Utilização recursos FAT para capacitação e qualificação dos profissionais das creches		X		
13	CMDCA e CMAS realizar estudo para viabilizar creches noturnas para mães trabalhadoras		X		
	Criança e adolescente em situação de risco pessoal e social				
14	Capacitação de profissionais que trabalham com este segmento			X	
15	Criar mecanismos que permitam implantação de medidas sócio-educativas, incluindo liberdade assistida, de acordo com o ECA	X			
16	Implantação programas recuperação toxicômanos (saúde mental)			X	
17	Integrar saúde, SICA, SEDS e Secretaria de Estado da Educação (SEED na abordagem famílias em situação de risco		X		
18	Criar a Vara da Criança e da Juventude no município		X		
19	Criar projetos de atendimento complementar à atividade escolar			X	
20	Reestruturar projetos existentes e ampliar parcerias			X	
21	Firmar convênios com universidades para garantir assistência jurídica, através estagiários, para casos atendidos na DIA		X		
22	Desenvolver política de atendimento à criança e ao adolescente, vítimas de abuso sexual	X			
23	Funcionamento da ARCA com equipe multiprofissional		X		

24	Parcerias com Bolsa-Escola para acompanhar famílias DIA		X		
25	Ampliar programa RENASCER para PTB e Citrolândia	X			
26	Ampliar número de vagas do PINT		X		
27	Investir em atividades preventivas e educativas descentralizadas que abordem questões culturais, esporte e lazer para crianças e adolescentes, envolvendo agentes comunitários como multiplicadores			X	
28	Criar Casa-lar para meninas	X			
29	Parceria SINE e ARCA para encaminhamento de adolescentes 14 a 17 anos para empresas de Betim			X	
	Idosos				
30	Capacitação dos recursos humanos que trabalham com esse segmento		X		
31	Atendimento qualidade para idosos nos postos através secretaria saúde			X	
32	Utilização espaços das associações do município para a 3ª idade		X		
33	Formação agente gerontológico para a 3ª idade entre lideranças de bairros		X		
34	Criação núcleo de convivência regionalizado para a 3ª idade		X		
35	Criação atendimento de asilo/dia		X		
36	Parcerias ONGS e OG para serviços prestados à 3ª idade			X	
37	Criar Conselho Municipal da 3ª idade		X		
38	Proporcionar acesso dos idosos aos clubes de esporte e lazer do município		X		
	Pessoas Portadoras de Deficiência				
39	Desenvolver junto à saúde campanhas de prevenção de deficiências		X		
40	Criar o Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiências em 1998	X			
41	CAAPD e CMAS e movimento PPD negociar e fiscalizar empresas para cumprimento da lei de reserva de vagas PPDs			X	
42	Ampliar e intensificar campanhas sobre direitos adquiridos PPD		X		
43	Profissionalizar e qualificar PPD para mercado de trabalho		X		
44	Ampliar qualificação profissionais educação e afins para atender PPD				X
45	Apoiar e endossar proposta criação Centro de Reabilitação pela Saúde			X	
46	Criar núcleo de convivência para PPD, portadores de sofrimento mental e comunidade. descentralizados, inicialmente em duas regiões a partir de 1998			X	
47	Aumento recursos orçamentários para executar trabalho junto PPD		X		
48	Estudar possibilidade de garantir a presença da mãe ou de um familiar na seção de tratamento do filho PPD, liberando ou adequando seu horário		X		
49	Criar fórum permanente de PPDs a se reunir mensalmente nas regionais		X		
	Apoio ao trabalhador e Geração de emprego e renda p/ famílias pobres				
50	Garantir que empresas priorizem mão de obra do município			X	
51	Otimizar recursos evitando sobreposição de ações		X		
52	Implementar ações municipais com relação aos catadores de papel	X			
53	Instalar banco do povo – repassar para as unidades		X		
54	Articular ações para famílias empobrecidas definindo papéis órgãos		X		
55	Reforçar regionais descentralizando ações	X			
56	Investir nos movimentos populares		X		
57	Garantir espaço físico para as unidades			X	
58	Garantir formação e informação aos líderes comunitários		X		
59	Incrementar recursos da assistência diminuindo repasses para a Câmara		X		
60	Enfatizar e priorizar política de emprego e renda e envolver movimento popular			X	
61	Remanejar projeto de geração de renda da Secretaria de Indústria, Comércio e Agricultura (SICA) para SEDS		X		
62	Criação de consórcio para atender transeunte e migrante (três entes federativos)		X		
63	Procurar interface e articulação dos projetos de enfrentamento da pobreza, otimizando recursos e possibilitando atendimento integral às famílias		X		
64	Apoio aos detentos e albergados e suas famílias em situação de risco social		X		
	Mulher vítima de violência e gestantes				
65	Criação de um local de referência para acolher a mulher vítima de violência com atendimento jurídico, psicológico e social	X			
66	Aprimoramento e equipamento da Delegacia de Mulheres com aumento dos funcionários		X		
67	Criação do benefício auxílio natalidade, já previsto em lei		X		

68	Criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	X			
69	Entrelaçamento de ações voltadas à gestante e à mulher		X		
70	Criação de cursos profissionalizantes para formação da mulher		X		
71	Legitimação da política de atenção à mulher, garantindo planejamento familiar e livre escolha de métodos contraceptivos	X			
	Habitação				
72	Criação do Conselho Municipal de Habitação	X			
73	Implementação do Fundo Municipal de Habitação	X			
74	Integração com outras secretarias e demais conselhos		X		
75	Ampliação da equipe da Coordenadoria de habitação e descentralização do atendimento		X		
76	Informatização e criação setor cadastros sociais usuários Coordenadoria de Habitação	X			
77	Registro e memória de todos os empreendimentos realizados pela PMB			X	
78	Elaboração de proposta de financiamento de material de construção		X		
89	Diagnóstico específico sobre questão da moradia em Betim		X		
80	Melhor estruturação da Defesa Civil e plano reassentamento junto à Coordenadoria de Habitação para desabrigados e moradores áreas de risco			X	
	Apoio ao movimento popular				
81	Entidades deverão prestar contas a partir do término da utilização da verba	X			
82	Fazer movimento para retirada de subvenção social das mãos dos vereadores	X			
83	Realizar articulação do movimento popular para derrubar propostas que impeçam o crescimento coletivo			X	
84	Reuniões regionalizadas entre representantes de entidades			X	
85	Solicitar apoio SEDS para criação do Fórum Unificado de Entidades do Movimento Popular com reativação da Federação das Associações	X			
86	Contratação de recursos humanos qualificados para prestar apoio técnico e político às entidades do movimento popular		X		
87	Priorizar recursos financeiros para incentivar capacitação de lideranças e dirigentes		X		

III CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Realização: 19 e 20 de novembro de 1999.

