

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PROPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA:
institucionalidade no âmbito da gestão pública - 1993 a 2003**

GOIÂNIA
2009

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PROPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA:
institucionalidade no âmbito da gestão pública - 1993 a 2003**

SUELI ALMEIDA NEVES SOUSA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado em Serviço Social da Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial, para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra de Faria

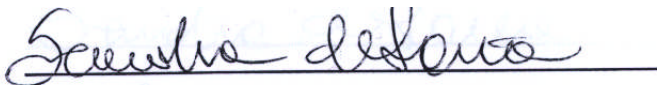
Goiânia, maio de 2009

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PROPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA:
institucionalidade no âmbito da gestão pública - 1993 a 2003**

BANCA EXAMINADORA:

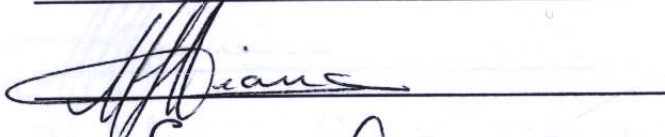
Dra. Sandra de Faria (Orientadora)



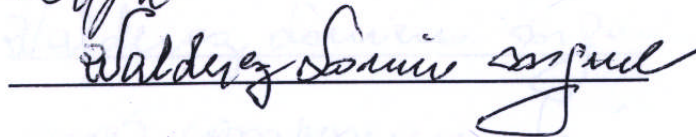
Dra. Ana Maria Baima Cartaxo
/UFSC(Membro)



Dra. Maria José de Faria Viana
/UCG(Membro)



Dra. Walderez Loureiro Miguel
(Suplente/UCG)



*Aos usuários e trabalhadores da política de assistência social,
aos meus pais, esposo e filhos.*

(...) se o conhecimento e a ciência não surgissem das questões estabelecidas pela cotidianidade, se esta não se enriquecesse constantemente com os resultados que produzem aqueles, nem se alargasse e se aprofundasse com eles, então a cotidianidade perderia precisamente seu verdadeiro traço essencial, o que faz dela a fonte e a desembocadura do conhecimento na ação humana (LUKÁCS apud VIEIRA, 2004, p.60).

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Sandra de Faria, pelo compromisso ético, disponibilidade e competência teórico-profissional. Pela segura orientação e contribuição no enfrentamento aos desafios encontrados na construção desta dissertação.

Às professoras, membros das bancas examinadoras (de qualificação e de defesa), Profa. Dra. Ana Maria Baima Cartaxo, Profa. Dra. Maria José Viana, Profa. Dra. Walderez Loureiro Miguel e Profa. Dra. Sandra de Faria pelo compromisso nas leituras e releituras e pela imensa contribuição nas reflexões e sugestões neste processo de elaboração.

Ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado em Serviço Social e nele a dedicada competência de sua Coordenadora Profa. Dra. Regina Sueli de Sousa, a todo seu corpo docente e suas secretárias pelo empenho na consolidação desse Curso.

À primeira turma do mestrado, que me confiou o voto para representação da turma e, em particular, às admiráveis colegas: Ilza, Josi, Zezé, Maricélia, Cristina, Joana, Ana, Lúcia, Alailde, Cida, Ciurinha, Regina, Flávia e Neusa pelo companheirismo e amizade construídas nesta caminhada.

À Universidade Católica de Goiás que investe no Conhecimento a serviço da Vida.

À Capes/Prosup do governo federal, pela oportunidade de inclusão na bolsa de estudo no mestrado.

A todas(os) que contribuíram de forma direta e indireta para a conclusão dessa etapa. Em especial,

à estimada mestre Profa. Omari Ludovico Teixeira pela força e colaboração para a inclusão neste mestrado. Pela disponibilidade na leitura e revisão do projeto inicial,

o caro amigo Luiz Nascimento pelo incentivo,

à amada amiga e profissional Neimy Batista pela 'abertura de portas' em todo sentido, ao aprendizado da vida,

à Profa.Dra. Marilene Coelho e a turma de graduação do III período (2008/2) pela realização do estágio docência,

ao Departamento de Serviço Social da UCG, pelo apoio das professoras Carmem Paro, Gláucia Lelis, Darci Roldão, Eleuza Bilemjian, Terezinha Coelho, Eline de Sá, com a indicação de fontes, e tantas mais,

à Assessoria de Planejamento da SEMAS pela prontidão das colegas Cilda Guimarães, Irani Silva, Karine Marques e Ana Cristina Norato, à Divisão de Documentação e Arquivo, na pessoa do Sr. Carlos Ricardo da Silva e à Biblioteca do SEPLAN (Zildete e Wanda).

À professora Lacy R. Jubé Ribeiro, pela revisão do português.

À colega Cristina, Leile, Maísa, Renata, Divina, Leidimar, Vera, Altair, Anita, Vanda, Zé Eduardo, Renilton, Sulamita, Eunice e várias(os) outras (os) que incansavelmente atuam nas políticas públicas e na defesa de direitos.

À minha querida família: meu amado “bom José”, pela compreensão nos momentos de tensão, Sânverton pela constante presença, Isac pelo afeto e Felipe por ser o presente – concebido e gestado nesse processo.

Aos meus graciosos pais: Jovino e Francisca pela oportunidade e continuidade da vida.

Aos demais familiares: minhas irmãs, meus irmãos, sogra, sobrinhas(os), cunhados(as), primas(os), vizinhas e amigas, em especial, Letícia, presença amiga de todas as horas.

Aos membros da Comunidade Nossa Senhora Aparecida pela orante presença.

À Casa da Juventude, pelo investimento e empenho na formação.

Às/aos colegas do Cress que vêm conduzindo a entidade com um movimento pautado na Ética, no Trabalho e na Organização, pela compreensão frente a minha ausência.

Aos usuários da Assistência Social, atendidos no CEMAS Floresta, pela oportunidade do trabalho desenvolvido.

E acima de tudo, aos Céus. E nele à Trindade Santa pela graças recebidas diuturnamente e pela força nas longas madrugadas.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado analisa as concepções de assistência social, predominantes nas gestões municipais de Goiânia, nova capital do Estado, fundada em 1933. A pesquisa desenvolvida e que integra a dissertação possibilitou identificar o processo de institucionalização das ações assistenciais, desde a fundação de Goiânia, à criação e instituição da Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Fumdec), em 1974 e à institucionalidade no âmbito da gestão pública, nos marcos da LOAS em 1993 e do SUAS em 2003. O estudo apreendeu o perfil e a concepção de assistência e ações interventivas, denotando a concepção hegemônica, com a orientação de práticas assistencialistas, tuteladoras manifestadas nas relações, interesses e ideologia das classes sociais, na política e nas ações desenvolvidas com a marca do *primeiro damismo*, com forte presença da atualização/reprodução ídeo-política do conservadorismo. A análise demonstra a institucionalidade da concepção da assistência social em Goiânia, concebida como política social pública; nos marcos da Constituição Federal de 1988, como política de Seguridade Social, homologada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, e regulamentada nos instrumentos de efetivação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2003. No desenvolvimento da pesquisa e análise sobre a institucionalidade da Assistência Social, o foco recaiu sobre a gestão democrático-popular de Goiânia, de 2000 a 2004, com a sistematização do Projeto *Pra Ninguém Ficar de Fora*, e a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social em Goiânia (SEMAS), em 2007.

Palavras-chave: política social, assistência social, institucionalidade.

ABSTRACT

This master's dissertation discusses the main concepts of social assistance at municipal level in the city of Goiânia, the new capital of the State of Goiás, founded in 1933. The conducted research that is part of the dissertation made it possible to identify the process of institutionalization of assistance measures from the establishment of the municipality of Goiânia, the creation of the Municipal Foundation of Community Development (Fumdec), in 1974, and the adoption of LOAS regulation in 1993, and SUAS regulation, in 2003. The study captured the profile and the concept of assistance and interventive actions, denoting the hegemonic and aid-oriented conception that can be seen in the relationships, interests and ideology of social classes, in politics and in the actions developed under the so-called "*primeiro damismo*" (as duties usually performed by first ladies), with a strong ideo-political updating/reproduction of political conservatism. The analysis shows the institutionalization of the social assistance concept in Goiânia, conceived as a public social policy; under the Brazilian Constitution of 1988, as a Social Security policy, which was homologated by the Organic Act of Social Assistance (LOAS), in 1993, and regulated according to the instruments to ensure the effectiveness and implementation of the Social Assistance System (SUAS), from 2003. The present research focused on the democratic administration of the municipal government of Goiânia, from 2000 to 2004, the systematization of the Project *Pra Ninguém Ficar de Fora* ("Everybody is Covered"), and the creation of the Municipal Department of Social Assistance in Goiânia (SEMAS), in 2007.

Keywords: social policy, social assistance, institutionalization.

LISTA DE QUADROS

- Quadro I Lista dos Prefeitos de Goiânia de 1935 a 2008, período de mandato, siglas partidárias e governadores na época.....42
- Quadro II Relação dos prefeitos, mandatos, partidos, presidências e superintendências da Fumdec.....43
- Quadro III Descrição, por décadas, de algumas ações/programas desenvolvidos....59

LISTA DE FIGURAS

- Figura I Organograma da Fumdec no período da gestão democrático-popular
(2000/2004)85
- Figura II Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS).....86

ABREVIATURAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBCISS	Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais.
CF/88	Constituição Federal do Brasil de 1988
CEMAS	Centros Municipais de Assistência Social
DC	Desenvolvimento de Comunidade
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAPEG	Fundação de Apoio a Pesquisa do Estado de Goiás
FUMDEC	Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NOB	Norma Operacional Básica
NUPESC	Núcleo de Estudos e Pesquisa em Estado, Sociedade e Cidadania
OVG	Organização das Voluntárias de Goiás
PDIG	Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia
PDS	Partido Democrático Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SDPAS	Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUS	Sistema Único de Saúde
UCG	Universidade Católica de Goiás
UDN	União Democrática Nacional
UFG	Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1: A ASSISTÊNCIA NO CONTEXTO DA “CAPITAL MODERNA”	28
1.1 - Da criação de Goiânia à Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Fumdec) - 1930 a 1974.....	28
1.2 - O alcance político-social das ações interventivas na área da assistência social em Goiânia	41
1.2.1 - Interesses de classe, ideologia e assistência	41
1.2.2 - Concepções e práticas assistencialistas, tuteladoras e conservadorismo	49
1.2.3 - A Fumdec como instrumento de atualização/reprodução ídeo-política do conservadorismo.....	52
1.2.4 - Perfil e concepção de intervenção social no município de Goiânia.....	56
CAPÍTULO 2: ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA: INSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA – 1993 a 2003	61
2.1 - Direitos sociais e assistência: o marco legal de 1993 com a promulgação da LOAS	61
2.2 - Assistência social na perspectiva da política social que efetiva direitos – a criação do SUAS (2003).....	68
2.3 - A política social e a gestão democrático-popular - 2000/2004: <i>Pra Ninguém Ficar de Fora</i>	74
2.3.1 - <i>Pra Ninguém Ficar de Fora</i> : a experiência do CEMAS Floresta.....	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS	93
ANEXO	99

APRESENTAÇÃO

A dissertação que ora se apresenta resulta da investigação¹ e análise sobre as concepções de assistência social predominantes nas gestões municipais de Goiânia, com destaque para o contexto de criação e instituição da Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Fumdec), em 1974 e o processo de institucionalidade no âmbito da gestão pública, no período de 1993 a 2003.

O longo período histórico que se elegeu para a pesquisa possibilitou relacionar as concepções apreendidas e os marcos significativos de configuração da Assistência Social, como política social pública, quais sejam: a aprovação do capítulo da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, a homologação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e, a partir de 2003, a proposta e o desenvolvimento de diversos instrumentos de implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O que implicou inserir, no desenvolvimento da pesquisa, a análise da institucionalidade da Assistência Social na gestão democrática popular de Goiânia, de 2000 a 2004, a experiência da implementação do Projeto *Pra Ninguém Ficar de Fora* e a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social em Goiânia (SEMAS), em 2007/2008.

Para compreender as particularidades da assistência e os complexos fenômenos relacionados à efetivação dos direitos sociais, por meio da política pública, a pesquisa objetivou inquirir sobre aspectos considerados substantivos que informam o perfil de uma gestão pública, tais como: concepção, gestão, financiamento e controle democrático, antagonismo presente nas forças sociais; interesses e ideologias predominantes na burocracia do Estado e nos órgãos que formulam e implementam a política social e econômica e, sobretudo, subordinação da política social à vontade política dos governantes e aos interesses econômicos. Nesse sentido, Vieira (2004) afirma que as peculiaridades regionais do movimento

¹ Esta pesquisa, assim como a autora e a orientadora deste trabalho, faz parte da Rede Goiana de Pesquisa em Políticas Públicas/Seguridade Social, pela Fundação de Apoio a Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

da história são imprescindíveis à compreensão e análise da política social e a particularidade da assistência.

A apreensão da categoria histórico-analítica Estado-Sociedade impõe-se como fundamento do objeto de pesquisa, e como realidade concreta, historicamente localizada e vivenciada, em que se pode investigar, analisar e demarcar o alcance político-social das ações interventivas na área da assistência social, identificando avanços e recuos presentes na gestão desta política, na perspectiva de reconhecimento e concretização dos bens e serviços socioassistenciais como direitos, ao longo do período em estudo.

Os fundamentos e procedimentos metodológicos, formulados para a configuração e desenvolvimento da pesquisa, derivaram do próprio objeto de estudo, das problematizações, hipóteses e referencial teórico postulados. A configuração do campo de pesquisa e os instrumentais de coleta de dados, segundo Umberto Eco (2006), estão inter-relacionados à definição do objeto.

O rigor científico, conforme Marx (1988), requer distinguir o método de exposição do método de pesquisa, pois esse tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas configurações no processo histórico e rastrear sua conexão íntima. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento do real.

“Nas Ciências Humanas, o ato de explicar envolve a integração dos elementos no conjunto, a incorporação das partes no e ao todo”. E acrescenta Vieira, afirmando que “o uso do método se sustenta na transposição do fato a ser estudado, convertendo-o em totalidade relativa e autônoma” (2004, p.142), totalidade esta que compreende relações categoriais mais amplas.

A relação entre teoria e pesquisa empírica, em uma perspectiva sociohistórica materializa-se nas formas de investigação do objeto. Netto *in* Minayo, ao tomar como referência a pesquisa qualitativa, afirma que o trabalho de campo apresenta-se “como uma possibilidade de conseguirmos não só uma aproximação com aquilo que desejamos conhecer e estudar, mas também de criar um conhecimento, partindo da realidade presente no campo” (1994, p. 51).

A par desses referenciais, os procedimentos metodológicos, ancorados em uma pesquisa bibliográfica, possibilitaram o contato com a literatura sobre o tema, e com diferentes abordagens adotadas, processo necessário à aproximação e desvelamento do objeto de estudo. Objeto, este, que traz seu traço histórico empiricamente expresso na relação entre Estado-Sociedade, Política Social e Assistência Social no Município de Goiânia.

O exame e análise do objeto são problematizados com base em pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa, fundamentada em fontes bibliográficas, documentais e mediante análise histórica de documentos oficiais². A pesquisa documental foi realizada em arquivos dos seguintes órgãos oficiais vinculados à prefeitura de Goiânia: Secretaria de Planejamento e Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), Conselho Municipal de Assistência Social e entidades afins.

Os procedimentos compreendem ainda a coleta dos dados, por meio da pesquisa bibliográfica, nas seguintes fontes documentais: planos e relatórios de gestão da Fumdec e da Secretaria Municipal de Assistência Social, relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social, atas de assembléia, reuniões/conferências, boletins, matérias jornalísticas, imprensa local, nacional, publicações em revistas, documentos extra-oficiais e acervos das Bibliotecas da Universidade Federal de Goiás, Universidade Católica de Goiás e do Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia.

A elaboração da dissertação de mestrado fixou sua estrutura em dois capítulos, com a análise da concepção de assistência no contexto da criação de Goiânia, na década de 1930 e o alcance político-social das ações interventivas na área da assistência, com a criação do primeiro órgão gestor, em 1974, sistematizada no primeiro capítulo. A Fumdec é analisada como instrumento de atualização/reprodução ídeo-política do conservadorismo. Os interesses de classe e a ideologia hegemônica na sociedade goianiense orientam-se por concepções e práticas assistencialistas, tuteladoras que se manifestam nas relações entre as

² De acordo com Umberto Eco (2006, p. 29) as informações são obtidas por meio de três fontes: *dados oficiais* (relatórios, planos, projetos e outros), *declarações dos interessados* (entrevistas) e *boletins de escuta* (comentários, debate e outros).

classes, na política e nas ações desenvolvidas pela assistência que tem a marca conservadora do primeiro damismo.

O segundo capítulo discorre sobre a institucionalidade da assistência social em Goiânia, no âmbito da gestão pública. Esta institucionalidade ocorre somente com a implementação da concepção de Assistência Social, inscrita no capítulo da Constituição Federal de 1988, como política de Seguridade Social. O marco legal de 1993, com a promulgação da LOAS e a criação do SUAS em 2003, concebe a Assistência Social na perspectiva da política social que efetiva direitos.

Nessa perspectiva, os direitos sociais são apreendidos como uma criação do Estado Moderno e da *democracia* na relação Estado/sociedade para a efetivação da política social.

No segundo capítulo, encontra-se, ainda, a análise da concepção de Assistência Social na gestão democrática popular em Goiânia, no período de 2000 a 2004.

O detalhamento do Projeto *Pra Ninguém Ficar de Fora*, fundamento da LEI Nº. 8293, de 07 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as condições de acesso e garantia às necessidades humanas, a organização e o funcionamento da Assistência Social no município de Goiânia traduz, em âmbito local, os avanços consagrados na LOAS, demonstrando que somente nesse período da trajetória da assistência social em Goiânia identifica-se a incorporação renovadora da concepção da assistência social como política social pública, que garante direitos, criando as bases para sua reorganização e funcionamento no município de Goiânia.

O relato da experiência do CEMAS Floresta ilustra, com a sistematização da atuação profissional da pesquisadora naquela unidade, a implantação e implementação do Projeto de Reordenamento Institucional da Política de Assistência Social em Goiânia, no período da gestão democrática popular, previsto no Projeto *Pra Ninguém Ficar de Fora*.

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta pesquisa recaiu sobre a Assistência Social em Goiânia: institucionalidade no âmbito da gestão pública -1993 a 2003. O estudo exigiu a problematização de categorias, conceitos e noções fundamentais, com destaque para a relação entre classes sociais e política social; identificadas no contexto do “capitalismo construída a partir das mobilizações operárias³ sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais” (VIEIRA, 2004, p.140).

A existência da política social justifica-se com o surgimento dos movimentos populares do século XIX, como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais e no produto de movimentos e reivindicações trabalhistas.

Na teoria social, Marx, em suas análises econômicas e sociopolíticas, possibilitou examinar o processo do capitalismo e as relações entre as classes sociais, reconhecendo, na gênese desse modo de produção, a contradição entre as classes que o compõem, sendo as relações sociais determinadas e produzidas pelos homens. Entende-se então, que não se pode afirmar que o movimento social exclui o movimento político, pois não existe movimento político que não seja, ao mesmo tempo, social.

Para chegar-se ao entendimento de Estado Democrático de Direito, política social e a particularidade na assistência social, apreender conceitos de história⁴, política e Estado foi primordial. Esses conceitos estabelecem inter-relação fundante no arcabouço articulado de elementos que contribuem para a compreensão dos

³ A problemática concernente à política social está presente nas principais reivindicações trabalhistas do século XIX. A lei inglesa de 1847 ‘produto de uma protelada guerra civil entre a classe capitalista e a classe trabalhadora’, em que esta pressionou o Estado a promulgar a lei.

⁴ Evidenciada por Marx como a única ciência do homem. Portanto, o desafio é buscar compreender “a historicidade, o caráter processual e a contraditoriedade dialética”. Georg Lukács. Revista Coleção Grandes Cientistas Sociais. Organizado por José Paulo Netto, 1992, p. 96.

objetos de estudos da Teoria Social e Política, que podem adotar diferentes perspectivas teóricas.

Nesse sentido, a inscrição da assistência social brasileira, um política integrante da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social), prevista nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, configura a concepção que instaura a institucionalidade de uma política social pública, que pressupõe a garantia jurídico-formal, ou seja, que o conjunto das demandas sociais seja assegurado em lei. Sabe-se que mesmo com a instituição desse legado histórico no final da década de 1980 e início de 1990, com a aprovação de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essa política social ainda não se efetivou com a institucionalidade prevista na Lei.

Como política social, a assistência social constitui um campo contraditório que pode estar a *serviço* dos interesses da burguesia, assim como pode trazer contribuições ao projeto de sociedade que preconiza “o campo da sociabilidade humana que dota o ser social de *autonomia, poder, liberdade* e capacidade para tomar *decisão* e fazer *escolhas*” (VIANA, 2007, p.56), na busca de um novo norte para as políticas públicas.

A conjuntura confirma o lugar da assistência social na agenda da Seguridade Social brasileira, como “campo concreto de acesso a bens e serviços pela população pauperizada” (SPOSATI, 1989, p.20). No entanto, observa-se que são vários os entraves e obstáculos enfrentados para a legitimação dos avanços preconizados na LOAS. Pereira chama atenção para a natureza das contribuições e dos mecanismos de financiamento, que deveriam nortear o repasse de recursos para as políticas de seguridade social, ao afirmar que

[...] as políticas de seguridade social, que deveriam ser financiadas com recursos orçamentários formados por contribuições sociais e com recursos do orçamento fiscal da União, dos Estados e municípios (como prevê o art. 195 da Constituição Federal), estão desfalçadas, inclusive de sua própria receita. (PEREIRA, 2006, p.180).

Em meio ao cenário político de desconstrução e ameaças de direitos já conquistados legalmente, pelo marco histórico da aprovação da Constituição Federal

de 1988, a investigação sobre o processo histórico abriu a possibilidade de analisar a relação ideológica entre os acontecimentos institucionais atuais e os anteriores, além de examinar até que ponto não se reeditam práticas historicamente adversas ao legado constitucional que estrutura a política social como política pública. O que requereu conceber o processo ideológico que permeia a assistência social na lógica do assistencialismo/clientelismo, identificar e analisar a relação Estado-sociedade, o papel do Estado, e, finalmente, como se apresentou e apresenta no período fixado para a pesquisa.

A assistência social historicamente foi tratada no Brasil e em Goiás como uma política “assistencialista”, com presença marcante do primeiro damismo. Em Goiás registra-se que Dona Gercina Ludovico, “a primeira dama” do Estado de Goiás, recebeu a titularidade de “mãe dos pobres”, no período em que se inaugurou Goiânia, a chamada capital “moderna” - 1933. O que caracteriza a concepção de “assistência” que marcou Goiânia e Goiás desde seu ato fundador, bem como em todo o país até o fim da década de 1980.

O estudo investigativo visou apreender esse movimento histórico e o momento atual, ao tomar como parâmetro a assistência social, configurada na proposta de implantação da LOAS, que assegura a perspectiva de política pública de direito, assim como, contribuir para o necessário avanço do processo de teorização dessa temática, relacionando-a com seu passado histórico, para melhor entender e superar os limites e reproduções das práticas clientelistas.

No entanto, esse legado de conquistas vem sofrendo alterações profundas em uma conjuntura marcada pela retórica neoliberal que chegou ao país nos anos 1990, com grande força político-estratégica, ganhando rápida adesão dos governos civis brasileiros (passando pela gestão de José Sarney, Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e resquícios no governo de Luiz Inácio Lula da Silva).

Em relação à assistência, as idéias neoliberais ganharam materialidade mediante a adesão dos referidos governos à proposta do fenômeno denominado pluralismo de bem estar, de cunho neoliberal, que preconiza a tese do Estado mínimo, pela qual este deve isentar-se da responsabilidade como instância

reguladora das relações sociais e econômicas, no campo da provisão e da proteção social pública, atuando meramente em ações mínimas e focalizadas, e não como garantia das necessidades sociais básicas da população. Essas necessidades são, por excelência, o conteúdo e o fundamento dos direitos sociais. (VIANA, 2007).

No caso específico de Goiânia, historicamente, a assistência foi delineada por múltiplas determinações sociais, históricas, políticas, conjunturais, culturais e outras. Porém, em sua trajetória histórica, essa política tem sido objeto de um processo em que o Estado reedita práticas assistencialistas e clientelistas.

Segundo Viana (2007), com a crise do padrão de intervenção social pública, ocorrida nos anos 1970 (modelo beveridgiano keynesiano-fordista), uma das conseqüências mais notáveis presentes nos discursos neoliberais, traduziu-se na substituição do termo *público* pelo vago termo *plural ou misto* como se fossem sinônimos. O fato é que, argumenta Viana (2007), o *pensamento plural ou misto de bem-estar neoliberal* que privilegia a atuação de setores “não-oficiais” - *informal voluntário e mercantil ou comercial* - em substituição ao papel do Estado na proteção social pública, não leva em conta princípios indispensáveis à constituição de uma política social pública, quais sejam, inclusão social e universalização de acesso.

Assim, para essa autora, com base nessa perspectiva analítica, as ações socioassistenciais assumem um caráter comunitário, familiar, informal, voluntário e/ou mercantil, sendo desenvolvidas por um “agregado de bem-estar”, denominado *welfare mix* ou *welfare pluralism* (JOMHSON *apud* VIANA, 2007). Este modelo contrapõe a concepção de direitos sociais na perspectiva da universalidade.

No caso particular da análise sobre a assistência social em Goiânia, teve destaque apreender a concepção de direito social e de política pública para com base na revisão bibliográfica realizada indagar:

Que particularidades do ponto de vista político e social compõem a trajetória da assistência social em Goiânia, nos marcos da sua origem e institucionalização, tomando como parâmetro as ações desenvolvidas pela extinta Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Fumdec), como primeiro órgão gestor desta política?

Quais concepções e grau de institucionalidade estão presentes na trajetória da assistência e que permearam as ações dos gestores, em Goiânia, no período anterior a 1993?

Quais concepções e grau de institucionalidade estão presentes na trajetória da assistência, a partir da LOAS e da implantação do SUAS (2003)?

Como foi estabelecida a relação entre Estado-Sociedade nesse período, conforme preconiza a LOAS, e como esta relação é conduzida na atualidade sob o impacto da proposta neoliberal de desinstitucionalização das políticas sociais?

Referenciando-se no estudo de Viana (2007), vale destacar que o processo de desinstitucionalização da assistência social, sob influência do projeto neoliberal, requer uma problematização à medida que o termo *instituição* é qualificado como campo de mediação e como *lócus* de concepções e práticas sociais, atravessadas por relações de poder e por tentativas ora de *institucionalizar*, ora de desinstitucionalizar experiências históricas sociopolíticas.

Para essa autora, a questão da mediação deve ser tratada como uma categoria central na articulação entre o imediato (forma aparential, fetichizada e de representação do fenômeno) e o mediato (forma essencial e conceito) por entender que, na atual fase monopolista do capital, as mediações históricas, quando utilizadas para fins de investigação, precisam ser desveladas em seus nexos internos, constitutivos e constituintes.

Com base na problemática elaborada, sobre o processo em curso da assistência social, constitui-se *objetivo geral* desta dissertação de mestrado:

- Refletir sobre as particularidades que informam o processo histórico de institucionalidade da assistência social, no município de Goiânia, com ênfase na concepção de assistência, nos interesses de classe, nas ideologias dominantes no âmbito da burocracia do Estado e nos modelos de gestão municipal desta política.

E como objetivos específicos:

- Analisar o perfil da gestão da assistência social no processo histórico de criação da cidade de Goiânia, assim como as estratégias viabilizadoras de ações voltadas para a garantia das necessidades sociais básicas da população goianiense, em uma perspectiva de garantia de direitos sociais;
- Identificar os interesses de classe e as diferentes ideologias predominantes no âmbito da burocracia do Estado e da gestão pública da assistência em Goiânia;
- Analisar o perfil de gestão pública e a relação de institucionalidade entre Estado-Sociedade preconizada pela LOAS e SUAS;
- Subsidiar outras pesquisas em andamento, relacionadas à temática da política de assistência social, bem como contribuir no processo de formação continuada da mestranda.

Entende-se que a concepção de proteção social pública, que norteia a assistência social, requer uma base de sustentação teórica e empírica, tanto em relação à apreensão do nível da institucionalidade desta política, pautado em valores éticos e em princípios democráticos (LOAS, 1993), como do impacto produzido pela proposta neoliberal de desinstitucionalização, delegando à sociedade a responsabilidade por uma *proteção social privada, plural ou mista, porém não pública* (VIANA, 2007).

Essas considerações remetem a uma questão central de ordem investigativa que constituiu o *problema da pesquisa*, qual seja: a relação Estado-Sociedade e o perfil de gestão, tomando como parâmetro a concepção e a prática dos agentes dessa política na atenção aos segmentos pobres do município de Goiânia, em um contexto de implantação da LOAS e, mais recentemente, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/NOB/2005).

Tomando como referência esta questão central três *hipóteses* orientaram este estudo. A primeira é de que há registros de que a gestão da assistência social que vigorou em Goiânia nas cinco primeiras décadas, após sua fundação, pautou-se em ações de natureza assistencialista, clientelista e filantrópica, e, por isso, não promoveu mudanças substanciais na redução dos índices de pobreza e

desigualdades sociais no município, aprofundando e favorecendo a atualização ideopolítica do conservadorismo. O que exige o conhecimento do espaço e do tempo histórico em que doutrinas e concepções inspiram gestões conservadoras por meio da “assistência”, isto é, de ações assistencialistas.

A segunda hipótese evidencia que a relação Estado-sociedade continua sendo implementada com ações de natureza clientelista e assistencialista, a população goianiense, usuária dos serviços e “benefícios” da assistência social, não tem suas necessidades sociais básicas atendidas na perspectiva de direito, uma vez que tais ações não se orientam pelo princípio da universalização de acesso, que norteia uma política pública.

Como terceira hipótese, supõe-se que, apesar da assistência social goianiense contar com a constitucionalidade de importantes marcos legais históricos, como a criação da Fumdec, a LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e mais recentemente com a implantação do SUAS/NOB e da Política Nacional de Assistência Social, essa política ainda não se apresenta com perfil de gestão democrática e como política pública garantidora de direitos, mas, sim, como vetor de reprodução dos interesses de classe dominantes na burocracia do Estado, que reproduz a ordem existente como definitiva e natural e atualiza a incorporação, na gestão do município, de concepções e práticas assistencialistas, tuteladoras e conservadoras, em oposição às tendências que defendem uma cidadania emancipatória e política nos padrões de uma política social pública (para todos).

Portanto, com base nessas formulações, do ponto de vista teórico-metodológico pretendeu-se, mais especificamente, examinar as transformações ocorridas no processo de *institucionalidade* da assistência social, no período de 1993 a 2003, em relação ao seu caráter *público* (LOAS), *contrapondo-o ao caráter* descontínuo de não política social, que legitima o contínuo retorno de concepções e práticas assistencialistas, identificadas na trajetória histórica de conservadorismo na proteção social, implementada pelo Estado brasileiro, em particular, no município de Goiânia.

Do ponto de vista do método, o movimento de apreensão das particularidades e contradições do objeto de estudo, remeteu à necessária apreensão do *perfil e*

concepção de gestão, dos interesses de classe e das diferentes ideologias presentes na assistência social na região metropolitana de Goiânia, desde sua origem, permitindo identificar também as tendências em curso⁵, à medida que esta política assume ora *um caráter de política de seguridade social pública, (LOAS, 1993), ora um perfil plural ou misto (welfare mix)*, especialmente a partir dos anos 1990.

Dessa maneira, o estudo conceitual compreende a assistência e as determinações ídeo-político-culturais que permearam e permeiam o período da análise, a relação Estado-sociedade, a institucionalização da gestão pública dessa política, exercício do controle democrático e participação popular, o processo de construção da cidadania por meio da garantia das necessidades sociais, a relação pobreza, desigualdade social, assistência como direito e conservadorismo.

Em síntese, o estudo proposto compreendeu o retorno ao processo histórico de criação da capital, Goiânia, à institucionalização da assistência em 1974, com a criação da Fumdec, todavia, a análise centrou-se no processo de contextualização do marco histórico da Constituição Federal de 1988, demarcando a conquista da LOAS (1993) e o marco do SUAS (2003) período em que a assistência, pautada como um dos tripés da Seguridade Social, pelo viés da política social, é “legalmente” vista como um direito de todos e dever do Estado. Um momento fértil em que se busca o processo de superação da fragmentação de programas sociais.

Registrou-se, no âmbito local, a experiência do reordenamento da política nos parâmetros de, pela primeira vez na história de Goiânia, implementar a institucionalidade de uma assistência que efetive direitos. Com uma orientação política que diverge dessa proposta, a denominação atribuída ao órgão gestor, responsável pela política de assistência, como Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) oficializa-se somente em 2007, no governo municipal de Iris Rezende Machado, gestão 2005-2008.

⁵ Ver em obra de Viana (2007), uma profícua análise fundamentada em teorias que expressam um referencial teórico crítico, norteador de uma concepção de *bem-estar público (e não plural ou misto)*, posto a serviço da satisfação das *necessidades sociais básicas*, e não mínimas, por apresentarem traços bastante distintos do padrão de bem-estar *beveridgiano* e *keynesiano-fordista*. Viana (2007) enfatiza que a assistência social, sob influência do pluralismo de bem-estar neoliberal, torna-se uma ação social *desinstitucionalizada, plural ou mista, porém não pública*.