Conteúdos: Conjuntura da Assistência Social: Maria Carmelita Yasbek.
Assistência Social: O desafio da Municipalização: Lea Braga e Márcia Pinheiro.

Legenda: S= Sim; N= Não; P= Parcial; A= Andamento

	Deliberações	**S**	**N**	**P**	**A**
	Interface dos serviços da rede de assistência social				
1	Socializar informações de serviços afins através regionais e órgãos responsáveis		X		
2	Realizar reuniões sistemáticas para discutir ações conjuntas		X		
3	Criar Fórum permanente da Assistência Social com participação da sociedade civil		X		
4	Ampliar serviços de atendimento à criança e ao adolescente			X	
5	Divulgar trabalhos desenvolvidos na área de assistência social no município		X		
6	Ter dois representantes por bairro na área de assistência social ligados às CRAS		X		
7	Ampliação de serviços prestados à criança e ao adolescente 07 a 14 anos			X	
8	Criar atendimento adolescente infrator especialmente nas ONGs			X	
9	Criar cadastro unificado de entidades sociais públicas e privadas do município		X		
10	Elaborar indicadores sociais para subsidiar rede de atendimento em assistência social pública e privada		X		
11	Estabelecer critérios unificados para atendimento social pelo órgão gestor		X		
12	Garantir 5% orçamento do Estado e município para financiamento assistência social		X		
13	CMAS exerça papel fiscalizador e normatizador das políticas da área		X		
14	CMAS e os conselhos de política de Betim sejam canais de fortalecimento da política de assistência social junto à população		X		

15	Maior articulação do CMAS com os Conselhos constituídos no município		X		
16	Utilização do cadastro do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) por todos os órgãos que trabalham com assistência social		X		
17	Criação de uma política municipal de atenção integral às famílias			X	
18	Criação de rede informatizada com banco de dados único da área da assistência social		X		
19	Criação de uma política de geração de emprego e renda como eixo integrador das políticas públicas		X		
	A família como eixo da atenção				
20	Criação de Cento de Triagem Sócio-Familiar com banco de dados, histórico da real situação das famílias assistidas; integrar e mobilizar os conselhos e as ONGs; programas emergenciais de GTR			X	
21	Globalizar os critérios das redes que prestam atendimento às famílias		X		
22	Ampliar o POASF para dar maior sustentabilidade às famílias		X		
23	Moção contra programas de comunicação social que levam à desestruturação sócio-política e econômica das famílias		X		
24	Ampliar programa "família substituta"		X		
25	Incentivar criação do Banco de Crédito Popular		X		
26	Criação do fórum dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas		X		
	Financiamento e Orçamento				
27	Desenvolver discussão junto á sociedade de projeto de defesa da vinculação do orçamento permanente da assistência social com percentual estipulado para Gov. Federal, Estadual e Municipal		X		
28	Levar ao conhecimento da população o trabalho e a importância da assistência social		X		
29	Criação de projeto de lei de incentivo fiscal para captação de recursos para assistência social nas três esferas de governo (sugestão percentual 3%)		X		
30	Exigir cumprimento da LOAS e normatização para transferência recursos FMAS		X		
31	Conferências Municipais realizadas antes do Orçamento participativo para que sejam incluídas as deliberações das mesmas		X		
32	Cobrar cumprimento Lei 2858 exigindo que passe pelo CMAS o orçamento da assistência social previsto nas LDO			X	
33	Ações sociais integradas através de interfaces dos programas existentes nas diversas secretarias		X		
34	Conselheiros cumprir seu papel de controle social exigindo prestação de contas do FMAS			X	
35	Criação do Conselho Municipal do Idoso		X		
36	Criação de programa que atenda meninas em situação de risco (ex. casa-lar)	X			
37	Criação programa de qualificação e requalificação para jovens		X		
28	Criação casa-abrigo para mulheres vítimas de violência	X			
	Recursos Humanos				
39	Formação quadro próprio de recursos humanos para SEDS via concurso			X	
40	Desenvolvimento permanente de capacitação de recursos humanos para SEDS		X		
41	Promover junto às secretarias e administrações regionais palestras e encontros para dar visibilidade à política de assistência social		X		
42	Fazer levantamento dos serviços assistenciais do município e profissionais da área		X		
43	Prover as creches de assistentes sociais		X		
44	Prover quadro de pessoal técnico para o Conselho Tutelar		X		
45	Criação de canais de participação dos usuários		X		
46	Criação banco de dados referentes aos serviços, benefícios, programas e projetos desenvolvidos no município		X		
47	Promover a organização dos profissionais da assistência social		X		
48	Definição 5% Orçamento para assistência social em cada esfera de governo			X	
49	Definição do perfil para o gestor		X		
50	Implementação do Fórum Municipal dos Trabalhadores da área		X		
51	Desenvolvimento permanente de capacitação dos recursos humanos da SEDS		X		
52	Formação e capacitação para trabalhadores de entidades sociais		X		
53	Promover junto ás administrações regionais palestras e encontros que visem mostrar à população o trabalho desenvolvido pelos funcionários da assistência social e do CMAS		X		

54	Conhecer o atual quadro de funcionários da assistência social		X		
55	Qualificar profissionais no setor público, principalmente da assistência social		X		
	As ONGs na prestação de serviços de assistência social				
56	Elaborar diagnóstico social para identificar situação de exclusão no município e as entidades que trabalham com serviços de assistência social e suas áreas de atuação			X	
57	Criar dispositivos para o fim da subvenção municipal em Betim e que estas sejam repassadas ao FMAS	X			
58	A assistência social deve ter 5% do orçamento municipal			X	
59	Retirar nomes de vereadores das ambulâncias		X		
60	Verbas da assistência social das três esferas alocadas no FMAS	X			
61	Criar dispositivos que impeçam o repasse de recursos para ONGs lideradas por vereadores que não prestam serviços de assistência social		X		

IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Realização: 29 e 30 de junho de 2001.

Conteúdos: Política de assistência social: avanços e desafios. Ademir Alves da Silva.