Por outro lado, cabe-nos observar as tendências nos rumos da história, sem perder de vista a análise do significado desse marco-histórico e a própria relação entre as concepções de assistência. Relacionar o passado, o presente e tendências para o futuro da política em questão, visto que o SUAS projeta-se na busca de implementar os princípios e diretrizes preconizados na LOAS.

CAPÍTULO 1

A ASSISTÊNCIA NO CONTEXTO DA “CAPITAL MODERNA”

1.1- Da criação de Goiânia à Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário – 1930 a 1974

O primeiro capítulo compreende a análise percorrida sobre o processo histórico da assistência em Goiânia, da origem à criação do primeiro órgão gestor dessa política, em 1974. O estudo desse processo exigiu retomar alguns fragmentos do cenário político brasileiro e goiano para, na identificação dos acontecimentos que marcam o período datado, estabelecer a relação Estado/sociedade e a ideologia que perpassa a política goiana e goianiense.

Categorias como *história*, *política* e *Estado* assumem centralidade no presente estudo. E nesse primeiro capítulo, a concepção de Estado que permeia é a concepção “restrita” de Estado - um organismo que exerce a função de garantir a propriedade, que “assegura e reproduz a divisão da sociedade em classe, e desse modo, conserva a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não proprietários (trabalhadores)” (COUTINHO, 1987, p. 23). Esse autor, ao fundamentar-se em Marx e Engels, referencia o Estado, nesta concepção “restrita”, como a “expressão direta e imediata do domínio de classe (‘comitê da burguesia’) exercido através da coerção (‘poder de opressão’) (p.25). Essa concepção de Estado perpassa os acontecimentos histórico-políticos no contexto da “capital moderna”.

A história goiana/goianiense é marcada por grandes acontecimentos nos anos 1930. Autores como Moraes & Palacín (1994), Ianni (1977), Campos (2004) registram o acontecimento do Movimento de Trinta, analisado como um momento de superação do Estado oligárquico e ponto de partida para criar as condições ao desenvolvimento do Estado “burguês” que vai fortalecer o desenvolvimento do setor industrial.

Registra-se que, em outubro de 1930, um grupo de 120 voluntários no Triângulo Mineiro, reuniu-se com o intuito de ocupar o sudoeste goiano. Não encontrando resistência, a “Revolução” chega a Goiás, assume o controle do estado que passa a ser dirigido por uma Junta Governativa, que indica para a liderança o médico Pedro Ludovico Teixeira (CAMPOS, 2004).

A “Revolução” de 30 trouxe uma renovação política para Goiás, mas não modificou as bases sociais. Itami Campos (1983) denomina-a *revolução pelo alto* ou *revolução passiva* no conceito gramsciano, por não contar com o envolvimento de movimentos populares que expressassem os seus interesses naquela conjuntura.

Em homenagem ao Movimento de Trinta, em 24 de outubro de 1933, foi lançada a pedra fundamental de Goiânia, a “capital moderna”⁶. A 7 de novembro de 1935, realizou-se a “mudança provisória” e, em 1937, Goiânia torna-se a capital do estado de Goiás. Para Moraes & Palacín (1994), esse momento retrata-se mais pelos rumos que marcaram do que pelas realizações imediatas, pois as transformações econômicas, e, mais ainda, sociais, processam-se lentamente.

Nessa conjuntura, inaugura-se a *era Vargas*, em que Getúlio, no cenário nacional, nomeia Pedro Ludovico Teixeira como interventor em Goiás, demarcando um novo momento no Brasil e uma “nova era” em Goiás, pois, para Pedro Ludovico, a construção de Goiânia seria seu grande marco na história goiana. É um processo bastante contraditório, pois concomitante à instauração da “Capital Moderna”, inaugura-se, também “longos anos de ditadura que [...] tornaram bastante duvidosos os progressos reais da democracia” (MORAES & PALACÍN, 1994, p.104).

Então, pergunta-se: qual o trato dado a essa questão, com a inauguração da nova capital? Quais os reais interesses da mudança da capital da cidade de Goiás para Goiânia? Segundo Campos (2002), pela concretização desse acontecimento Pedro Ludovico tornou-se símbolo e líder incontestado na política goiana, até 1964, pois, segundo Moraes & Palacín, (1994, p. 106) “a cidade de Goiás era o centro de

⁶ Nova cidade planejada e construída com base nas teorias do urbanismo moderno, resultado dos novos tempos da ocupação do Planalto Central e de novos espaços políticos sob a regência da Marcha para o Oeste. (*Idem*, p.26).

poder da oligarquia” dos Caiado⁷. O grupo caiadista era a principal oposição do interventor nomeado pelo “Estado Novo”. Campos (1983) chama atenção não só para a oligarquia dos Caiado, como também para a dos Ludovico, presentes na história de Goiás.

O termo oligarquia traz a idéia de um governo de poucas pessoas, pertencentes a um mesmo grupo, a uma mesma família que não abre *brechas* para o processo democrático. Oligarquia vincula-se ao coronelismo que, segundo Moraes (2003), é uma forma de adaptação entre o poder privado e um regime político de extensa base representativa, caracterizado por uma relação de compromisso entre ambos e tendo como conseqüência o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais. Isso pela superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura social inadequada que sobrepõe uma relação paternalista e coercitiva às camadas mais pobres da população.

Nesse sentido, estabelece-se a relação *modernidade-conservadorismo*, pois, ao mesmo tempo em que se tem a *impressão* de um novo momento em Goiás, pela criação da capital moderna, reedita-se o *conservadorismo*, que nos termos de Vieira (1998, p.29), “é uma atitude baseada em doutrinas, que exprimem concepções de mundo, pertencentes a grupos da sociedade”.

O *conservadorismo* é expresso no modo de governar de Pedro Ludovico que, na correlação de forças com os Caiado, para legitimar sua oligarquia, reproduz a violência: “O governo utilizava-se de diferentes expedientes para desobstruir os trabalhos legislativos, inclusive da força policial e da coação aos parlamentares da Coligação Libertadora (oposição ao governo), chegando até mesmo a prender um deputado”, afirma Campos (2004, p. 13).

Mais adiante, declara que a gestão (1951-1954) de Pedro Ludovico:

é marcada por atos de violência. Em 1952, a Assembléia é invadida por um grupo de homens armados que procuravam deputados de oposição, autores de críticas ao governo. Como se noticiou, os homens que invadiram a assembléia

⁷ O grupo caiadista impunha seu poder por meio de uma política conservadora e autoritária com uso da violência física e controle do aparelho do Estado, pois, tinha em suas mãos o controle do processo eleitoral; articulando-se com as oligarquias no plano nacional e respeitando o pacto coronelista no plano interno: carta branca aos coronéis nos municípios, respeito às reivindicações econômicas e políticas, bem como à legitimidade. (MORAES, 2003, p. 7 e 72).

eram jagunços do PSD. [...] Violência maior ocorre em agosto de 1953: o jornalista Haroldo Gurgel é assassinado a tiros no centro da capital, e o crime é atribuído a jagunços do PSD [partido governista] (*Idem*, p.31).

Conforme analisa Vieira (1998), o *conservadorismo* rejeita os acontecimentos revolucionários; ao incorporar a contra-revolução, põe-se como defensor do que considera a ordem definitiva e natural. Neste caso, para assegurar a manutenção do poder, torna-se “natural” a prática de toda e qualquer forma de violência. Relações como essas demonstram um *provincianismo* que reafirma a presença do *conservadorismo* e a ausência de preocupações com o bem comum da coletividade.

Segundo Luz (2001), nesse período, a população em Goiânia cresce de forma acelerada e é constituída de migrantes que traziam consigo inúmeros problemas sociais. Em sua análise, identifica a força produtiva, como uma população relativamente jovem onde cerca de 30% concentrava-se na faixa etária de 20 a 39 anos, com alta taxa de fecundidade. Isso implica dizer de uma grande porcentagem de pessoas de baixa idade, conseqüentemente, uma grande parcela da população que demandavam bens e serviços, que deveriam ser assegurados pelo poder público.

No entanto, a estruturação do espaço urbano (de Goiânia) proporcionou a formação de duas cidades distintas: a cidade do plano original e suas adjacências, onde habita a população de melhor poder aquisitivo; e a cidade periférica, que serve de abrigo para as classes sociais menos favorecidas. (MORAES, 2003, p.15)

Para esta autora, o processo de segregação é produzido e institucionalizado, de forma agressiva, pelo próprio Estado que está a serviço da burguesia. Maricato *apud* Moraes afirma que este processo pode se caracterizar por indicadores como a “informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, [aqui denominada etnia] o sexo, a origem e, sobretudo a ausência da cidadania”. (2003, p. 17)

O trabalhador é visto como “pobre”, “coitado” e esta idéia é reificada pelo *fetichismo da ajuda* pelas ações de caridade, promovidas pelas “boas senhoras” pertencentes à burguesia goianiense. Aqui, apreende-se a concepção de “assistência” que se tem nesse período. O fragmento inicial, que nos põe em análise

foi sobre o primeiro natal em Goiânia, que noticiado pelo “Correio Oficial” de 29 de dezembro de 1936, destaca a ação que promoveu o “Natal dos Pobres”, tendo na linha de frente dessa organização a esposa de Pedro Ludovico, Gercina Borges, a primeira dama do estado de Goiás.

O anúncio divulga que foram atendidos mais de 900 “pobres [...] distribuindo-se entre eles o produto das contribuições recebidas”. Observa-se que, com a implantação da nova capital, editam-se práticas voluntaristas e assistencialistas que se personificam no primeiro damismo⁸ e em outras damas de caridade.

A mulher goiana, que prima pela *nobreza de gestos*, quis que nesse dia um pouco de conforto visitasse o lar dos necessitados [...] por esse ato de caridade que veio proporcionar um pouco de alegria e conforto àqueles que levam uma vida de miséria (MONTEIRO, 1938, p. 538).

O poder público ausenta-se da questão, *amortecendo-a pelo fetiche da ajuda*, utilizado “nobremente” pela “primeiríssima dama”⁹, intitulada: “*mãe dos pobres*”. “Por esse ato de ‘caridade’ e ‘alegria’, o ‘conforto’ haveria de visitar ‘por um dia’ os miseráveis”, noticia a reportagem. A pobreza incomoda a recém formada sociedade goianiense, onde o segmento burguês sobrepõe a intervenção do poder estatal, numa perspectiva moral da ordem social e articula o presente ao passado conservador.

Identificam-se ações assistencialistas fundamentadas numa perspectiva que intensifica a manutenção das desigualdades sociais como natural e eterna, como apregoa a vertente positivista-funcionalista, pautando-se na noção de caridade, permeada pelo princípio religioso. Daí porque “Natal dos Pobres”.

Nesse sentido, Martinelli confirma que as práticas assistencialistas se fazem presentes, historicamente, na trajetória da humanidade. A ajuda “concretizava-se na esmola esporádica, na visita domiciliar, na concessão de gêneros alimentícios, roupas, calçados, enfim, em bens materiais indispensáveis para minorar o sofrimento

⁸ O termo “primeira dama” que se refere à esposa do prefeito, do governador e/ou do presidente de um país, foi creditado pelo ex-presidente norte-americano Zachary Taylor (1849 - 1850), o qual chamou Dolly Madison, esposa de James Madison, durante seu funeral, ao recitar um elogio escrito por ele mesmo. Fonte: http://pt.wikipedia.org./windex.php?title=primeira_dama&redirect=no Pesquisa em 24/10/2008.

das pessoas necessitadas” (1989, p.96). Essa autora destaca que esse é um viés bastante alienador do agravamento da *questão social*. Apresenta-se eivado pelo pensamento conservador.

Diversas entidades prestam “assistência” à população goiana/goianiense, como destaca Santana (2003), ao relatar sobre a Santa Casa de Misericórdia, cuja pedra fundamental foi lançada em 28 de setembro de 1935, e teve inauguradas suas primeiras instalações em 17 de abril de 1937. A assistência caracteriza-se, nesse momento, pela proximidade com a saúde, pelo traço filantrópico, próprio da gênese dessa política e fundamentalmente da íntima relação com a igreja.

A notícia do *Correio Oficial* de 27 de dezembro de 1936, citada por Santana (2003) e Ofélia (1938), confirma que a Santa Casa seria destinada *ao abrigo seguro dos pobres e desamparados que ali encontrariam alívio: remédios para os seus sofrimentos e o pouco de conforto de que necessitam*. Ressalta-se que a relação *Estado e Igreja* confirma-se na análise das comissões nomeadas pela Conferência de São Vicente de Paula, em 1937, que define, como Presidente da Comissão Central de Senhoras da Santa Casa, D. Gercina Borges Teixeira, primeira dama do Estado.

O prefeito Venerado de Freitas Borges (1935 -1945) declara que a

Prefeitura de Goiânia, a pedido de Dona Gercina, baixou uma lei, instituindo uma contribuição de cinco por cento sobre a renda tributária do Município, cujo produto era religiosamente depositado, todos os sábados, em agência bancária, a crédito da Santa Casa. Além das contribuições do Estado, do Município e do Governo Federal, através de diversos órgãos, e de doações de empresas, firmas comerciais e particulares, Dona Gercina organizava festas e bailes cuja renda líquida era destinada à Santa Casa. (BORGES, 1987, p. 47-48).

O Estado utiliza-se do poder arbitrário que visa à massificação do equilíbrio social. Neste período, não se tem uma configuração de *Assistência Social*, mas uma “assistência” como um gesto de caridade e benevolência. Sposati confirma que a “assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social” (1989, p. 42).

⁹ Terminologia utilizada pelo governador Marconi Perillo em 1999, para referir-se à Gercina Borges.

Para Vieira (1995), nesse momento, identificam-se em Goiânia ações *predominantemente setoriais* pelas quais o próprio Estado responsabiliza a sociedade civil. A publicação do jornal *O Popular* de 26 de maio de 1938, relacionada a um evento na Santa Casa, registra o discurso do então governador do Estado, Pedro Ludovico Teixeira, que lança

apelo aos presentes pedindo a estes que reproduzissem aos amigos, no sentido de organizar uma lista de contribuições mensais ao alcance de cada um, a fim de que possa a Santa Casa fazer face às sérias dificuldades materiais que a atingem. Atendendo a esse humanitário apelo de Sua Excia., todos os presentes assinaram a ata, registrando a importância mensal de sua contribuição (SANTANA, 2003, p. 22).

Nesse mesmo contexto histórico, o Presidente Getúlio Vargas cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, e nomeia para a coordenação geral, sua esposa, Darcy Vargas. Na representação estadual, Gercina Borges conduz a LBA, entidade que objetiva atender, em caráter de emergência, aos que foram ou pelo menos às famílias dos que foram, para os campos de batalha da II Guerra Mundial (1939-1945), visto que muitos morreram por lá.

Por ocasião do aniversário de dona Gercina, a Revista Oeste publica um artigo homenageando-a e encerra com uma declaração do Presidente Vargas que assegura: “É preciso organizar a economia dentro dessas idéias de amor e de fraternidade dos povos pela colaboração, pelo comércio pacífico, suprimindo, custe o que custar, as tiranias e os imperialismos” (1984, p. 287).

A Legião Brasileira de Assistência (LBA), sociedade civil sem fins lucrativos, referenciou o programa legionário de assistência e teve como finalidade congregar “todos brasileiros de boa vontade, no sentido de promover, por todos os meios e todas as formas, serviços de assistência social, prestados diretamente ou em colaboração com o Poder Público e instituições privadas” (REVISTA OESTE, p.117).

Vieira (1995, p. 10) afirma que a política social, assim como a política econômica, revela, em seu nível lógico e histórico, “as transformações havidas nas relações de apropriação econômica e no exercício da dominação política, presente na sociedade brasileira.” Esse autor considera, ainda, que no Governo de Getúlio

Vargas não existiu “qualquer preocupação mais profunda com transformações gerais que alcançassem a essência da política social” (p.63).

No que se refere à assistência social, em mais de quinze anos no poder, esse governo tratou de dois aspectos somente: o “abono família” com fins de estimular a natalidade e proteger os filhos de famílias numerosas e a questão de maior relevância, a Legião Brasileira de Assistência (*Idem*, p.55), que segundo seus estatutos visa a

proteger a maternidade e a infância; amparar os velhos e os desvalidos; prestar assistência médica, em todas as suas modalidades, às pessoas necessitadas; favorecer o *reajustamento* das pessoas, moral ou economicamente *desajustadas*; contribuir para a melhoria da saúde do povo brasileiro, atendendo, particularmente, ao problema alimentar e da habitação; incentivar a educação popular, inclusive cooperando na criação e no desenvolvimento de escolas, bibliotecas e outras entidades educativas; desenvolver esforços em favor do alevantamento do nível de vida dos trabalhadores e promover o aproveitamento racional dos lazeres do povo, principalmente estimulando a organização de centros de recreação, aprendizado de ofícios etc.; auxiliar, sempre que possível, as instituições especializadas cujos objetivos tenham afinidades com os da LBA; realizar inquéritos, pesquisas e estudos, sobre matérias do serviço social, particularmente os relacionados com as atividades da LBA; organizar cursos e promover todas as formas de propaganda e divulgação em favor do progresso do serviço social no Brasil.(REVISTA OESTE, p.522).

A LBA, instalada em Goiás, em 5 de setembro de 1942, em março de 1944 atendia à cerca de quatrocentas famílias, sendo que destas, cento e trinta eram famílias dos convocados para a guerra e as demais eram famílias denominadas, por Gercina Borges, dos *desajustados*.

Algo significativo, nessa história, são os registros da criação dos Centros Municipais da LBA que, no ano de 1942, estavam em pleno funcionamento em todos os municípios do Estado, segundo publicação na Revista Oeste (p.118). Os Centros Municipais eram subordinados à LBA Nacional e todos eram compostos por figuras femininas, as mais expressivas nas sociedades locais. Com sede nesta capital, pela Comissão Estadual, a LBA estava distribuída por todo o interior do Estado por intermédio das Comissões Municipais.

Observa-se que a “assistência” tem público definido: *menores* abandonados, velhos desamparados e famílias pobres *desajustadas*. Outro aspecto relevante é que o Estado fica na “retaguarda”, como se verifica pelo discurso do interventor Pedro

Ludovico, em entrevista coletiva à imprensa goiana e mineira ao prometer, para o ano seguinte, a construção de um Abrigo para a *Velhice Desamparada* e um Patronato Agrícola para *Menores Abandonados*, que custariam cerca de três milhões de cruzeiros. O detalhe das suas palavras está em informar que estes empreendimentos teriam a colaboração da Comissão Estadual da Legião Brasileira de Assistência.

O jornalista, Celso Hermínio, da Revista Oeste publica, na edição de abril de 1943, a inauguração do “Posto de Puericultura ‘Santo Antônio’”, ligado à Associação de Proteção à Infância e à Maternidade, que se situava na rua 23. A associação, iniciativa de patrióticas senhoras da sociedade goianiense, foi criada em 10 de junho de 1941, e teve um edifício que lhe foi *doado* pelo interventor Pedro Ludovico, que mandou construí-lo especialmente para tal fim. Recebe, também, na mesma época, do governo estadual o valor anual de vinte mil cruzeiros (Cr\$ 20. 000,00). A reportagem explicita a idéia de “assistência à infância” que objetiva defender os “destinos de um povo, conservando e melhorando as *virtudes de uma raça*” (p.100 e 124).

Outra entidade que presta “assistência”, segundo publicação na Revista Oeste (1983, p. 463) é o Educandário “Afrânio de Azevedo” que em caráter filantrópico, atende cerca de 200 crianças, filhas de pessoas com hanseníase. Aquela colina, localizada perto do bairro de Campinas, afastada do centro da cidade, sob a proteção da Sociedade de Assistência aos Lázaros e Defesa contra a Lepra, tinha em sua coordenação geral a Sra. Ione Guimarães, esposa de um dos médicos de confiança de Pedro Ludovico.

Observa-se uma concepção de “assistência” que nos termos de Sposati eram “modelos de atendimento assistencial decorrentes da percepção da pobreza como disfunção pessoal encaminhava-se, em geral, para o asilamento ou internação dos indivíduos portadores dessa condição” (1989, p. 41).

O município de Goiânia reflete, naquele momento, o que ocorre nacionalmente. Relevantes estudos¹⁰ abordam a temática da assistência social em

¹⁰ Ver Walderez Miguel (1989), Maria José Viana (1999 e 2007), Maísa Miralva da Silva (2000), Cristina Moura (2002) e outras.

Goiânia e em Goiás e identificam um contexto de práticas *assistencialistas*, *clientelistas* e do *primeiro damismo* que reforçam doutrinas e concepções que marcam o viés conservador.

A conjuntura nacional expressa o governo centralizador do presidente Getúlio Vargas que administrou o país de 1930 -1945. Segundo Vieira (1995, p.19), “nesse período, as camadas mais humildes da população brasileira tinham visto surgir a possibilidade de reclamar perante o Estado o cumprimento de seus direitos”. A *questão social* torna-se questão legal, sobretudo em virtude da legislação trabalhista, aprovada neste governo, mas esse legado não é traduzido para o cotidiano dos brasileiros que sofrem com o agravamento da *questão social*.

No segundo período da *era Vargas* (1950 - 1954), “o Estado passou a significar o equilíbrio entre interesses de inúmeros grupos sociais” (*Idem*, p.20). Politicamente, o país viu-se sustentado, praticamente, em duas forças partidárias: ora o Partido Social Democrático (PSD) com uma postura mais conservadora e clientelista, ora o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que buscava representar os reclamos dos trabalhadores urbanos. Ressalta-se que ambos, os partidos foram criados por Getúlio Vargas.

No dia 03 de outubro de 1955, Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente da República, pelo PSD, um dos partidos do bloco pró-getulista. No governo Municipal, tem-se um prefeito eleito pelo PTB. Isso se justifica pela coligação entre ambos que assumia, hegemonicamente, a direção do país não deixando *brechas* à União Democrática Nacional (UDN). A política social nesse período, segundo Vieira (1995), assim como no governo anterior, não apresentou qualquer tentativa de transformação. Ao contrário, a política social vivia de uma série de decisões setoriais. Na assistência, há somente o registro de que Juscelino Kubitschek reconhecia a necessidade de revisão do “abono família”, pois se apresentava com valores irrisórios.

A assistência nos governos de Jânio Quadros e João Goulart foi tratada de maneira geral. Em entrevista à imprensa, Jânio Quadros anuncia suas idéias sobre a *infância abandonada*. Esse Presidente declara que procurou uma forma de obter recursos para uma larga obra de assistência, referindo-se à questão de crianças em

situação de abandono, pois, em sua compreensão, deveria ser tratada de forma profissional.

A administração de João Goulart compreende que os problemas relacionados à Assistência Social integravam o conjunto das reformas de base. Há uma concepção diferenciada, pela qual as atividades assistenciais vinculam-se, no Brasil, às transformações estruturais. Para esse gestor, sem as transformações estruturais, as instituições de Assistência Social serviriam de meros paliativos, afirma Vieira (1995).

No município de Goiânia, a gestão do prefeito Hélio de Brito (1961 - 1966), divulga suas realizações no campo da Assistência Social, dentre as ações está a Lavanderia Pública da Vila Irani e a Lavanderia Pública, no Setor Norte ferroviário. Aparece como ação da “assistência”, visita ao orfanato Pio XII e visita hospitalar; visita ao berçário da Santa Casa. Notícia “o prefeito e sua esposa visitando hospitais, *consolando doentes [...]*”. Outra ação inaugurada, nesse período que antecede à criação da Fumdec, foi a Escola de Corte e Costura no Bairro Nova Vila. (RELATÓRIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, GESTÃO MUNICIPAL: 1961 – 1966. GOIÂNIA, 1966).

Todas essas ações assistencialistas pautam-se na manutenção da “ordem” que sustenta o assistencialismo. Nesse sentido, segundo Sposati, faz uso de atitude “paternalista reproduzindo a dominação e repassando os serviços como ‘benefícios’ que o Estado ‘concede’. Cria-se a dependência e reproduz-se mecanicamente as ações”, reiterando-se a subalternidade e a dependência (1989, p.67).

No Brasil, a ideologia da “segurança” nacional também é vista como instrumento que fundamenta ações assistencialistas. Iniciada na década de 50 do século XX, tal concepção intensificou-se após o golpe de abril de 1964. Esta ideologia constitui-se no referencial político-ideológico em todo o ciclo autocrático burguês – período de extinção dos partidos políticos existentes, instituição do bipartidarismo: Aliança Renovadora Nacional (ARENA), Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e intervenção no Congresso Nacional, despossuído de poderes e ameaçado por cassações, como confirmam estudos de Wanderley (1993).

A trágica trajetória histórica da ditadura militar, entre 1964 e 1985¹¹, traz a marca do terrorismo, violações de direitos humanos, torturas aos opositores políticos e opressões. A vitória dos militares da chamada "linha dura" constituiu um governo de "força", principalmente a partir do Ato Institucional denominado AI-5¹² em que a tortura se tornou uma política sistemática do Estado, ou seja, o silenciamento e o extermínio de qualquer oposição ao regime.

Dessa forma, Vieira considera que a partir de 1964 a política social brasileira

consistiu sobretudo em controle das populações carentes, apesar de grupos e entidades atuarem em sentido contrário, em momentos propícios; figurou como investimento ou encargo, a ser pago por quem já recolhe tributos; desapareceu qualquer representatividade em órgãos da política social, como existia antes [...] (1995, p.232).

A ação do Estado, neste período, contribuiu, essencialmente, para a sobrevivência do capitalismo, em detrimento da classe trabalhadora e nela, especificamente, os interesses dos usuários da política de assistência social, que sofrem as conseqüências das ações assistencialistas e clientelistas, marcaram o período das cinco primeiras décadas de Goiânia, momento em que a assistência desconhece a condição de uma política social pública. "O Estado possui enormes responsabilidades que não deveriam ser negligenciadas, mas enfrentadas para as conquistas das igualdades sociais". (MORAES, 2003, p. 242). Portanto, *modernidade e conservadorismo* marcam presença na história goiana e goianiense.

A criação da Fumdec busca institucionalizar a assistência em Goiânia a partir da década de 1970. Aparece como uma prioridade de curto prazo no Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG) de 1969, no primeiro mandato de Iris Rezende Machado (1966 - 1969), à frente da gestão municipal. Esta fundação foi instituída pela Lei 4.655 de 30 de dezembro de 1972, no governo municipal de

¹¹ Aprofundar em Nelson Werneck Sodré (1941), Cassiano Ricardo (1940), Euclides da Cunha (1954), Sérgio Buarque de Holanda (1957 e 1986), Octávio Ianni (1971 e 1986), Capistrano de Abreu (1975 e 1988) Oliveira Vianna (1991) e outros.

¹² O AI-5 inaugurou também o governo Médici (1969-1974), período mais intenso de torturas e desaparecimentos no Brasil.

Manoel dos Reis (30/07/1970 – 14/05/74). Entretanto, efetiva-se somente em 1974, pelo Decreto nº 134 de 04 de março de 1974 (MOURA, 2002).

Afonso e Souza, *apud* Sposati, observam que, no período de 1950 a 1970, o Estado utiliza-se de políticas de repressão, em detrimento das políticas de legitimação. Além de usar de mecanismos de pulverização dos poucos recursos da assistência e descontinuidade dos investimentos públicos, o “aparelho institucional assistencial ou aparato burocrático estatal é marcado pelo autoritarismo e se comporta como o submundo do Estado e atua de forma a abafar e ocultar a exclusão” (1989, p.83 e 92).

Nesta concepção de ausência de *justiça* e de *direitos*, “a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de desmobilização controlada ou de controle da política” (VIEIRA, 2004, p. 59).

1. 2- O alcance político-social das ações interventivas na área da assistência social em Goiânia

1.2.1 – Interesses de classe, ideologia e assistência

A reflexão sobre o alcance político-social das ações interventivas na área da assistência social em Goiânia requereu apreender as filiações político-partidárias dos prefeitos e/ou interventores de Goiânia e suas manifestações conservadoras ao analisar os interesses de classe e a ideologia predominante nessa conjuntura.

Nesse sentido, retoma-se o bipartidarismo autoritário, que permeou o âmbito federal, estadual e municipal, durante o regime militar implantado em 1964. Por meio do AI-2 e da repressão do Estado, esse regime obriga as forças políticas a agruparem-se em apenas duas legendas: ARENA e MDB, instituídas artificialmente, desconsiderando os processos de hegemonia obtidos na sociedade (BORGES, 2004).

O quadro elaborado a seguir reporta-se as fontes documentais, relaciona os prefeitos (gestores) de Goiânia, os períodos dos seus mandatos, os governadores da época e apresenta um panorama da política goianiense. Demonstra, também, que entre os prefeitos que administraram Goiânia, metade assumiu o cargo por indicação política.

Verifica-se que os traços e vínculos entre *conservadorismo* e *modernidade* *sobrelevam-se com* instauração da “capital moderna”, mantendo a lógica do compadrio das indicações políticas, que asseguram ideologicamente os interesses de uma determinada classe, como visualiza-se no levantamento das composições político-partidárias goianiense.

Como já explicitado anteriormente, em Goiás há duas correntes políticas opositoras entre si: os Caiado e os Ludovico e esta relação política, ao agregar *novos atores*, assume outra terminologia: ARENA e MDB, todavia as manifestações econômicas, sociopolíticas e culturais mantêm-se.

Quadro I - Lista dos Prefeitos de Goiânia de 1935 a 1970, período de mandato, siglas partidárias e governadores à época.

Nº	Nome do Prefeito	Mandato Início/Fim	Partido	Governadores/Observações correspondentes ao período
1	Venerando de Freitas Borges - 1º Mandato	20/11/1935 05/11/1945	PSD	Nomeado pelo interventor Pedro Ludovico Teixeira ¹³
2	Ismerindo Soares de Carvalho	06/11/1945 17/02/1946	- ¹⁴	Nomeado pelo interventor Eládio Amorim (1945-1946)
3	Orivaldo Borges Leão	18/02/1946 25/03/1947	-	Nomeado pelo interventor Felipe Antônio Xavier de Barros (1946)
4	Ismerindo Soares de Carvalho	26/03/1947 06/11/1947	UDN	Nomeado pelo interventor Jerônimo Coimbra Bueno (1947-1950)
5	Eurico Viana	06/11/1947 30/01/1951	PSD	1º Prefeito eleito de forma direta. Governador: Hosanah C. Guimarães
6	Venerando de Freitas Borges	31/01/1951 31/01/1955	PSD	Governadores: Pedro Ludovico e Jonas Ferreira Alves Duarte (interino)
7	Messias de Souza Costa	01/02/1955 05/03/1955	PSD	Assumiu interinamente na condição de presidente da Câmara Municipal. Governador: Bernardo Sayão (1955)
8	João de Paula Teixeira Filho	05/03/1955 31/01/1959	PTB	Governador: José Ludovico de Almeida (12/03/1955 - 31/01/1959).
9	Jaime Câmara	31/01/1959 31/01/1961	PSD	Governador: José Feliciano Ferreira
10	Hélio Seixo de Brito	31/01/1961 31/01/1966	UDN	Governadores: Mauro Borges Teixeira (31/01/61- 26/11/64); Carlos de Meira Matos (64 - 65); Emílio Rodrigues Ribas Júnior (65-66).
11	Iris Rezende Machado	31/01/1966 20/10/1969	MDB	Governadores: Otávio Lage de Siqueira (1966 - 1968); Osires Teixeira (1968 - 1968).
12	Leonino Di Ramos Caiado	22/10/1969 30/06/1970	ARENA	Nomeado pelo governador Otávio Lage de Siqueira (1968 – 1971).

¹³ De 1935 a 1974 houve 26 governadores em Goiás. Destes, Pedro Ludovico Teixeira ficou na liderança por 14 vezes. Isso confirma a oligarquia dos Ludovico.

¹⁴ Símbolo representativo de dados não encontrados durante a pesquisa.

Neste segundo quadro agregam-se os dados sobre os prefeitos, presidências e superintendências do primeiro órgão gestor – Fumdec. O levantamento, nos documentos oficiais, possibilitou mapear a filiação partidária, como se demonstra no quadro.

Quadro II – Prefeitos de 1970 a 2008, mandatos, partidos, Presidências e Superintendências da Fumdec e governadores na época.