Legenda: S= Sim; N= Não; P= Parcial; A= Andamento

	Deliberações	**S**	**N**	**P**	**A**
	Gestão				
01	Descentralizar os serviços programas e projetos da SEDS	X			
02	Melhorar o espaço físico da SEDS	X			
03	Criar programa de monitoramento e supervisão das entidades		X		
04	Criar centros de referência para atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco em todas as regionais	X			
05	Atualizar diagnóstico do município para que o plano municipal de assistência social atenda às prioridades	X			
06	Ampliar trabalho em rede das secretarias municipais e entidades não governamentais			X	
07	Ampliar programas que atendam às crianças de 7 a 16 anos na área de cultura, acompanhamento escolar e esportes	X			
08	A SEDS deve ser parceira efetiva no combate as drogas no município		X		
09	Criar Forum intergestores das políticas de atendimento direto à população		X		
10	Reativar com ampliação de metas o PINT ou criar programa similar		X		
11	Criar catálogo com todos os serviços de assistência social e critérios de acesso		X		
12	Criar programa de assistência para trabalhadores de material reciclável	X			
13	Cursos profissionalizantes e qualificação para adultos e desempregados			X	
14	Criação de sistema informatizado da rede de assistência social		X		
15	Descentralização programas de prevenção de violência doméstica		X		
16	Ampliar número de creches adequando-se à demanda de cada região		X		
17	Descentralizar programas de atenção ao idoso e ao PPD		X		
18	Reativar foruns intersetorias de trabalhadores da área da criança e adolescente			X	
19	Ampliar parceria SEDS com ações sociais das Igrejas			X	
20	Efetivar parcerias com Centro Convivência Cazuza na prevenção AIDS/DST		X		
21	Ampliar campo de atuação do agente comunitário de saúde para a política de assistência social		X		
22	Elaboração de indicadores sociais pelo órgão gestor para subsidiar redes de atendimento de assistência social pública e privada		X		
23	Criar programa de qualificação e requalificação para jovens		X		
24	Implantar cursos profissionalizantes para portadores de necessidades especiais		X		
25	Implantar cursos de LIBRAS e Braille para mães de surdos e cegos	X			
26	Ações de prevenção á deficiência na política municipal para gestantes		X		
27	Desenvolver ações e benefícios para PNE idosos em situação de vulnerabilidade não		X		

	contemplados pela LOAS				
28	Divulgar ações existentes de atenção aos surdos		X		
29	Implantar central de intérpretes para assessorar surdos, famílias e população	X			
30	Garantir equipamentos que atendam crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social	X			
31	Implementar atividades coordenadas através da jornada ampliada para crianças em situação de risco	X			
32	Implementar em todas as ações de assistência social o princípio do trabalho com a família	X			
33	Conhecer e aproveitar a experiência da "cidade dos meninos"		X		
34	Ampliar a abrangência do PETI	X			
35	Reconstruir juntamente dom a SEMED a política de educação infantil		X		
36	Implantar política de atenção ao idoso		X		
37	Construir centros de convivência para idosos em todas as regionais;		X		
38	Promover ações de integração família e idoso		X		
39	Construir uma casa para atendimento e recuperação de idosos		X		
40	Criar grupos de produção para população desempregada acima de 40 anos			X	
41	Criar hortas comunitárias em parcerias com associações, pastoral e igrejas;			X	
42	Implementar boletim sobre oferta e procura de emprego			X	
43	Garantir documentação gratuita a todos cidadãos em situação de pobreza			X	
44	Implantar na SEDS um sistema de informações sobre demanda e oferta de serviços assistenciais		X		
45	Criar programas com equipe técnica para dar supervisão e monitoramento às entidades que prestam serviços à comunidade		X		
46	Criar cursos de qualificação e capacitação para entidades conveniadas		X		
47	Criar programas de qualificação e intermediação de trabalhadores autônomos	X			
48	Rever critérios para inclusão no BPC de PPD e idosos junto ao CNAS		X		
49	Criação de rede integrada de serviços de assistência social com comando único		X		
50	Implementar projetos de geração de renda e cooperativas no município			X	
51	Prover o Conselho Tutelar de assessoria técnica		X		
52	Formação e capacitação para trabalhadores de entidades sociais		X		
53	SEDS deve propor de forma prioritária programas de criação de empregos e formas alternativas de trabalho			X	
54	Ampliar metas do SAAC (Gov. federal) para creches conveniadas e implementar convênios com outras creches legalmente constituídas		X		
55	Estatuto das creches unificado de acordo com LOAS e sob supervisão efetiva da SEDS e APROMIV			X	
56	Integrar os órgãos da APROMIV, SEDS e Saúde para trabalho efetivo de planejamento familiar para formação, conscientização e recursos		X		
57	SEDS realizar diagnóstico e propor ações conjuntas de âmbito regional e estadual sobre a migração		X		
58	Realizar cursos de capacitação continuada, estímulos, liberação e financiamento para participação dos trabalhadores e de gestores de entidades de assistência social		X		
59	Volta do programa "Família substituta"		X		
60	Criar mais três conselhos tutelares para atender Citrolândia, Alterosas e PTB		X		
61	Criar casas-lares (masculino e feminino) faixa etária de 13 a 18 anos	X			
	Mínimos sociais				
62	Desenvolver ações abrangendo toda sociedade, que visem à eliminação de preconceitos com relação ao PNE		X		
63	Garantir um lar para todas as crianças que estão na rua		X		
64	Garantir equipamentos para acolher as crianças que não têm família			X	
65	Garantir moradia digna a todos os cidadãos betinenses, prioritariamente às crianças e idosos: alvenaria, água, luz, esgoto, caixa d'água, instalação sanitária		X		
66	Garantir creche e o funcionamento das mesmas			X	
67	Propor e implementar política que garanta renda mínima para família de renda zero, visando condições dignas de vida		X		
68	Divulgar os serviços públicos e privados de assistência social no município		X		
69	Propor política para o voluntariado		X		