Nº	Nome do Prefeito	Mandato Início/Fim	Partido	Presidência da Fumdec	Superintendência da Fumdec	Observações relativas aos prefeitos/Governadores na época
13	Manoel dos Reis e Silva ¹⁵	02/07/1970 14/05/1974	ARENA	Risoleta Reis Vieira	-	Nomeado pelo governador Otávio Lage de Siqueira (68-71); Leonino R. Caiado (71-73)
14	Rubens Vieira Guerra	27/05/1974 21/03/1975	ARENA	-	Francisco Durval Veiga	Nomeado pelo governador Leonino Di Ramos Caiado (1973-1975)
15	Francisco de Freitas Castro	21/03/1975 15/05/1978	ARENA	Nicácia de Oliveira Castro	Roberto Ruhman Daher	Nomeado pelo governador Irapuan Costa Júnior (1975 - 1979)
16	Hélio Mauro Umbelino Lobo	15/05/1978 10/04/1979	ARENA	Maria Ainda T. R. C. Lobo	Roberto Ruhman Daher	Nomeado pelo governador Irapuan Costa Júnior (1975 - 1979)
17	Daniel Antônio de Oliveira	10/04/1979 30/06/1979	MDB	Arcídia dos Santos Oliveira	Cícero Porto	Nomeado pela Assembléia Legislativa, assumiu interinamente por ser o presidente da Câmara. Gov. Irapuan C. Júnior (75-79).
18	Índio do Brasil Artiaga Lima	30/06/1979 07/05/1982	ARENA	Ery Tavares Artiaga Lima / Bráulio Afonso Morais	Goianésio Ferreira Lucas	Nomeado pelo governador: Ary Ribeiro Valadão (15/03/1979 - 15/03/1983).
19	Goianésio Ferreira Lucas	17/05/1982 31/01/1983	ARENA	Marilda Maria Mendonça Lucas	Maria Lourdes Mendonça ¹⁶ Leão / Pedro Celestino da Silva Neto	Nomeado pelo governador: Ary Ribeiro Valadão (15/03/1979 - 15/03/1983).
20	Daniel Borges do Campo	15/03/1983 18/03/1983	PMDB	*17	*	Presidente da Câmara Governador: Iris Rezende (1983-1986)
21	Nion Albernaz	18/03/1983 31/12/1985	PMDB	Adriana Jaime Albernaz	Pedro Celestino da Silva Neto	Nomeado pelo governador Iris Rezende (15/03/1983 - 13/02/1986)

¹⁵ Período em que se institui a Fumdec.

¹⁶ Chefe de gabinete da presidência - irmã da primeira dama. Assume todos os poderes da superintendência.

¹⁷ Não se identifica presidência e superintendência da Fumdec neste período, visto que este prefeito governou por apenas três dias.

22	Daniel Antônio de Oliveira	01/01/1986 22/03/1987	PMDB	Arcídia dos Santos Oliveira	José Ferreira Pacheco	1º Prefeito Eleito diretamente após o golpe de 1964. Gov. Onofre Quinan
23	Joaquim Domingos Roriz	23/03/1987 18/10/1988	PMDB	Weslian Peles Roriz	Afonso H. Silva e Souza	Interventor ¹⁸ nomeado pelo governador Henrique Santillo (1987 - 1991)
	Daniel Antônio de Oliveira	19/10/1988 31/12/1988	PMDB	Arcídia dos Santos Oliveira	César Silveira / Heloisa Helena Teixeira Amaral	Reassumiu o cargo. Governador: Henrique Santillo (1987 - 1991).
24	Nion Albernaz	01/01/1989 31/12/1992	PMDB	Geralda Goiazira Borges Pinto Albernaz	Heloisa Helena Teixeira Amaral / José Carlos Siqueira / Valdeir de Pádua	Governadores: Henrique Santillo (1987-1991); Iris Rezende (1991-1994)
25	Darci Accorsi	01/01/1993 31/12/1996	PT ¹⁹	Lucide Verônica Sauthier Accorsi	Elias Rassi Neto / Carlos Maranhão Ramos de Sá / Carlos Eurico / Paulo Augusto / Antônio Torquatro	Governadores: Iris Rezende (1991 - 1994); Agenor Rezende (1994 - 1995); Maguito Vilela (1995 - 1998).
26	Nion Albernaz	01/01/1997 31/12/2000	PSDB	Geralda G. B. P. Albernaz	Luiz de Gonzaga Vieira	Governadores: Maguito Vilela (95-98); Naphtali Alves (98); Helenês Cândido (98-99); Marconi Perillo (1999 - 2006).
27	Pedro Wilson Guimarães	01/01/2001 31/12/2004	PT	Nériton Ribeiro (PPS)	Maísa Miralva da Silva (PT)	Governador: Marconi Perillo (01/01/1999 - 31/03/2006).
28	Íris Rezende Machado	01/01/2005 31/12/2008	PMDB	Laides Seabra até set. 2007	Denício Trindade	Governador: Marconi Perillo (1999-2006); Alcides Rodrigues (2006 a atualidade).
29	Íris Rezende Machado	01/01/2009 31/01/2012	PMDB	* ²⁰	*	Reeleito.

Legenda (considerada somente para os cargos de prefeitos)

Cor Significado

Verde Mandatários eleitos por votação direta ou indireta (pela câmara municipal)

Bege Mandatários nomeados pelo governo central

Fonte: SOUSA, S.A.N. Construção da pesquisadora com base em documentos disponíveis na Biblioteca Cora Coralina em Campinas, Goiânia e informações virtuais acessadas na página da Wikipédia. http://pt.wikipedia.org/windex.php?title=primeira_dama&redirect=no Pesquisa em 24/10/2008.

¹⁸ Nova Intervenção em 19/09/87.

¹⁹ Nesta gestão é criada a Sociedade Cidadão 2000.

²⁰ Com a extinção da Fumdec, também é extinto o cargo de presidente e superintendente.

Os quadros revelam que, em mais de três décadas de institucionalização da Assistência Social em Goiânia, o poder político, nesse município, concentrou-se em apenas quatro siglas partidárias: Arena, MDB/Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Além disso, das vinte e nove gestões quantificadas em todo o período, mais da metade destas compreende mandatos por nomeação, que não expressam um processo democrático.

Segundo Borges, no sistema militar,

os partidos políticos não eram partidos, no sentido de mediação e representação de interesses, nem as eleições eram realmente eleições, no sentido de competição pelo poder. A Arena na situação e o MDB na oposição apenas simulavam ritualmente a representação e a competição democráticas, para coonestar o sistema político não-democrático (2004, p.131).

A Fumdec é criada em plena ditadura militar. E para a análise do alcance político-social das suas ações interventivas, na área da assistência social, faz-se necessário apreender os seus vínculos com a reprodução e conservação do bipartidarismo. Constituindo-se apenas como expressões do forçado bipartidarismo, nem a Arena nem o MDB configuram-se como forças reais de um sistema partidário, no sentido da representação da coletividade. Nesse momento, há um anestesiamiento das disputas intrapartidárias.

Como afirma, ainda, aquele autor, no contexto político da época: “predomina a desmobilização, e a política é inibida e proibida em escolas, sindicatos e entidades civis” (p. 136). Mesmo porque a *política*, aqui, assume o sentido restrito do termo *‘fazer política é disputar votos’*. Logo:

É como se, nos dois ou quatro anos entre os pleitos, a política desaparecesse e jamais existisse fora dos partidos. Trata-se de um entendimento afim à tradição elitista e excludente da experiência republicana brasileira, reforçada na primeira fase do bipartidarismo autoritário (*Idem*, p.138).

É, ainda, Borges quem identifica subperíodos do bipartidarismo com a instauração da Arena e do MDB, legendas criadas pelo próprio modelo autoritário-militar. Localiza-se o primeiro deles, na fase do bipartidarismo artificial, que se refere

aos condicionantes políticos de 1966 a 1974. Esse é o período auge da Arena, portanto com pouca expressão do MDB. Ressalta-se que “[...] muitos municípios, bases do MDB, aderem à Arena [...] (e muitos) caciques dos antigos PSD e UDN, (são) convertidos em correligionários da Arena” (BORGES, 2004, p. 134).

A Arena compõe-se da velha guarda da UDN, que tem em seu núcleo a tradicional chefia da família Caiado e, de outra ala, liderada pelo ex-governador Otávio Lage, que reúne ex-udenistas que se preocupam com a economia regional e a modernização da máquina administrativa. Nesse sentido, Borges (2004, p. 177) afirma: “A lógica e a cultura políticas que enfeixavam a participação política no PSD e na Arena, pautavam-se pela exclusão, repressão ou cooptação das camadas populares”. Concomitante a isso, vigoraram longos processos de cassações, dentre elas, a de Mauro Borges.

Frente a essa situação, o MDB assume, no segundo subperíodo do bipartidarismo, a magnitude e busca legitimar-se ao fazer resistência à ditadura.

O raquítico MDB, para surpresa geral, vence a poderosa máquina eleitoral governista. O partido sai da campanha habilitado a transformar-se de ‘oposição consentida’ em expressão orgânica de uma frente democrática, condição que caracterizaria o bipartidarismo artificial e, ao mesmo tempo, o levaria à extinção, em 1979 (com a reforma partidária) (BORGES, 2004, p. 139).

Nesse processo bipartidário do pleito de 1974, identificam-se os interesses de classe e a ideologia que permeia as relações político-partidárias:

(O) MDB aumenta sua bancada através da eleição de políticos com votação principal nas cidades maiores, como Goiânia e Anápolis. [...] (por outro lado) confirma-se a expectativa de a Arena apoiar-se nos eleitorados menores e isolados dos grandes centros, os chamados “grotões” (*Idem*, 140).

Nesses “grotões”, a pobreza agrava-se ainda mais, pois se eram bastante incipientes as ações interventivas na área da assistência social nos grandes centros urbanos, a realidade, nos pequenos aglomerados, era ainda pior.

Adiante, abrir-se-á a reflexão sobre os motivos da instituição da Fumdec. Aqui, registra-se que essa fundação é criada na gestão do prefeito Manoel dos Reis, um

pecuarista “*menos neutro*”, que respalda o grupo da Arena “unificada” (Otávio Lage, Leonino Caiado e Irapuan Costa Jr.). Nos termos de Borges, Manoel dos Reis representa para a Arena a vitória do desenvolvimento contra a ‘anarquia e a baderna’.

E, é o próprio Reis que se define como o político

de milhares de estradas asfaltadas, de centenas de escolas abertas para a educação, de uma assistência social que realmente *dá* assistência integral ao povo, de uma estrutura social que garante a aposentadoria ao homem do campo aos 65 anos de idade’ (BORGES, 2004,140).

A concepção ideológica da *vitória do desenvolvimento contra a anarquia e a baderna* instaura-se na *contramão* de qualquer forma de organização da classe trabalhadora. Observa-se que este é o homem que *realmente dá assistência integral ao povo*. A categoria da *benesse*, do *favor* é explícita e também, nitidamente, presencia-se uma característica que, para além do populismo, identifica-se com o personalismo clientelista, que marca a “assistência” em Goiânia nesse período.

Na terceira fase do bipartidarismo artificial, transita a fase do bipartidarismo de fato que “assume a função de aprofundar as metas da democratização no país”. O MDB incorpora o discurso da falta de democracia, do militarismo autoritário, do alto custo de vida, do arrocho salarial e da proliferação da pobreza. Dessa forma,

o MDB saía de progressivo ‘aniquilamento eleitoral’ para a revitalização, em 1974, e avança seu potencial organizativo e político nas bases municipais, em 1976. Para a campanha eleitoral de 1978, o MDB renunciava estreitar relações com a sociedade civil e aprofundar o discurso sobre temas tabus ao regime militar – direitos humanos, greves, desnacionalização da economia, reforma agrária e anistia, entre outros. (*Idem*, p. 152).

O bipartidarismo tem em sua gênese o cumprimento de uma formalidade institucional do regime autoritário, que encerra um de seus ciclos em 21 de novembro de 1979 quando são extintas as legendas Arena e MDB. Com a aprovação da reforma partidária tem-se um pluripartidarismo limitado; com um total de cinco ou seis partidos - PTB, PDT, PT, Partido Progressista (PP) e o Partido

Democrático Social (PDS) que mantém a mesma estrutura da Arena e o PMDB que também permanece como com o mesmo discurso do MDB.

Borges conclui que o PDS e o PMDB são as mesmas organizações do período anterior. Apenas cumpriram exigências legais; realizando uma mera mudança da sigla partidária. “Essa reforma foi casuística e não veio acompanhada de outras medidas de democratização: liberdade de organização, coligação partidária, voto popular e convocação da Constituinte” (BORGES, 2004, p. 173). Portanto:

O bipartidarismo pouco tem a ver com a estruturação democrática da sociedade e dificilmente resistirá às pressões rumo à abertura das estruturas de poder no Brasil. [...] a bipolarização permanece em 1982 porque, no multipartidarismo que lhe sucede, permanece o conjunto institucional do arbítrio (*Idem*).

Se, no campo político partidário, as relações decorrem de maneira que os interesses de classe e a ideologia dominante aproximam-se dos ideais elitistas, no cenário das políticas sociais públicas, em particular a assistência social, o traço do assistencialismo e do conservadorismo é muito presente, como se observa a seguir.

1.2.2 – concepções e práticas assistencialistas, tuteladoras e conservadorismo

As ações interventivas na área da assistência social, em Goiânia, têm profundas raízes nas práticas assistencialistas e tuteladoras, expressas por um conservadorismo que se opõe à noção de política pública, asseguradora de direito social. A concepção que predominou por longas décadas reifica as ações assistenciais que:

reduzem-se a um conjunto de providências e ajudas parciais que terminam por prestar um atendimento paliativo ou mesmo a destinar uma 'esmola' justificada pela impotência da instituição em lidar de forma conseqüente com a pobreza. (SPOSATI, 1989, p. 90).

A presença do assistencial, nos programas da Fumdec pode, ser observada desde as primeiras atividades desenvolvidas (Moura, 2002) que, basicamente, eram ministrar cursos profissionalizantes na área de corte-costura, manicure, cabeleireiro artesanato, culinária etc., palestras, peças educativas, atividades com horta comunitária e institucionalização de creches.

Nessas atividades, os usuários recebem o trato de *beneficiário assistido ou favorecido* pelo Estado e não o de usuário. Além do mais, esses programas operam de forma precária, descontínua e é campo fértil para práticas assistencialistas, tuteladoras e corporativistas (Viana, 2007). Esse caráter de descontinuidade é próprio dessa concepção que presta um atendimento paliativo. Conseqüentemente, não há impacto significativo nos índices de pobreza, pois a questão da desigualdade social, intrínseca ao modo de produção capitalista, não é problematizada.

Nesse sentido, Sposati (1989) afirma que o assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente os grupos dominantes implementaram, para reduzir a miséria que geravam e perpetuar as desigualdades sociais. E, processualmente, o Estado “se apropria não só da prática assistencial como expressão de benemerência como também cataliza e direciona os esforços de solidariedade social da sociedade civil” (p. 41).

Daí, o traço filantrópico é predominante na assistência, sendo uma das características, desse período, a existência de ações voluntaristas de entidades

religiosas que se denominam como prestadoras de serviços assistenciais. No entanto, a presente discussão tem a centralidade nas ações interventivas desenvolvidas pelo Estado e, nesta relação:

O assistencial é a ótica do Estado; é um mecanismo do estado, que opera a partir dos interesses do grupo no 'poder' [...] como ótica do Estado, o assistencial se reitera nas mediações das políticas sociais, seja no nível do aparato institucional, seja no nível dos agentes. A reiteração desta ótica pode ser tão forte a ponto de cristalizar a 'benemerência' do Estado, subordinando e cooptando os esforços populares (SPOSATI, 1989, p. 35).

A documentação analisada indica que as manifestações de organização popular, no campo das políticas públicas e na particularidade da assistência social, são frágeis e esporádicas. Como relatam os registros, isso justifica as primeiras ações interventivas, realizadas pela Fumdec.

A intervenção social iniciou-se no setor Esplanada dos Anicuns, com a *doação* de um “engrossado de farinha e ossos (tutano)” servido às mães e crianças desnutridas (MOURA, 2002). Essas ações são perpetuadas e é comum, nos dias atuais localizarmos entidades que ainda servem os famosos “sopões”. O cerne da questão, portanto, está na cristalização da ‘benemerência’ do Estado que, ao subordinar e cooptar os esforços populares, não contribui, pelo contrário, dificulta as organizações sociais.

É por isso que, na concepção de Sposati, o assistencial também articula, com formas populistas de benevolência, “formas autoritárias [...] que se fundamentam no uso da repressão e da coerção. A combinação repressão/assistência tem se evidenciado” historicamente (1989, p.28 e 29). O assistencialismo corresponde “à concepção paternalista, desmobilizadora e opressiva, que requeriam as classes dominantes para controlar e submeter a insatisfação e protestos populares”. (MAGUIÑA *apud* SPOSATI, 1989, p.7).

O período que antecede a Constituição de 1988 é marcado pela ausência de uma Política Nacional que deixou Estados e municípios, sem referência e parâmetros, em relação às diretrizes gerais, à definição clara de prioridades e critérios, na implementação de programas e projetos. Tudo isso contribuiu para

difundir e reproduzir uma concepção de assistência pautada no assistencialismo clientelista e “como um instrumento político a ser utilizado na manutenção da dominação das relações de poder e de controle sobre a população, numa flagrante atitude ‘anti-política’” (VIANA, 1999, p. 119).

Essa cultura *anti-política* é confirmada pelo *conservadorismo* que rejeita os acontecimentos revolucionários ao incorporar a contra-revolução e colocar-se como defensor do que considera a ordem definitiva e natural, conforme analisa Vieira (1998). A concepção, ou mesmo as concepções de Assistência Social em Goiânia, vincula-se a uma dinâmica sociocultural que é construída coletivamente. Nesse sentido, Goldmann *apud* Vieira (1998) afirma:

Quase nenhuma ação humana tem por sujeito um indivíduo isolado. O *sujeito* da ação é um *grupo*, um “Nós”, se bem que a estrutura atual da sociedade tenda por meio do fenômeno da reificação a ocultar este “Nós” e a transformá-lo em soma de várias individualidades distintas e fechadas umas para as outras (p. 29).