	Parceria				
70	Organizar seminários entre entidades sociais, governo e empresas para discutir sobre parcerias e responsabilidade social		X		
71	Cobrar do governo municipal a regulamentação da lei de parcerias		X		
72	Realizar convênios entre creches, APROMIV e SEED para formalizar o repasse de alimentação para as creches	X			
73	O município deverá assumir a parceria enquanto ação complementar de serviços		X		
74	Estabelecer parcerias com associações de surdos para desenvolvimento de ações		X		
75	Garantir cursos regionalizados de alfabetização para idosos durante o dia		X		
76	Não discriminação de entidades na liberação de subvenção e estabelecimento de parcerias		X		
	Recursos Humanos				
77	Realizar concurso público para SEDS para o ano de 2001, criando quadro específico da área	X			
78	Fazer um estudo do quadro de profissionais necessários para trabalhar na área de assistência social que atenda a demanda do município	X			
79	Realizar cursos de capacitação continuada para funcionários da SEDS e conselheiros municipais de assistência social bem como estímulo, liberação e financiamento para participação dos trabalhadores da área e conselheiros não governamentais em seminários, congressos, cursos e eventos		X		
80	Criação, através de lei municipal de incentivo financeiro para o quadro efetivo da SEDS, a exemplo do incentivo SUS		X		
81	Criar na SEDS a equipe de referência multidisciplinar regionalizada de trabalhadores na área da assistência social	X			
82	Criação e implementação de política de recursos humanos para os trabalhadores da área social		X		
83	Formação e capacitação para os trabalhadores das entidades sociais		X		
	Controle Social				
84	Reativar a união dos CMAS da região metropolitana	X			
85	Viabilizar capacitação continuada de Conselheiros municipais, regionais e seminário semestral		X		
86	Viabilizar condições de participação dos conselheiros não governamentais em reuniões e eventos	X			
87	Implantar o Conselho Municipal da PPNE –Lei aprovada janeiro de 2001	X			
88	Vincular o Conselho da Criança e do Adolescente à SEDS		X		
89	Viabilizar sede própria e conjunta para o funcionamento do CMAS, Criança e Adolescente, Saúde e afins		X		
90	Reativar e capacitar as CRAS		X		
91	Criação do Conselho Municipal do Idoso		X		
92	Implantação do Fórum municipal de assistência social, com a participação da sociedade civil		X		
93	Divulgar as ações do CMAS através de jornal de veiculação municipal gratuita, para formação e informação da população usuária, com recurso da AIRP		X		
94	O CMAS deverá garantir junto á SEDS que não haja descontinuidade de contratos, convênios e serviços em períodos eleitorais em caso de vencimento dos mesmos				X
95	Criar mecanismos de trabalho integrados entre conselhos de assistência social, saúde, direitos da criança e adolescente, do PPD e administrações regionais		X		
96	O CMAS deverá fazer um calendário das reuniões e divulgá-los para a sociedade civil.		X		
97	Solicitar da Coordenadora da habitação a publicização da política habitacional e que esta inclua em seus critérios para recebimento da casa o financiamento das mesmas e a proibição da venda antes da quitação		X		
98	Estatutos unificados para as creches conforme LOAS e ter supervisão efetiva da SEDS e APROMIV		X		
99	Integrar órgãos da APROMIV, SEDS e saúde para um trabalho efetivo de planejamento familiar para formação, conscientização e recursos		X		
100	A SEDS deverá realizar um diagnóstico e propor ações conjuntas de âmbito regional e estadual sobre a migração		X		

101	Estimular o uso da terminologia Portadores de Necessidades Especiais, Cegos ou Surdos	X			
102	Horário integral para funcionamento das escolas públicas municipais para crianças em situação de risco		X		
103	Garantir e implementar em cada turno de cada escola municipal a escola de pais		X		
104	Exigir o cumprimento das leis relativas às PPD				X
105	Garantir a visibilidade dos serviços prestados pela SEDS		X		
106	Garantir a continuidade dos projetos desenvolvidos pela SEDS nas transições do governo				X
107	CMAS e SEDS fiscalizem as entidades sociais do município		X		
108	Criação da comissão de RH no CMAS		X		
109	Que as conferências municipais de assistência social, saúde e educação sejam realizadas antes do orçamento do município para que possam ser encaminhadas as propostas orçamentárias		X		
110	Informar aos delegados todo encaminhamento da IV Conferência e enviar as deliberações da III Conferência e desta	X			
	Financiamento				
111	Empresas que forem se instalar em Betim destinarem 10% dos recursos da isenção fiscal destinada pelo município do FMAS		X		
112	Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) assumir o recurso financeiro do programa cesta-escola		X		
113	Todo recurso seja alocado no FMAS e que as entidades cadastradas no CMAS possam apresentar propostas de convênio			X	
114	Garantir recursos orçamentários para a implementação da política descentralizada para idosos		X		
115	Cobrar do governo do Estado recursos para ajudar nos projetos sociais do município de acordo com o plano municipal				X
116	Exigir do governo federal a revisão e ampliação do SAAC para as creches do município		X		
117	Garantir que os recursos financeiros da área de assistência social sejam repassados para o FMAS			X	
118	Garantir 5% do orçamento fiscal do município e do Estado para financiamento da assistência social		X		

V CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Período de realização: 06 e 07 de junho de 2003.

Conteúdos: Assistência Social com qualidade e atendimento digno- Marta Silva.

Legenda: S= Sim; N= Não; P= Parcial; A= Andamento

	Deliberações	**S**	**N**	**P**	**A**
	Criança e adolescente				
01	Desenvolver programas de planejamento familiar envolvendo saúde, educação e assistência social		X		
02	Promover parcerias com a Pastoral da Criança e as SEMAS regionais		X		
03	Facilitar o acesso ao SUS de mães carentes que estejam dentro do critério estabelecido para esterilização		X		
04	Implantar nas regionais hortas comunitárias			X	
05	Implementar e ampliar o programa de abordagem de rua aos fins de semana à noite e nos grandes eventos		X		
06	Operacionalizar a parceria da SEMAS através da incorporação de equipes multidisciplinares compostas por psicólogos, assistentes sociais e educadores sociais efetivos no quadro funcional das escolas da rede				X
07	Incluir no currículo educacional da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) estudos sobre leis relativas à criança e ao adolescente		X		

08	Equiparar a bolsa do PETI Vianópolis com as outras regionais	X			
09	Fortalecer e ampliar a parceria com a superintendência antidrogas nas regionais		X		
10	Desenvolver parceria com o SENAC para treinamento de adolescentes aprendizes para a PMB e empresas com reserva de vagas para adolescentes em situação de risco pessoal e social				
11	Criar e ampliar programas direcionados a crianças e adolescentes em situação de risco nas regionais	X			
12	Formular articulações para a criação de plantões de conselheiros tutelares após as 18 horas e nos fins de semana e feriados	X			
13	Criar mais três conselhos tutelares		X		
14	Organizar palestras para adolescentes nas regionais sobre sexualidade		X		
15	Criar oficinas de artesanato, música, artes e dança abertas à comunidade nos SEMAS			X	
16	Possibilitar transporte para adolescentes do ensino médio		X		
17	Criar áreas de lazer em todas as comunidades				X
18	Capacitar melhor os profissionais dos programas da SEMAS		X		
19	Ampliar parcerias com as empresas			X	
20	Criar mais creches no município de Betim, conforme a demanda		X		
21	Ampliar o programa de liberdade assistida			X	
22	Criar o abrigo feminino para adolescentes	X			
23	Aumentar o valor per capita das creches SAC		X		
24	Promover parceria da SEMAS com a saúde (centro de convivência Cazuza) e educação		X		
25	Encaminhar à secretaria de saúde propostas de descentralização do CERSAMI para todas as regiões		X		
26	Criar o programa “Família substituta” no município de Betim, através da articulação entre judiciário, semas e sociedade civil, contemplando a capacitação permanente de grupos de famílias candidatas a acolher ou adotar crianças ou adolescentes		X		
27	Aumentar a infra-estrutura para conselhos tutelares		X		
28	Fazer gestão junto ao judiciário para a criação da vara da infância e da juventude em Betim		X		
29	Interceder junto ao Estado no sentido de atender a demanda do ensino médio profissionalizante		X		
30	Fazer gestão junto à Secretaria de Saúde para ampliar a oferta de raios-x nas UBS		X		
31	Encaminhar à secretaria de saúde propostas de ampliação do atendimento odontológico e oftalmológico nas UBS		X		
32	Aumentar policiamento nas SEMAS regionais e escolas		X		
33	Criar parceria com o Estado para que as escolas estaduais tenham vagas		X		
34	Encaminhar à Secretaria de saúde propostas de possibilidade de atendimento de psicólogos nas UBS		X		
35	Fortalecer parceria da SEMAS com a saúde para agilizar o atendimento à família assistida pela SEMAS		X		
36	Possibilitar atendimento psicológico nas creches		X		
37	Fazer gestão junto à coordenadoria anti-drogas e secretaria de saúde para criação da Casa de recuperação dos usuários de drogas			X	
38	Promover aprovação de projetos de meio-ambiente dentro de associações de bairros, escolas e semas, realizando plantio de árvores e fabricação de grades para proteção das mesmas e promovendo palestras para proteção do meio-ambiente		X		
	Idosos				
39	Campanha de orientação dos idosos abrangendo entidades, sociedade civil, divulgando os direitos dos mesmos		X		
40	Curso de capacitação para funcionários que lidam com os idosos		X		
41	Divulgação do estatuto do idoso		X		
42	Inserir na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e Médio a valorização do idoso na família e na sociedade		X		
43	Designar funcionários exclusivamente para encaminhar e orientar os idosos nas unidades de saúde		X		
44	Criar referência de idoso nas UBS e UAIs		X		
45	Abrir novos espaços para lazer do idoso (forró, artesanato, oficinas)		X		
46	Promover a conscientização sobre os direitos e deveres dos idosos principalmente nas áreas de transporte alternativo e de empresa privada		X		
47	Garantir a adequação do transporte coletivo para idosos (roleta, escada, outros)		X		

48	Elaborar um documento assinado pelas entidades dirigidas aos gerentes de banco alertando sobre omissão de informações aos idosos, sobre o seguro de vida, cheque especial, empréstimos, etc.		X		
49	Solicitar ao poder legislativo criação de lei específica e punitiva com relação à omissão de informações aos idosos sobre seguro de vida, cheque especial, empréstimos, etc.		X		
50	Propor à educação que se crie um programa de alfabetização direcionado aos idosos		X		
51	Criar hortas comunitárias em áreas cedidas pelo município priorizando idosos sem benefícios previdenciários		X		
52	Criar espaços para comercialização exclusiva de trabalhos confeccionados pela 3ª idade priorizando idosos sem renda		X		
53	Inserir dentro dos projetos já existentes a participação do idoso sem renda como instrutor		X		
	Adultos em situação de risco				
54	Acompanhar as famílias que recebem cesta básica			X	
55	Criar hortas comunitárias e nas escolas gerando renda e contribuindo para a alimentação escolar		X		
56	Ampliar os programas de acompanhamento sócio-familiar e estabelecer parcerias buscando otimizar os recursos locais			X	
57	Criar oportunidades de trabalho para pessoas acima de 40 anos		X		
58	Fomentar o funcionamento do microcrédito para ampliar e incentivar os trabalhadores autônomos no mercado de trabalho		X		
59	Ampliar o número existente de grupos de geração de renda por regionais			X	
60	Criar oportunidades de emprego para trabalhadores que já tenham uma profissão liberal. Ex.eletricista e pedreiro.	X			
61	Priorizar pessoas assistidas pela SEMAS nos programas de GTR		X		
62	Criar oportunidade de primeiro emprego para quem já concluiu o segundo grau e nunca teve oportunidade de trabalhar			X	
63	Implementar programas de orientação para alimentação alternativa		X		
64	Criar cooperativas em parceria com o comércio, empresas e órgãos públicos locais		X		
65	Implantar e ampliar cursos profissionalizantes para adequar o cidadão ás exigências do mercado de trabalho			X	
66	Ampliar a central de serviços temporários (mercado informal)		X		
67	Criar um centro de qualificação profissional			X	
68	Divulgar o papel da comissão municipal de emprego no município bem como ampliar sua área de atuação		X		
69	Estabelecer parceria com o setor público e privado nas cooperativas de vendas de produtos feitos pelos grupos de GTR		X		
70	Criar obrigatoriedade das empresas terceirizadas pela prefeitura para absorver pessoas cadastradas no SINE		X		
71	Fazer reuniões com representantes de empresas para divulgar os serviços de apoio ao trabalhador buscando adesão das mesmas aos programas da SEMAS e conseqüentemente buscar a criação de mais vagas e oportunidades no mercado de trabalho		X		
72	Utilizar parte da represa Várzea das Flores como geração de renda em projetos de piscicultura		X		
73	Estabelecer um prazo maior para discutir mais os problemas durante a próxima Conferência e criar grupos específicos de mulher e trabalho		X		
74	Garantir as propostas elaboradas na Conferência		X		
75	Implantar a SEMAS Imbiruçu	X			
76	Estabelecer parcerias das SEMAS regionais com a comunidade criando desta forma vínculos para um melhor atendimento e assim criar e colaborar com projetos voltados para a comunidade.		X		
77	Encaminhar projeto de lei para garantir 5% do orçamento do município para a SEMAS e levar esta proposta para o orçamento social de 2003 nas regiões		X		
78	Realizar convênios com ONG do município buscando incentivá-las			X	
79	Criar um centro de apoio à mulher em situação de violência do gênero, incluindo atendimento psicossocial e jurídico e trabalhando a auto-estima para que esta saia da situação de violência	X			
80	Implantar banco de equipamentos e utensílios domésticos para mulheres em situação de violência de gênero		X		
81	Viabilizar vale transporte para mulheres em situação de risco que buscam o serviço de			X	