A tendência que reforça essa individualidade é o marco de concepções e práticas assistencialistas e tuteladoras que se reatualizam cotidianamente, nas ações interventivas na área da assistência social, o que limita o alcance político-social dessa política.

1.2.3 – A Fumdec como instrumento de atualização/reprodução ídeo-política do conservadorismo

Como entidade autônoma, a Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Fumdec), criada em Goiânia no ano de 1974²¹, nasce com o objetivo de executar programas sociais em concordância com a política de desenvolvimento social e ação comunitária “visando o tratamento e prevenção dos problemas que afetam a grupos de baixo poder aquisitivo”, objetivando o desenvolvimento comunitário (Artigo 2º do Decreto 134 de 04/03/1974).

As ações interventivas da Fumdec fundamentam-se no Desenvolvimento de Comunidade (DC) que teve seu ápice nas décadas de 60/70, por ocasião da implantação dos programas utilitaristas do governo militar. O DC é definido por Wanderley (1993) como uma estratégia governamental para o desenvolvimento que, necessariamente, tem o Estado como um dos seus agentes, cuja ação se dá por meio de programas que expressam políticas governamentais.

Nesse sentido, os objetivos do órgão gestor da assistência em Goiânia pautam-se teoricamente no positivismo funcionalista, visto ter a *função de integrar os indivíduos desajustados*. A Fumdec é instituída sob o prisma de fundação, “motivada, sobretudo, pela flexibilidade e possibilidade de ação imediata” (PDIG *apud* MOURA, 2003, p. 38), numa conjuntura marcada por diversas expressões da *questão social*, resultante do caráter concentrador do modo de produção capitalista, que gera *uma miríade de seguimentos desprotegidos*, “público alvo”, ou melhor, usuários da assistência social que:

[...] compreendem universos heterogêneos, desde aposentados com pensões miseráveis, crianças e adolescentes sem qualquer cobertura social, minorias e/ou migrantes, doentes estigmatizados (recorde-se a situação de aidéticos pobres), até trabalhadores expulsos do mercado de trabalho (formal e informal) (NETTO, 1996, p. 96).

²¹ Há registros de que a Fumdec foi implantada em março de 1973, mas tomamos como parâmetro a *institucionalização* do Decreto Nº 134 de 04/03/1974 que aprova o Estatuto desta fundação, em vigor a partir da presente data.

A respeito desta última expressão da *questão social*, o grupo de trabalhadores em condição de desemprego, Miguel (1989, p. 80) destaca que nos anos de 1970, 47% da população da cidade de Goiânia, “reside na periferia, em considerável escala como subempregados e inúmeros desempregados [...]”.

Ressalta-se que, nas ações da Fumdec, não se identifica nenhum programa direcionado, especificamente, a essa parcela da classe trabalhadora. Aliás, a Lei N^o 4.655 de 30 de dezembro de 1972 que institui a entidade, não faz detalhamento sobre a prestação dos serviços propriamente ditos. No seu Artigo 2^o, apenas afirma que o objetivo básico da fundação é “formular e executar, direta e indiretamente, a política de serviços sociais e ação comunitária”.

Há a prioridade para ações esporádicas e incipientes, que reproduzem um conservadorismo que é incapaz de alterar a estrutura que gera e reedita desigualdades sociais. A “assistência” culmina em ações superficiais, *destinadas* meramente à parcela da população constituída por crianças, idosos e pessoas com deficiência.

Quanto ao financiamento dessas ações da assistência, o “município assegurará, através da exploração de um cemitério²² parque, a participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da Fumdec” (Lei N.º 4.655/72 Art. 3º Parágrafo Único).

A instituição da Fumdec é justificada a partir de diferentes visões. Há a afirmativa de que sua origem foi motivada pela necessidade de o poder público “dar respostas”; institucionalizar ações assistenciais, frente às inúmeras expressões da *questão social*, mas há, também, a idéia de que sua criação ocorreu para atender aos interesses da faculdade de medicina da Universidade Federal de Goiás (UFG), na inserção dos alunos no campo de atuação, visto que o prefeito Manuel dos Reis (1970 - 1974) era médico e professor naquela instituição (MOURA, 2002, p. 36).

Em 1969, havia, em Goiânia, mais de 60 entidades sociais. A maioria atuava com idosos, crianças, imigrantes etc. A fragmentação das ações é algo presente,

²² A Divisão de Administração de Cemitérios ainda aparece no organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social, aprovada pela Lei N.º 8537/07 e Decreto N.º 1510/08, vinculada à assistência social.

identificada pela equipe que elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG) ao afirmar que:

seu grau de eficácia é muito baixo, mesmo quando nelas atua pessoal técnico, seus esforços concentram-se nos efeitos e não nas causas dos problemas; apenas 13 entidades procuraram dar uma orientação ou formação para o trabalho, 18 mantêm cursos de corte e costura e somente 18 desenvolvem obras mais conseqüentes para a comunidade. Mesmo as associações de bairro não têm fugido do paternalismo que caracteriza as entidades sociais locais em geral (PDIG *apud* MOURA, 2002, p. 32).

No jogo contraditório dos interesses divergentes, registra-se que mesmo com a criação da Fumdec, mantém-se viva a força do *primeiro damismo*, respaldada na concepção de assistência que se fundamenta no paternalismo. Nicácia Oliveira Castro, primeira dama municipal, no governo Francisco de Castro (1975-1978), declara que o trabalho da Fumdec serviu para dar respaldo político para seu marido (*Idem*).

O estatuto da Fundação define plenos poderes à presidência, que cabe exclusivamente à primeira dama. É automático, o cargo de presidente da entidade é destinado à primeira dama e as superintendências são ocupadas por profissionais que subsidiavam “tecnicamente” o trabalho. “O objeto da assistência seria a ‘promoção do homem e integração das diferentes faixas da população no processo de desenvolvimento’, por meio de ações técnicas, *racionalmente planejadas*.” (p. 57)

Ao ser criada, a Fumdec efetiva o seu quadro de pessoal no momento em que:

o Estado tecnocrático do pós-64, usando do planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternizadas, torna-as objeto passivo dos ‘benefícios’ que ilusoriamente lhe oferece com antecipação as suas necessidades. (SPOSATI, 1989, p. 49)

Dentre as profissões destinadas a atuar na Fumdec, há a denominação das funções técnico-científicas, quantificando a necessidade de 09 assistentes sociais, 01 técnico de administração, 02 sociólogos, 02 orientadores educacionais, 01 farmacêutico, 01 técnico de educação física, 21 médicos e 20 odontólogos. (Resolução Nº 1 de 26 de fevereiro de 1976).

A quantidade, tanto de médicos, quanto de odontólogos é superior ao dobro do número de assistentes sociais. Isto implica dizer que na Fumdec, o binômio saúde-assistência compõe a lógica de uma intervenção higienista, perspectiva que marca toda a trajetória desta fundação. Daí que a maioria dos superintendentes eram médicos. Registra-se uma exceção quando por uma única vez, dentre os mais de trinta anos de existência da Fumdec, uma assistente social assume a superintendência. Isso, por se tratar de uma gestão democrático-popular, objeto de análise do segundo capítulo.

A Fundação Municipal do Desenvolvimento Comunitário estabelece íntima relação com o Desenvolvimento de Comunidade – definido no Documento de Araxá, (1967) como “um processo interprofissional que visa a capacitar a comunidade para integrar-se no desenvolvimento através de ação organizada, para atendimento de suas necessidades e realizações de suas aspirações” (p. 37-8).

A institucionalização da assistência, sob o comando da Fumdec, integra às suas ações a orientação de cunho conservador, predominante na burocracia estatal, expressa pelo *autoritarismo*, *familismo* e *personalismo* que expulsa a noção de direito. Nesta perspectiva, sobreleva-se o ideário de “ação organizada para atendimento das necessidades da comunidade”, sem alterar as *estruturas*, conseqüentemente, contrárias à emancipação dessa *comunidade*.

1.2.4 – Perfil e concepção de intervenção social no município de Goiânia

As ações desenvolvidas pela Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Fumdec) apresentam uma proximidade dos programas desenvolvidos pela Legião Brasileira de Assistência, criada em 1942, como já explicitado anteriormente. Em 1969, a LBA foi transformada em fundação e continuou sendo, como afirma Sposati (1989), o órgão de maior expressão na execução dos serviços de assistência, sob a jurisdição direta ou indireta da primeira dama do país.

Com representação em quase todos os Estados brasileiros e um orçamento de 600 bilhões de cruzeiros, a programação da LBA envolveu:

Assistência ao menor (creches-casulo, Projeto Elo, colônia de férias); assistência social complementar (destinada a adquirir material escolar, uniformes, etc., à criança); assistência social geral (atividades sócio-educativas com famílias e grupos comunitários); educação para o trabalho (formação de mão-de-obra); legalização do homem brasileiro (fornecimento de documentos); atenção primária à saúde (ações de saúde, complementação alimentar e distribuição de leite); assistência aos excepcionais; assistência aos idosos e o Programa Nacional de Voluntários (Pronav – LBA) (SPOSATI, 1989, p.87).

A atividade assistencial pública realiza-se mediante a complexa organização estatal, por meio das fundações e é compartimentada nos vários setores de ação governamental, conjugando-se com programas, recursos e estruturas do nível federal, bem como, a oferta estadual e municipal de serviços. Mas, “inexiste uma proposta ou uma política mais ampla de prestação de serviços que explicita competências e recursos dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal” (*Idem*, p. 85).

Aliás, a intervenção social no município de Goiânia, nesse período, pode ser definida como um conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, que trazem em si um caráter de provisoriedade. São atividades de *pronto-socorro social*, destinadas, basicamente, a “menores”²³, idosos e “deficientes”.

²³ Esse termo que traz a concepção do *Código de Menores* é substituído com o Estatuto da Criança e do Adolescente sob a Lei Nº 8.069 de junho de 1990.

Nesse sentido, os órgãos de prestação de serviços assistenciais acabam sendo, ao mesmo tempo, “o espaço onde tudo e nada pode caber.” Isso reforça ações emergenciais, propostas ilusórias e a “elegibilidade de alguns ‘indivíduos’ no conjunto demandatário, transformando-os em assistidos privilegiados”. O que reitera a prática da *benesse* (SPOSATI, 1989, p. 85).

A Fumdec, como o órgão que desenvolve as ações sociais, ao se utilizar da estratégia do Desenvolvimento de Comunidade, inaugura os Centros Comunitários em bairros onde concentram maior número de pessoas em situação de pobreza. Na década de 1970, precisamente nos anos, 1976, 1977, fragmentos da história goianiense registram a existência dos Centros Comunitários do Setor Esplanada dos Anicuns, Vila Novo Horizonte, Jardim Guanabara e outros bairros, situados na periferia da cidade. Moraes (2003) descreve sobre o processo de *segregação das cidades planejadas*, e nelas, o processo de formação de Goiânia ocorre segregando o centro das periferias.

As gestões sucedem-se, porém o perfil das ações, na área da assistência, não traz alterações significativas. O trabalho resume em *oferta* de cursos profissionalizantes nas áreas de manicure e pedicure, arte culinária, tapeçaria e outros e algumas doações, como exemplo, distribuição de cobertores. Segundo reportagem do jornal O Popular de 24/02/77: “As inscrições devem ser realizadas nos Centros mais próximos à residência dos interessados, não havendo taxas de inscrições nem pagamentos adicionais”.

A prestação de serviços de assistência social pública perpassa por “certa noção de gratuidade, como se a riqueza do Estado viesse de outra fonte que não a própria riqueza produzida pelo trabalhador” (SPOSATI, 1989, p. 61). Esta concepção de assistência fundamenta-se na prática da *benesse* e do *favor*. E nela, não é possível localizar entre os usuários da assistência, uma organização social fortalecida. Então, Sposati afirma que a assistência é até vista como necessária, entretanto, vazia de “conseqüências transformadoras”

Nessa perspectiva:

A assistência tem se constituído o instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social sob a aparência de ação compensatória das

desigualdades sociais [...] para o Estado, a ação compensatória tem um uso político que se expressa na viabilidade de tutela e na demonstração da face humanitária do capitalismo (SPOSATI, 1989. p.27-8 e 32).

Com a Fumdec, a assistência em Goiânia opera com serviços sociais de “maior alcance” ao “inaugurar” os Centros Comunitários nos bairros. Mantém a característica básica dessa concepção que é o sentido do benefício ou da benevolência, só que, agora, gerido pelo Estado. A assistência é vista como vetor de subalternização da classe trabalhadora pela classe dominante, uma vez que a satisfação dos ‘pobres’ acontece “de forma comedida e atenta ao uso que o beneficiário faz do serviço. Há que se garantir a neutralidade de tensões, mas sem elevar as condições de vida, ou a plenitude do acesso aos serviços” (*Idem*, p.69).

A análise das *ações/programas* desenvolvidos pela Fumdec constata a marca do assistencialismo e do personalismo nas relações estabelecidas no campo da assistência social. O Quadro III demonstra que, hegemonicamente, os serviços assistenciais ocorreram de forma provisória e descontínua. Observa-se que não houve grandes modificações nos serviços sociais prestados, com a continuidade na focalização, no desenvolvimento de programas por segmento e profissionalização, com financiamento público municipal e federal e sem controle social.

O quadro elaborado a seguir sintetiza a descrição de ações e programas por décadas.

Quadro III – Descrição, por décadas, de Algumas Ações/Programas Desenvolvidas

Marco Temporal	Descrição de Algumas Ações/Programas Desenvolvidas
Década de 1970	Centros Infantis – creches; Trabalho com menores (de 07 até 18 anos) – FEBEM; Centros Comunitários (atendimento médico, odontológico e social). Administração de Unidades de Saúde como a Maternidade Dona Iris e outros Postos de Saúde.
Década de 1980	Atendimento nos Centros Comunitários a idosos, gestantes e crianças e mulheres pobres – distribuição do ticket de leite; Iniciação profissional Creches – pré escolar para (0 a 6 anos); Projeto PROMENOR – prevenção da marginalização (6 a 18 anos); Trabalho conjunto às Associações Comunitária no Bairros. O atendimento no campo da Saúde intensifica até 1988, quando a Saúde desmembra-se da Fundec ao instituir a Secretaria Municipal de Saúde, bem como a Cultura, Esporte e Lazer.
Década de 1990	Atendimento a “deficientes”, idosos e adolescentes (14 a 17 anos e 11 meses) com o Programa “Trabalhando com as Mãos”; Programa Renda Mínima; trabalho com gestantes (aquisição de enxovais) Cursos de Iniciação Profissional (corte costura, cabeleireiro, trabalhos manuais etc.) Horta Comunitária e outros. O atendimento à criança e ao adolescente recebe destaque com a criação da Sociedade Cidadão 2000, em 1995, que em meio a práticas assistencialistas, trabalha na perspectiva de assegurar direitos a esse segmento da população.
Década de 2000	Efetivação dos Centros Municipais de Assistência Social – espaço de efetivação da rede de serviços socioassistenciais para o atendimento aos usuários da Assistência Social (todos os segmentos) com a centralidade na família e na participação popular. Articulação às demais políticas setoriais. Aprovação da Lei n. 8293, de 07 de dezembro de 2004 – Assistência Social Pra Ninguém Ficar de Fora e Lei n. 8537/2007 Decreto n. 1510/2008 institui a SEMAS.

Fonte: Relatórios de Gestões Municipais de Goiânia disponíveis na Biblioteca do SEPLAN. Pesquisa em janeiro de 2009.

No panorama das quatro décadas apresentadas, predomina o perfil de uma assistência com baixa efetividade, ou seja, inexistente impacto na vida dos “beneficiários”. As mudanças, se assim podem ser chamadas, se quer alteram os índices de pobreza. Pelo contrário, o que perpassa é a naturalização da pobreza e o não atendimento das necessidades sociais básicas da população. “Muitas vezes o gesto filantrópico presente na assistência consagra a tutela, a benevolência e o assistencialismo como postura de ajuda” (SPOSATI, 1989, p. 89).

O perfil apreendido das ações interventivas e da assistência, a partir da criação da Fumdec, demonstra a predominância do seu alcance político-social como instrumento de atualização e reprodução ídeo-política do conservadorismo. Confere-se, ainda, que a descontinuidade desse perfil acontece, somente, com a eleição, em 2000, da gestão democrático-popular, com o Prefeito Pedro Wilson Guimarães, quando identifica-se, na documentação do órgão, a transição de uma concepção, que enfatiza a fragmentação e compartimentação das ações de assistência pública, para a institucionalidade da concepção preconizada na LOAS e sequencialmente na aprovação do SUAS.