	apoio				
82	Fazer gestão junto à Superintendência de habitação sobre a proposta de implementar no município o Kit Construção que complementará as moradias populares para famílias com renda inferior a meio salários mínimo por pessoa.		X		
83	Fazer gestão junto á SEED sobre a implantação do supletivo do governo estadual em todas as regiões		X		
84	Capacitar os conselheiros representantes de associações de bairro e profissionais que atuam em prol de uma política de assistência social		X		
85	Desenvolver um projeto de conscientização do papel do indivíduo com noções de cidadania, deveres e direitos.		X		
	Entidades prestadoras de serviços				
86	Construção de creches para abranger: 1=Cidade Verde, Riviera,Casa Branca, Morada do Trevo: 2= José Gomes, Guanabara, Campos Elíseos; 3= Boa Esperança, Vila Bemge, Amazonas; 4= Caiçaras, Vila Andorinha, vila Cristina e São Miguel. 5= Industrial São Pedro, Niterói, Alterosas.		X		
87	Garantir atendimento às crianças na creche em tempo integral		X		
88	Ampliar o número de vagas nas creches existentes		X		
89	Estudar a legalidade para viabilização da titularidade de propriedade dos imóveis para as entidades		X		
90	Divulgar as ações da SEMAS e o CMAS através de informativo periódico		X		
91	Agilizar a estruturação de apoio técnico das SEMAS para as creches		X		
92	Disponibilizar pessoas para apoio técnico para as demais entidades		X		
93	Promover articulação entre entidades e órgãos de capacitação de recursos humanos, inclusive dos membros de diretoria		X		
94	Referendar proposta de revitalização dos bancos de leite para a conferência de saúde		X		
95	Fazer calendário de reuniões para a diretoria de entidades fora do horário comercial		X		
96	Articular a criação de um fórum de entidades		X		
97	Fortalecer as RAIS no controle e fiscalização das entidades		X		
98	Descentralizar o trabalho da oficina-escola		X		
99	Viabilizar a aquisição de galpões para utilização das associações comunitárias em micro-regionais		X		
100	O CMAS deve apoiar a realização do projeto do MORHAN para a valorização e conservação do patrimônio da caixa beneficente dos internados da Colônia Santa Isabel.		X		
101	Referendar a construção de lares abrigados para portadores de deficiência mental sem vínculo familiar		X		
102	Realização e divulgação de cursos profissionalizantes para portadores de necessidades especiais através de associações		X		
103	Cobrar do órgão competente maior fiscalização do trabalho dos conselhos tutelares		X		
104	Transferir todas as ações de assistência social desenvolvidas pela câmara e os respectivos recursos para o órgão gestor da Assistência Social		X		
105	Incentivar o aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores da área		X		
106	Agilizar o estudo de custos do atendimento da criança na educação infantil		X		
107	Viabilizar um estudo para nivelar o financiamento do atendimento das crianças das creches comunitárias com as conveniadas		X		
	Pessoas com deficiência				
108	Viabilizar a criação de uma cartilha informativa sobre as leis de proteção às pessoas com deficiência e serviços disponibilizados no município		X		
109	Garantir no orçamento municipal dotação orçamentária para a implementação de cursos profissionalizantes		X		
110	Fazer gestão junto aos outros dois níveis de governo referente à garantia de dotação orçamentária para cursos profissionalizantes		X		
111	Implementar cursos de informática para PPD		X		
112	Viabilizar cursos que garantam profissionalização das pessoas com deficiência nas regionais		X		
113	Garantir o acesso à alfabetização e ao 2º grau às PPD		X		
114	Estimular que as entidades de pessoas com deficiência apresentem denúncia junto ao Ministério Público exigindo o cumprimento da lei que garante a inserção no mercado e trabalho		X		
115	Criação de campanha publicitária de sensibilização de empresários para a colocação no		X		