Concretiza essa tendência de mudança, a favor da assistência como política social, o redesenho do órgão gestor, conforme registra o Projeto *Para Ninguém Ficar de Fora*. Com clara orientação conceitual, técnica e operativa contrária a concepção meritocrático-particularista que marcou a intervenção social no município de Goiânia e que fundamenta os “programas” desenvolvidos pela Fumdec que “sempre operaram de forma precária, descontínua [...] (tendendo) sempre a tornar-se campo fértil para práticas assistencialistas e tuteladoras, com conotação corporativista” (VIANA, 2007, p. 291).

O segundo capítulo analisa essa tendência de mudança renovadora, observada na gestão municipal, a partir do legado constitucional de 1988 e os princípios que regem a LOAS e o SUAS, que conforme Pereira (1995) norteiam-se por uma concepção de assistência social *lato sensu*.

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA: INSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA – 1993 A 2003

2.1 - Direitos Sociais e Assistência: o marco legal de 1993 com a promulgação da LOAS

Este segundo capítulo objetiva intensificar a discussão e o debate sobre a Assistência Social, no marco da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, instituída pela Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 onde se configura uma nova concepção dessa política. A partir de então, materializa-se a institucionalidade de uma política social pública, não contributiva, destinada a assegurar direitos sociais. Pela primeira vez na história brasileira, a assistência social é concebida como uma política de Seguridade Social par a par com a saúde e a previdência social.

A Carta Magna de 1988 destina os artigos 203 e 204 à assistência social. Neste último, são descritas como diretrizes da referida política a “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal [...]”.

É pertinente, para o debate proposto sobre o processo de efetivação dessas diretrizes no município de Goiânia, configuradas na institucionalidade da assistência social, no âmbito da gestão pública, retomar a segunda diretriz inferida por este artigo constitucional que trata da “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

O termo *participação* no contexto da construção de uma política pública que efetiva direito requer a assunção de uma concepção de Estado com intensa socialização da política (presença de voto universal, partidos de massa, sindicatos). Dessa forma, a reflexão nesse segundo capítulo, referencia-se na concepção de

Estado Ampliado que, nos termos de Engels²⁴ e Antônio Gramsci, articula “dialeticamente os momentos abstratos obtidos na análise do modo de produção com as determinações mais concretas que resultam do exame da formação econômico-social enquanto nível mais complexo da totalidade social”. Isso implica a introdução de novas determinações na esfera econômica, social e política. (COUTINHO, 1987, p. 17).

A ampliação do conceito de Estado “resultou também, e sobretudo, do próprio desenvolvimento objetivo tanto do modo de produção quanto da formação econômico-social capitalistas” (*Idem*, p.19). Nessa perspectiva, recorre-se aos Cadernos do Cárcere de Gramsci com o conceito de “‘bloco histórico’, isto é, unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura) unidade dos contrários e dos distintos” (GRAMSCI, 2002, p. 26).

A relação Estado-sociedade perpassa pelas novas determinações do conceito de Estado Ampliado em Gramsci, que no interior da *superestrutura*, distingue “sociedade civil” e “sociedade política”. Para esse pensador, o Estado é formado pelo conjunto da sociedade civil e política. A “sociedade civil”

designa o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão dos valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc. (COUTINHO, 1987, p. 66).

A “sociedade política” – designada como “o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou o fato da violência” (*Idem*). A sociedade política e a sociedade civil compõem o Estado, isto é, hegemonia revestida de coerção. O Estado Ampliado fundamenta-se na concepção de um Estado fruto de “*contrato*”, “*consenso*”, “*pacto*”. É uma “nova esfera pública ‘ampliada’ caracterizada pelo protagonismo político de amplas e crescentes organizações de massa” (*Idem*, p. 65) na construção de um Estado de Direito.

Como fundamento da política social de assistência, está o Estado de Direito que tem sua origem no Estado Moderno. Contrapondo à noção de súdito, própria do

²⁴ “O Engels tardio foi o primeiro marxista a empreender o processo de “ampliação” da teoria do Estado” (COUTINHO, 1987, p.35).

Estado Absolutista, o Estado de Direito, concebe o *cidadão* como portador de um conjunto de direitos que, construídos historicamente, subdividem-se em: *direitos civis*; afirmados no século XVIII; *direitos políticos* (século XIX); *direitos sociais* (século XX) e, ainda, os *direitos difusos*, uma formulação mais recente.

O Estado de Direito não pode ser confundido com “*esquemas eternos e sofisticados, com retóricas chistosas ou com trocadilhos de espírito. Pois, a dignidade humana não pode ser respeitada apenas no plano da linguagem e não dos atos*” (VIEIRA, 2004, p. 132).

Nessa perspectiva, o Estado de Direito é exercido, efetivamente, onde a liberdade prevalece sobre a autoridade e pauta-se, segundo Viera (2004), em princípios fundamentais, como: o império da lei; a divisão de poderes; a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

O Estado de Direito não se realiza apenas com a garantia jurídico-formal desses direitos e liberdades, expressa em documentos solene. (Neles não há presença de mecanismos sócio-econômicos dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos. Muitas razões de Estado têm conduzido a contradições entre a simples declaração dos direitos e as liberdades e a sua real efetivação. (*Idem*: 133).

Para a efetivação desse Estado, faz-se necessário o exercício da *democracia*, aqui compreendida como um processo de participação, pois as “múltiplas objetivações que formam a democracia moderna surgem como respostas, dadas em determinado nível concreto do processo de socialização do trabalho [que se desenvolve] ao longo do tempo” (LUKÁCS *apud* COUTINHO, 1992, p.20-1). Esse autor utiliza *democratização* ao invés de *democracia* por ser, ontologicamente, um processo e não um estado. A democracia é a “expressão subjetiva de um fenômeno primariamente objetivo”, indispensável no acesso aos direitos sociais e ao Estado democrático.

Nesse sentido, democracia é sinônimo de acesso e participação. Para Rosa Luxemburg e Max Adler, na experiência soviética, “não se trataria de ‘destruir’ as antigas instituições democrático-formais, mas de articulá-las com as novas formas de democracia direta encarnadas na experiência dos conselhos”. (COUTINHO, 1987, p. 54-5)

A Sociedade Democrática é o sustentáculo do *Estado de Direito* e possui a vitalidade capaz de mantê-lo e protegê-lo. A sociedade democrática requer uma participação efetiva dos indivíduos nos mecanismos de controle das decisões e pressupõe participação nos rendimentos da produção, o que envolve distribuição da renda, mas, sobretudo, níveis crescentes de coletivização das decisões, principalmente nas diversas formas de produção. Fora disso, a participação é formal, passiva ou imaginária, como afirma Vieira (2004).

Estado de Direito e Sociedade Democrática formam a base conjuntural da articulação e organização dos trabalhadores, no sentido de assegurar direitos e defender os já conquistados, no decorrer da trajetória histórica das civilizações, como podem ser exemplificadas as

lutas anti-absolutistas no século XVIII e a expansão dos movimentos codificados no século XIX. [...] a democracia representativa [...] foi construída ao longo de um processo histórico marcado pelo reconhecimento de três gerações de direitos humanos: os relativos à cidadania civil e política, que se destacam pelo direito às liberdades de locomoção, pensamento, voto, iniciativa, propriedade e disposição da vontade; os relativos às cidadanias social e econômica, que se destacam pelo direito à educação, à saúde, à segurança social e econômica e ao bem-estar tanto individual quanto coletivo concedidos às classes trabalhadoras; os relativos à cidadania pós-material, que se destacam pelo direito à qualidade de vida, ao meio ambiente saudável, à tutela dos interesses difusos e ao reconhecimento da diferença da singularidade e da subjetividade (FARIA, 1998, p.487).

Historicamente, os movimentos populares emergem e apresentam suas necessidades em forma de demandas ao Estado. Na maioria das vezes, essas demandas não são atendidas de acordo com os interesses e necessidades da classe trabalhadora. Onde ganha relevância a afirmativa de que “não há vida saudável e autônoma se os indivíduos não forem atendidos nas suas necessidades básicas” (PEREIRA, 2006, p.87).

Para Vieira (2004), criar uma ‘sociedade do bem-estar’, sem possibilitar a todos a participação efetiva no controle das decisões e também nos rendimentos da produção, consiste unicamente na adoção de homens para transformá-los em consumidores obedientes e bem humorados. De forma passiva e ilusória, o modo de

produção capitalista transforma a maior parte da população em consumidor insaciável que acaba sendo acusada de apática e despreparada.

Nascidas das necessidades da população e articuladas como estratégias de controle do Estado sobre as classes subalternizadas, a fim de configurar a face humanitária do capitalismo sob a aparência de assistência ou benefício, as práticas de assistência social pública são, também, espaços de conquista de direitos sociais e de reconhecimento da cidadania das classes subalternizadas (SPOSATI, 1989, p. 77).

O direito e a extensão da *cidadania* são as garantias buscadas pela população. Todavia, quando não acontece a distribuição dos bens, mediante critérios coletivistas, fundamento indispensável ao exercício da *cidadania*, a política social expressa unicamente programação econômica, o que tem sido habitual no Brasil. Esses planos econômicos tornam-se, na avaliação de Vieira (2004), uma série de documentos, às vezes solenes, agrupamentos de projetos de investimentos públicos e privados, que corporificam os interesses das forças dominantes e as disponibilidades financeiras existentes. É um pseudoplano.

O artigo 203 da Constituição afirma que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar”. Este fundamento, que norteia o sistema de proteção social brasileiro, pautado na junção do ideário *bismarckiano*²⁵ e *beveridiano*, com limitado conceito de seguridade social, compreende somente a previdência, saúde e assistência social, como política de Seguridade Social.

Mediante as políticas sociais, direitos morais transformam-se em direitos sociais. Nesta perspectiva, a assistência social, como prestação de serviços com orientação legal, prevista na LOAS, é uma conquista coletiva e constitucional que torna essa política um direito reclamável “constitui uma mediação na relação de classe (sendo) o desvelamento do caráter ideológico desta relação que permite apreendê-la como um espaço contraditório onde também ocorre a luta pelos direitos sociais”. (SPOSATI, 1989, p.08)

²⁵ Modelo contributivo contratualista defendido por Bismarck (Alemanha, final do Século XIX), que traz a idéia de seguro previdenciário (baseado na idéia de contrato social firmado entre governo e cidadão). Para ter acesso ao “benefício” o cidadão deve contribuir como é o exemplo da Previdência Social brasileira. Neste caso, a política social é direcionada unicamente à pessoa inserida no mercado de trabalho (VIANA, 2007).

As classes subalternizadas, lutando por sua sobrevivência, organizam-se e apelam para o atendimento de seus direitos sociais, como trabalho, remuneração, alimentação, saúde, moradia, educação. Este movimento envolve processos de esclarecimento, arregimentação, debate e mobilização, que supõem a liberdade e a resistência à opressão. (SPOSATI, 1989, p.37)

A LOAS (1993) é resultado de um longo processo de luta que a sociedade brasileira construiu para se chegar ao marco da institucionalidade da assistência social como mecanismo de efetivação de direito. Para Soares (2001), a maioria das propostas aprovadas nesta Lei foram elaboradas democraticamente, com a participação de diversos setores sociais comprometidos com a política de assistência social. Esse processo de luta pode ser exemplificado com o veto do ex- Presidente Collor de Melo em sua totalidade e com a promulgação, em dezembro de 1993, no governo Itamar Franco, como resultado da pressão popular.

O termo *luta* pressupõe o campo de interesses divergentes, o que ocorreu nesse processo de construção da Constituição de 1988 e da LOAS. Esse momento é definido por Boschetti como um

processo de discussão, debates, movimentos de novos e antigos sujeitos coletivos que se articularam pela sua implementação, redirecionamento e, sobretudo, pela recomposição e renovação de antigas e conservadoras práticas, não condizentes com os novos parâmetros que devem orientar e concretizar esse direito social (2003, p. 275).

O ideário previsto na LOAS assegura a concepção de assistência social como direito, que ao estabelecer uma Reforma na Legislação, defende a descentralização político-administrativa das ações, primazia da responsabilidade do Estado, participação por meio do controle democrático - com efetiva possibilidade da sociedade acompanhar e controlar a utilização dos recursos públicos, criação dos conselhos e fundos: nacional, estaduais e municipais, transferência de recursos aos estados e municípios para a efetivação de benefícios, serviços, programas e projetos, integração da Assistência Social às demais políticas setoriais, dentre outras.

Antes mesmo da efetivação desse conjunto de reformas, o país convive com uma realidade em que os “serviços públicos [...] sofreram um significativo processo de mercantilização, de *mercadorização*, que afetou ainda mais fortemente a classe trabalhadora também em seu universo estatal e público” (ANTUNES, 2006, p. 44-5). Com objetivos que também rebatem na desconstrução dos princípios e diretrizes da LOAS, a conjuntura da *Contra-Reforma* assume, mais agressivamente na década de 1990, com uma proporção devastadora, o desmonte dos direitos sociais.

Com a convicção de que justiça e direitos são indissociáveis da política social e, nela, a assistência social, a defesa da LOAS é reassumida com a regulamentação em curso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que concebe a gestão desta política a partir de um Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SDPAS). O que na política de Saúde, essa experiência de descentralização traduziu-se no Sistema Único de Saúde (SUS).

2.2 - Assistência Social na perspectiva da política social que efetiva direitos - a criação do SUAS (2003)

Na seqüência dos pressupostos teórico, conceitual e jurídico social, elaborados sobre a LOAS, inscreve-se a análise da Assistência Social, na perspectiva de uma política que efetiva direitos sociais, circunscrita pela política econômica e a política social. Essas são consideradas por Vieira (2004), como estratégias de governo que normalmente se compõem de planos, projetos, programas e documentos variados com diretrizes específicas. A unidade de ambas pode expressar mudanças nas relações entre as classes sociais ou diferentes grupos sociais, existentes no interior de uma só classe, mas, por meio dessas políticas, é possível evidenciar-se a ação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo. Comumente, com predomínio da política econômica sobre a política social.

O desafio está em repensar as políticas sociais a partir da perspectiva de classe. Isso implica remeter esse conceito a uma dimensão coletiva afirmando esse espaço como uma relação de forças sociais, onde se movem autoridades, porta-vozes governamentais, técnicos, críticos, partidos políticos, movimentos populares, entre outros. Não é um movimento homogêneo, enquanto espaços, formas e valoração. Porém, uma relação marcada por posições de classes (SPOSATI, 1989).

Nesse sentido, “para as classes subalternizadas, as políticas sociais constituem-se um espaço que possibilita o acesso a benefícios e serviços [...] espaço de lutas, confronto e expansão de direitos” (*Idem*, 30).

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), datado em 2003, efetiva-se mais um instrumento para reafirmar e defender os princípios e propostas que, nos termos do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2001), *consubstanciam* e direcionam a Assistência Social como política de Seguridade Social Pública, capaz de assegurar um conjunto de direitos para todos os que dela necessitarem.

Construir a assistência social nessa perspectiva é, segundo Boschetti (2003), trazer presente a categoria da *totalidade* e da *contradição* pelo seu caráter

marcadamente contraditório. Essa contraditoriedade é expressa quando essa política social pode estar a serviço ora da classe trabalhadora, ora da classe que detém o capital. A assistência social necessita ser apreendida, ainda, “a partir da inserção nas relações de classe mediadas pelo Estado através de suas práticas. Portanto, (...) diz respeito a uma modalidade de produção de bens e serviços a uma classe social” (SPOSATI, 1989, p. 58).

A Assistência Social, consolidada pela regulamentação do SUAS, assume uma *nova* etapa que se materializa no campo da política social pública uma característica de garantidora de direito social, defensora da universalização de acesso e da responsabilidade estatal. É uma política que “opera com a provisão de *necessidades humanas* que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade (Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, p. 31).

A categoria *necessidades humanas*²⁶ é tomada por Pereira (2006, 2008) como um dos seus objetos de análise. Estudiosa da política social, Pereira apropria-se do termo *necessidades sociais básicas* e afirma que *saúde física e autonomia* são “precondições para se alcançarem objetivos universais de participação social” (p. 68). Para tanto, o atendimento às necessidades humanas básicas assegura as condições da participação social.

Se, “na falha de outras políticas, caímos no terreno da assistência”, a especificidade desta está na “assistência como modalidade que perpassa todas as outras políticas sociais” (FALEIROS, 1995. p. 13 e 15). A intersetorialidade presente na assistência social é um dos princípios da *nova* concepção, que expressa a materialidade do conteúdo de uma política como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social, que apesar de ter sua particularidade, ‘*destinada a quem dela precisar*’, atua na defesa da universalidade, pois é aliada ao desenvolvimento humano e social, que exige a redistribuição de bens e recursos produzidos socialmente.

²⁶ Amplamente conceituada por Ian Gough (1998) e Agnes Heller (1998) com a *Teoria das necessidades em Marx*.