	mercado de trabalho das PPD				
116	Propor lei destinando o valor das multas de empresas infratoras a cursos profissionalizantes para PPD, segundo lei de destinação de vagas		X		
117	Conceder incentivo fiscal a empresas empregadoras de PPD		X		
118	Capacitação de pelo menos um funcionário público em cada órgão público para atendimento de surdos	X			
119	Criar uma comissão avaliadora para habilitar o profissional em libras		X		
120	Aumentar o número de cursos de libras disponibilizados em Betim com horários diversificados	X			
121	Capacitar os agentes comunitários em libras			X	
122	Criar um grupo de orientação, apoio e acompanhamento de famílias de PPD de forma descentralizada		X		
123	Viabilizar junto ao governo federal a criação de um laboratório de órtese e prótese em Betim		X		
124	Implantar dentro do Conselho Municipal de PPD uma comissão responsável pela integração das entidades profissionais que trabalham com PPD		X		
125	Divulgar a agenda de reunião dos fóruns intersetoriais em jornais de grande circulação e no jornal do ônibus		X		
126	Ampliar vagas escolares para atendimento de PPD	X			
127	Capacitar professores para trabalhar com educação inclusiva				X
128	Encaminhar para a Secretaria Educação proposta de reduzir o número de alunos nas salas em que houver PPD para garantir educação inclusiva		X		
129	Ampliar parcerias com as escolas estaduais para garantir monitores capacitados em atendimento ás crianças com deficiência		X		
130	Levar a proposta à SEED para implantar o projeto Escola Viva do Governo Federal de inclusão escolar		X		
131	Encaminhar à Secretaria de Esportes proposta de capacitação dos professores de educação física para o esporte especial		X		
132	Encaminhar à Secretaria de Esportes a proposta de trazer para Betim as Paraolimpíadas.		X		
133	Garantir em cartilha, divulgação das atividades da Secretaria de Esportes para PPD		X		
134	Ampliar as atividades artístico-culturais da SEMAS para PPD		X		
135	Garantir percentual de estagiários de PPD no quadro da PMB		X		
136	Criar comissão permanente de acessibilidade, composta por profissionais especializados na área, com poderes para avaliar os projetos de construção, com poder de veto e renovação dos alvarás e que contemplem o acesso das PPD		X		
137	Promover uma campanha de acessibilidade no município, com cartilha obedecendo os itens e normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e conforme legislação, com parcerias com Secretaria de Obras, SEMEIA, SEMEC, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais (CREA), SEMAS , Transporte Urbano de Betim (TRANSBETIM), ONGs e guarda municipal		X		
138	Fazer gestão junto à TRANSBETIM para cumprimento da Lei 3419 referente ao transporte no município quanto à adequação dos veículos. Caso não contemple que ao menos crie mecanismos de punição ao não cumprimento da lei				X
139	Fazer gestão junto à TRANSBETIM para facilitar o acesso ao transporte público exigindo das empresas de transportes a adequação de todos os meios de transporte. Conscientizar também o transporte alternativo quanto os direitos das PPD		X		
140	Fazer gestão junto à TRANSBETIM para a implantação do sistema de orientações para pessoas com deficiência, como sonorização em semáforos para cegos, dentre outros				X
	Intensificar junto à TRANSBETIM a punição dos prestadores de serviços de transporte coletivo		X		
141	Encaminhar para o Ministério de Assistência Social e Conselho Estadual e Federal solicitação de reavaliação dos critérios de BPC ampliando o atendimento das PPD para outras patologias crônicas.		X		
142	Solicitar ao governo federal a ampliação do benefício do Programa Bolsa-Escola para as pessoas com deficiência mental independentemente da idade		X		
143	Cobrar do governo federal a implantação do passe livre interestadual		X		
144	Solicitar junto á BHTrans a revisão dos critérios de acesso ao passe livre de forma a ampliar o atendimento da Pessoas com deficiência mental				X

145	Encaminhar para a Conferência e o Conselho Municipal de Saúde as seguintes considerações: Necessidade de capacitação dos agentes comunitários para a abordagem de PPD e ou sofrimento mental. Falta de medicamentos; quadro enxuto de médicos para atender PPD; Dificuldade de acesso à fisioterapia, fonoaudiólogos; Baixa qualificação dos profissionais de saúde; Dificuldade de acesso aos exames solicitados; Falta de apoio psicológico às famílias e aos PCD's.		X		

VI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSSITÊNCIA SOCIAL

Realização: 22 e 23 de julho de 2005.

Conteúdo: Assistência Social em SUAS mãos – Eduardo Barbosa.

Legenda: S= Sim; N= Não; P= Parcial; A= Andamento

	Deliberações	**S**	**N**	**P**	**A**
	Município				
	Curto Prazo (até 2008)				
01	Efetivação da casa dos conselhos com recursos administrativos e humanos		X		
02	Secretaria executiva ocupada por funcionários efetivos de nível superior	X			
03	Cumprimento do Regimento Interno do conselho e reconhecimento da relevância pública do conselho				X
04	Garantia de condições materiais para participação dos conselheiros com vales transporte, diárias de viagens, alimentação e passagem			X	
05	Capacitação continuada para conselheiros		X		
06	Garantia de realização das reuniões em horários compatíveis com os horários dos conselheiros da sociedade civil		X		
07	Disponibilização pelo órgão gestor de assessoria técnica, conforme a demanda		X		
08	Publicizar as ações do conselho através de boletim específico		X		
09	Agilizar processo de implantação e funcionamento do conselho do idoso		X		
10	Apresentação ao CMAS da proposta orçamentária em tempo hábil para análise e proposições		X		
11	Vinculação de 5% do orçamento municipal para o FMAS		X		
12	Garantia de comando único da assistência social		X		
13	Disponibilização pelo órgão gestor de equipe técnica para captação de recursos financeiros		X		
14	Inclusão no PPA da assistência social e nas LDO as prioridades da assistência social com vistas à implantação do SUAS			X	
15	Organização da peça orçamentária da SEMAS conforme as proteções a serem garantidas pela Política Municipal de Assistência Social	X			
16	Habilitação na gestão básica	X			
17	Concurso público para provimento dos cargos.		X		
18	Capacitação para os gestores, trabalhadores e entidades da assistência social		X		
19	Implantar a casa dos conselhos;		X		
20	Intersetorialidade das secretarias e órgãos governamentais para evitar sobreposição de ações;		X		
21	Ampliar divulgação dos serviços da SEMAS por meios de comunicação		X		
22	Potencializar ações de erradicação do trabalho infantil			X	
23	RH suficiente para garantir acolhimento todos os dias (Plantão social)		X		
24	Humanizar o primeiro atendimento (recepção)		X		
25	Assessoria técnica do órgão gestor às ONGs e CRAS e implantação da supervisão às entidades prestadoras		X		
26	Implantar programas e projetos regionais de atenção ao idoso		X		
27	Criar programas de orientação, apoio e capacitação familiar e social sobre questões relativas ao processo de envelhecimento, garantindo a convivência familiar e comunitária dos idosos		X		
28	Implantar CRAS nos territórios de maior vulnerabilidade de acordo com o			X	

	diagnóstico social				
29	Criar mais cooperativas de GTR			X	
30	Ampliar programas e criar oficinas para atendimento às crianças, adolescentes e demais públicos da assistência social de base local			X	
31	Implantar serviços de média complexidade em parceria com a saúde e a superintendência antidrogas para atendimento do dependente químico e famílias, através de programas e orientação e acompanhamento sócio-familiar		X		
32	Elaboração de projetos para o desenvolvimento de cursos de capacitação e qualificação do trabalho para adolescentes e adultos em todas as regionais com parcerias de instituições privadas e entidades de assistência		X		
33	Garantia de recursos para atendimento da crianças de 0 a 3 anos nas creches do município, incluindo alimentação			X	
34	Fomentar hortas caseiras em todas as regionais		X		
35	Ampliar a equipe de educadores sociais concursados para abordagem de rua	X			
36	Adequar espaços públicos às limitações físicas de idosos e PPD possibilitando a inclusão social		X		
37	Criação do Conselho Municipal do Idoso para garantir direitos e resguardá-los de todas as ameaças que venham sofrer		X		
38	Potencializar e publicizar a atuação das diversas entidades municipais		X		
39	Diagnosticar a demanda reprimida para criação e ampliação de serviços de apoio aos dependentes químicos		X		
40	Implementar centro de apoio e proteção às crianças e adolescentes vítimas de violência e abuso sexual	X			
41	Possibilitar a ampliação de creches com berçários em base local, com atendimento adequado		X		
42	Ampliação dos programas de atenção á criança e adolescente com vistas à sua real inclusão na sociedade	X			
43	Reformas nos prédios das SEMAS regionais para possibilitar a acessibilidade das pessoas com deficiência	X			
44	Ampliar o projeto Sala de Brincar para todas as regionais (crianças de 0 a 6 anos que tiveram seus direitos violados)		X		
45	Mapear/diagnosticar a situação do público alvo antes de qualquer ação		X		
	Médio prazo. (até 2010)				
46	Criação do selo social pelo CMAS para certificação da responsabilidade social		X		
47	Habilitação na gestão plena	X			
48	Informatização da SEMAS em rede		X		
49	Descentralizar projetos, programas e serviços que atendem pessoas com deficiência		X		
50	Adequação do município para acessibilidade de ruas, calçadas, indústrias e inclusão digital		X		
51	Ampliação da central de intérpretes e libras na regionais da SEMAS conforme necessidade		X		
52	Elaboração de diagnósticos regionais		X		
53	Normatização das ações, procedimentos e fluxos		X		
54	Ampliação de acesso da criança de 0 a 3 anos à creche		X		
55	Elaboração do plano de ação municipal antecedido pelos planos de ação regionais, considerando as interfaces com outras políticas		X		
56	Criar CRAS nas micro-regiões de Betim			X	
57	Criar programas de palestras como “Encontrarte” do SESB/BH, visando auxiliar alunos de escolas públicas e moradores dos bairros em geral no quesito de auto valorização enquanto ser humano e cidadão		X		
58	Parceria com SEMAS, SEMED, SEME para desenvolver atividades com a comunidade nos finais de semana, nos espaços públicos das regionais			X	
59	Construir, ampliar e reformar creches nos bairros			X	
60	Descentralizar o atendimento às pessoas com deficiências		X		
61	Criação de uma política para inclusão dos egressos do sistema penal		X		
62	Garantia de documentação básica para todos			X	
63	Ampliação dos projetos de GTR da SEMAS			X	
64	Fazer gestão junto aos órgãos responsáveis por adequação do transporte público				X

	para pessoas com dificuldade de locomoção				
65	Criação de centros de formação profissional para o público alvo da assistência social de acordo com a demanda do mercado de trabalho com profissionais adequados e transporte garantido			X	
	Longo Prazo (até 2015)				
66	Descentralização orçamentária da SEMAS		X		
67	Implementar medidas sócio-educativas de liberdade assistida e semi-liberdade			X	
68	Implementar programas “família substituta” e “família acolhedora”		X		
69	Criar abrigos para meninos na faixa etária de 08 a 12 e para meninas de 13 a 18 anos			X	
70	Criar serviços de referência especializados de assistência social de média e alta complexidade e de acordo com a demanda	X			
71	Implantar programa de cuidados domiciliares de idosos		X		
72	Garantir o acesso integral das pessoas portadoras de deficiência a todos os programas do município		X		
	ESTADO				
	Curto prazo (até 2008)				
73	Fortalecimento das uniões de conselhos existentes e estímulos a organização de novas				X
74	Qualificação da atuação do conselho através de assessoria técnica de acordo com as demandas		X		
75	Inclusão das prioridades da assistência social no Plano Plurianual de Governo (PPAG) e na LDO com vistas à implantação do SUAS		X		
76	Co-financiamento para ações de proteção		X		
77	Realização de plenárias descentralizadas e ampliadas	X			
78	Assessoria técnica aos municípios para implantação do SUAS		X		
79	Adequar espaços públicos às limitações físicas dos idosos e pessoas com deficiência, possibilitando a inclusão social		X		
80	Diagnosticar a demanda reprimida para criação e ampliação de serviços de apoio aos dependentes químicos		X		
81	Implementar centro de apoio e proteção às crianças e adolescentes vítimas de violência abuso sexual		X		
82	Ampliação dos programas de atenção à criança e adolescente com vistas à sua reinclusão na sociedade		X		
	Médio prazo (até 2010)				
83	Criar oficina de trabalho e capacitação profissional para presidiários e jovens infratores		X		
84	Viabilizar a implantação do centro de reabilitação para adolescentes que cometeram ato infracional através do consórcio intermunicipal		X		
85	Criação de uma política para inclusão social dos egressos do sistema penal		X		
86	Criação de centros de formação profissional para o público alvo da assistência social de acordo com a demanda do mercado de trabalho, com profissionais adequados e transporte garantido		X		
	União				
	Curto Prazo (até 2008)				
87	Revisão de “per capta” e metas do PAAC		X		
88	Realização de reuniões descentralizadas no CNAS	X			
89	Regulamentação do Art. 3º da LOAS.	X			
90	Definição dos trabalhadores da assistência social				X
91	Garantia de financiamento para ampliação de metas do Bolsa-Família	X			
92	Garantia de co-financiamento adequado para proteção básica e especial	X			
93	Ampliação dos recursos para BPC e revisão da per capta vigente para ½ salário mínimo		X		
94	Transferir a bolsa-família para a Secretaria Municipal de Assistência Social		X		
95	Aumentar as metas e o valor das bolsas dos programas federais			X	
96	Garantir que o Bolsa-Família seja universal (a quem se enquadra)				X
97	Revisão dos critérios de concessão do BPC		X		
98	Adequar espaços públicos às limitações físicas de idosos e portadores de deficiências possibilitando a inclusão social		X		

99	Ampliação dos programas de atenção à criança e ao adolescente com vistas à sua real inclusão na sociedade				X
100	Flexibilizar o BPC para que, quando haja vínculo empregatício o benefício seja suspenso e disponibilizado automaticamente quando houver o término do vínculo		X		
	Médio Prazo (até 2010)				
101	Criação de uma política para inclusão social dos egressos do sistema penal		X		
	Longo prazo (até 2015)				
102	Descentralização do SINE para registros regionais dentro dos municípios		X		
103	Aumentar a renda per capta do BPC para um piso nacional de salários		X		