A assistência social “é afirmada como um direito social e uma ampliação para a cidadania e explicitamente reivindicada como estatuto de uma política pública” (SCHONS, 2003, p. 191). A perspectiva impressa na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005 defende a presente concepção na qual:

NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e 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 como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (NOB/SUAS, 2005, p. 84).

O SUAS é o resultado de uma construção processual e coletiva, que materializa o conteúdo da LOAS, por meio do modelo de gestão descentralizada e participativa, regulamenta e organiza as ações socioassistenciais, serviços, programas, projetos e benefícios, com prioridade na atenção às famílias. Esse Sistema Único pressupõe gestão compartilhada, co-financiamento da política nas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas, com participação e mobilização da sociedade civil (PNAS, 2004).

Em comemoração aos 10 anos da LOAS, o ano de 2003 foi um marco significativo para a assistência social. Realizou-se, em dezembro daquele ano a IV Conferência Nacional de Assistência Social que aprovou uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de Assistência Social no Brasil. O SUAS aparece como a principal deliberação da Conferência que se colocou como espaço para o estabelecimento das novas bases e diretrizes da Assistência na perspectiva de um Sistema único. Dessa forma, são elementos que constituem as diretrizes do SUAS:

(A) construção e assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação de serviços socioassistenciais, para o financiamento e a gestão da política de assistência social em seus diferentes níveis governamentais (PNAS, 2003, p. 13).

O SUAS processa-se em meio à adversa “tendência de redução, residualidade, seletividade e focalização da assistência social que fere o princípio de atendimento às necessidades sociais” (BOSCHETTI, 2003, p. 277). Essa tendência que nitidamente se posiciona contrária à concepção de Assistência Social prevista na CF. de 1988, LOAS, PNAS e SUAS, fundamenta-se no neoliberalismo e expressa a programática da privatização que:

longe de ser uma medida pontual e recorrente, é a expressão acabado do novo projeto do capital. Sob a defesa da transferência de atividades do setor público para o setor privado, lucrativo ou não, na verdade está sendo construído um modelo societário que tem, por base, a constituição de um determinado sujeito político: o cidadão proprietário e consumidor, produto de uma sociedade que concebe a organização econômica e social a partir do Estado mínimo e do mercado máximo. [...] esse movimento interno de privatização, pulverização [...] retoma a pecha da Assistência como assistencialismo (MOTA, 1995. p.58 e 60).

Toda essa lógica de desconstrução e desmonte da *nova* concepção de assistência social ocorre desde o fim da década de 80 do século XX. Em 1989, cria-se o Ministério de Bem Estar Social que, rejeitando o legado da Seguridade Social inscrita na Constituição, fortaleceu o antigo modelo da LBA – “presença da gestão patrimonial e baixa valorização dos programas já experimentados pela proteção básica, inclusão produtiva, entre outros tantos” (NOB/SUAS, 2005, p.82).

É diante dessa *contracorrente* que a Assistência Social é assumida como ‘bandeira de luta’ cotidianamente. Nesta perspectiva, é vista como um potencial de resposta às necessidades sociais e compreendida no contexto complexo das relações sociais da sociedade (RODRIGUES, 1999). Espera-se, por ela, assegurar a redistribuição da riqueza que é produzida socialmente. O que implica identificar os serviços assistenciais como parte do valor criado pela força de trabalho (SPOSATI, 1989).

A assistência social é uma política que, por situar-se no complexo contexto contraditório da relação Estado-sociedade, convive continuamente com a *renovação* e o *conservadorismo*. Assim, de acordo com Sposati (1989, p.75-6), tem-se a análise de que superar o “assistencialismo não é romper com o serviço em si, mas com o engodo, com o mágico que é reificado em sua mediação. Mas se a realização da

necessidade implica a inclusão do 'assistido', isto seria possível?" Nesse sentido, ela acrescenta: "Romper com práticas assistencialistas é romper com o vínculo do conformismo na relação entre possuído-despossuído".

Com a implantação e implementação do SUAS, concebe-se a perspectiva de "tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas - população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência" (PNAS, 2004, p. 16).

Com a consolidação do SUAS reitera-se a institucionalidade da Assistência Social na perspectiva da política social que efetiva direitos. Essa orientação materializou-se no município de Goiânia, concomitantemente ao processo em que esta experiência toma proporção em âmbito nacional, por ocasião da gestão democrático-popular no governo municipal de Pedro Wilson Guimarães de 2001 a 2004.

Cabe confirmar que a pesquisa realizada possibilitou apreender os nexos entre a criação de Goiânia e a Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário, durante as décadas de 1930 a 1974, com destaque para o corporativismo. Identificou-se nesse processo histórico, que o alcance político-social das ações interventivas, na área da assistência social, em Goiânia é fortemente marcado, e hegemonicamente, por interesses de classe, ideologia, concepções e práticas assistencialistas, tuteladoras, e conservadoras.

Verificou-se, ainda, que a fase mais recente da Fumdec traz o signo de sua consolidação, como instrumento de atualização/reprodução ídeo-política do conservadorismo, traduzido em seu perfil e concepção de intervenção social no município de Goiânia.

Como foi observada, a descontinuidade desse perfil e concepção de assistência social e gestão pública expressa-se a partir da eleição municipal de Goiânia, quando pela primeira vez, na história do órgão, a superintendência foi exercida por uma assistente social, comprometida com os pressupostos da LOAS, SUAS e com o projeto ético-político profissional da categoria no Brasil.

O que elucida os critérios adotados, para a apresentação do Projeto Para Ninguém Ficar de Fora, como proposta de reordenamento das bases institucionais, no município, requeridas para a efetivação da assistência como política social pública. Vale observar que a criação dos centros municipais de assistência social foi incorporada no debate nacional que produzir no SUAS a unidade de referência denominada CRAS.

2.3 - A política social e a gestão democrático-popular: *Para Ninguém Ficar de Fora*

A política social é um espaço de lutas cujos resultados variam de acordo com as diferentes conjunturas. A gestão democrática popular do Prefeito Pedro Wilson Guimarães (2000-2004) é o marco municipal da transição de uma concepção que enfatiza a fragmentação e compartimentação das ações de assistência pública para a institucionalidade da concepção, preconizada na Constituição de 1988, na LOAS e na regulamentação do SUAS. Essa tendência de mudança mobiliza diferentes atores sociais e profissionais que atuaram para efetivar uma política de Assistência Social, em Goiânia, como política social articulada às demais políticas.

O conceito de seguridade social que orientou essa gestão pauta-se no Sistema de Proteção Social que visa a garantir direitos e exercício da cidadania. Ou seja, a *cidadania ampliada* que é mais que a satisfação das necessidades biológicas de alimentação, vestuário etc. Pois é a garantia das necessidades sociais que estabelece relação com os princípios da igualdade, equidade e justiça social.

A concepção de seguridade, como garantia de um conjunto de políticas públicas (saúde, assistência social, previdência, educação, habitação, segurança), que assegura a inclusão, na perspectiva da universalidade dos direitos sociais, inspirou o surgimento, em âmbito municipal, do *Programa Feliz Cidade*. Este programa, vinculado diretamente à Secretaria de Governo, buscou articular programas, projetos e ações de diversas secretarias com o objetivo de garantir, progressivamente, uma ampla cobertura de atendimento, que propiciasse a todos os cidadãos e cidadãs o direito de *nascer, crescer e viver feliz*.

Com intensa contribuição, nesse processo de articulação das ações, a assistência social em Goiânia foi construindo sua trajetória com um posicionamento contrário à prática do favor, do assistencialismo clientelista e do primeiro damismo, buscando superar "velhas práticas que fazem dela um lugar comum de reprodução de um padrão conservador, com um conteúdo fluido, de ações descontínuas e sem impacto na mudança da realidade" (Projeto de Reordenamento da Assistência Social em Goiânia, 2002, p. 4) - concepção hegemônica no órgão gestor da política de

Assistência Social. Em oposição a essa velha concepção, buscou-se demarcar o perfil de uma política capaz de:

desvelar as determinações sociais e históricas que atuam para dar-lhe existência no interior das relações de classe em seu jogo contraditório, a partir da perspectiva dos interesses populares [...] uma assistência 'libertadora' mobilizadora, participativa, promocional etc. (MAGUIÑA in SPOSATI, 1989, p.7).

Há um embate político entre essa concepção e a que reforça o *conservadorismo*. O caráter conservador é expressamente identificado no interior da burocracia do órgão que executa a política de Assistência Social. O desafio, portanto, centrou-se em construir as bases desta nova concepção junto aos próprios gestores e trabalhadores da política, dadas as divergências político-conceituais. Além disso, o *conservadorismo* é reeditado na lógica neoliberal que imprime o desmonte dos direitos sociais e o traço residual nas políticas que são afetadas em âmbito local e global. Assim:

A Política de Assistência Social foi implementada segundo a posição e a disposição de grupos que agem como forças de apoio ou de resistência à consolidação como direito. [Além do mais, há uma] visão equivocada e restrita da assistência social, apenas como política específica, como ação complementar e subsidiária da previdência social, destinada a minimizar os 'efeitos perversos' da pobreza, devendo ser focalizada nos seguimentos tidos como 'vulneráveis' (BOSCHETTI, 2003, p. 281).

No interior da gestão democrática popular, há, na condução da Assistência Social, um grupo²⁷ de profissionais que atuou, como sujeito social, na construção coletiva dessa concepção. Essa equipe desenvolveu os esforços teórico-político e técnico-operativos necessários à efetivação de uma assistência social, como política pública, construída sob as bases de um processo democrático na defesa da política, que consolida direitos. A IV Conferência Municipal de Assistência Social, realizada

²⁷ Profissionais do Serviço Social e outras áreas profissionais que contribuíram para a implantação e implementação da *nova* concepção de Assistência Social, atuando na assessoria, coordenação, planejamento, acompanhamento e avaliação da política, sob a coordenação da Assistente Social Máisa Miralva - Superintendente do órgão.

em agosto de 2001, concebida como espaço de construção democrática, contou com a contribuição desse sujeito coletivo.

Pelos registros da IV Conferência (2001), observa-se a relevância do processo democrático. A realização de plenárias que antecederam a conferência qualificou-a por parâmetros democratizantes, expressos nas propostas construídas sob os eixos norteadores de gestão, financiamento e controle democrático, na perspectiva de construir uma política com “especificidade na atenção às necessidades humanas, na cobertura de direitos, enquanto política social setorial, articulada às demais” (PROJETO DE REORDENAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA, 2002, p. 4).

Dentre as principais deliberações da IV Conferência Municipal, no eixo norteador de gestão, está o propósito de assegurar o comando único das ações por meio da reestruturação da máquina administrativa, na perspectiva de que a estrutura de sua coordenação seja denominada Secretaria de Assistência Social. Delibera-se, dentre outras ações: ampliar a capacidade efetiva dos serviços prestados; superar o “primeiro damismo”; acompanhar o trabalho das entidades filantrópicas – discutir seu papel; transparência na gestão dos serviços; fortalecimento do usuário como sujeito coletivo; integração entre as políticas sociais.

Quanto ao controle democrático, aparece como eixo fundante a proposição de criar mecanismos efetivos de participação popular e fortalecer os já existentes (conselhos, fóruns, plenárias, audiências e outros). Definir e aperfeiçoar a relação e o campo de competência dos conselhos e das comissões intergestoras, apreender e incorporar o significado da descentralização, como instrumento de exercício da democracia e ampliar os espaços de controle, com vistas a assegurar os princípios da universalidade, da cidadania, da democracia e da justiça social.

No eixo financiamento, aprovam-se propostas que possibilite maior participação na definição do orçamento e monitoramento de sua aplicação, estreitar a relação junto ao Fundo Municipal de Assistência Social, assegurar continuamente a prestação de contas, ampliação do percentual de recursos, fortalecimento dos conselhos na elaboração do orçamento, dentre outros. (RELATÓRIO DA IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001).

Com clara orientação conceitual, ético-política e técnico-operativa, o Projeto *Para Ninguém Ficar de Fora* expressa a vontade coletiva do Reordenamento Institucional da Política Municipal de Assistência Social em Goiânia. Destaca-se que pela primeira vez, na história desse município, a Assistência Social assume uma *práxis* conceitual de política pública que promove e garante direitos, como prevista nas diretrizes e princípios da LOAS.

O projeto de reordenamento institucional, para a (re)construção da assistência social, denominado *Para ninguém ficar de fora*, foi apresentado em 2002. Apesar de a proposta ter formatação escrita somente após um ano e meio de gestão, sua implementação resultou de um longo processo de construção coletiva.

Vários foram os momentos coletivos que subsidiaram a construção dessa proposta que ora se apresenta. O primeiro foi a discussão/elaboração do Plano de Governo da Coligação Vermelho Esperança depois, no início da gestão de Pedro Wilson, o I Encontro de Interação e Socialização e o Planejamento Estratégico Democrático de gestão, realizados no início do mandato, nos dias 12 e 13 de fevereiro e nos dias 04 e 05 de abril, de 2001, respectivamente com os trabalhadores da Fumdec e da Sociedade Cidadão 2000, juntamente com representantes do Conselho Municipal de Assistência Social. (PROJETO DE REORDENAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA, 2002, p. 2).

Outros espaços também constituíram esse processo, como: a IV Conferência Municipal de Assistência Social (2001), mencionada anteriormente; o Seminário de Brasília, organizado por parlamentares do campo democrático-popular; Secretaria de Assuntos Institucionais do Partido dos Trabalhadores e Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); a II Conferência Municipal pelos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia; o Encontro Nacional de Gestores Municipais de Assistência e a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social 2002-2005. Por fim, a proposta constituiu-se de “constante (re) elaboração, fruto de várias reflexões, compartilhada com todos [...] que constrói essa política em nosso país e em nossa cidade” (PROJETO DE REORDENAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA, 2002, p. 3).

Mesmo com a convicção de que “as políticas sociais governamentais são entendidas como um movimento multidirecional, resultante do confronto de interesses contraditórios” (SPOSATI, 1989, p.24), a experiência de Goiânia, em

consonância a outros municípios, contribuiu na implantação e implementação de uma *nova* concepção de Assistência Social em curso em todo país. Esta concepção constitui-se de iniciativas do Estado e da sociedade e

exige não só a delimitação de um locus e responsabilidades específicas mas também fixação de metas, de recursos orçamentários, programas que tenham originalidade e permanência, padrões de avaliação dos impactos e ainda, um dado instrumento de gestão financeira que assegure a racionalidade e transparência e a democratização na gestão dessa política (PROJETO DE REORDENAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA, 2002, p. 5).

O Projeto *Para Ninguém Ficar de Fora*, com o intuito de fortalecer o projeto da Assistência Social pautada na gestão democrática popular, busca “consolidar um sistema democrático, participativo e transparente para a execução dos serviços, programas e projetos de inclusão no campo dessa política social” (*Idem*, p.6).

Os princípios e diretrizes desse projeto reafirmam os já transcritos nas leis que regulamentam esta política, quais sejam: *universalização de direitos com igualdade de acesso ao atendimento; descentralização político-administrativa; democracia e participação popular e primazia da responsabilidade do Estado na efetivação dos serviços.*

Quanto à *universalização de direitos com igualdade de acesso ao atendimento*, foi expressa na realidade de Goiânia quando, com a implementação desse projeto, propõe a articulação das demais políticas e rompe com a fragmentação e descontinuidade dos programas/projetos existentes na Fumdec. Um exemplo da igualdade de acesso ao atendimento, foi assegurar que a própria população discutisse, junto aos profissionais teórico-politicamente qualificados, os critérios de inclusão nos programas de assistência social. Essa intervenção social intimidou atitudes “politiqueiras”, que inseria nos programas pessoas que estabeleciam vínculos com gabinetes parlamentares, desrespeitando todo e qualquer critério elencado.

Uma das estratégias da *descentralização político-administrativa* visualizou-se pelo fortalecimento do poder local. As unidades da Fumdec, em alguns casos, meros centros comunitários, são concebidas como Centros Municipais de Assistência

Social (CEMAS), que deveriam articular-se aos demais serviços prestados na região. “Cada Centro contará com uma instância de participação e organização dos usuários a fim de acompanhar e avaliar a execução da política de atendimento” (PROJETO DE REORDENAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA, 2002, p. 10).

Nesse processo, *democracia e participação popular* são categorias próprias desse cotidiano. A implantação e implementação dos Conselhos Locais de Assistência Social, como espaço de exercício da democracia, demonstram que é possível construir uma Assistência Social que leve em conta os interesses dos usuários desta política, apesar do seu caráter contraditório, composto de interesses divergentes.

Quanto à *primazia da responsabilidade do Estado, na efetivação dos serviços*, foi um princípio respeitado durante a gestão democrática popular. Partindo da concepção de que a Assistência Social é uma Política Social e a execução política social é de responsabilidade do Estado e da sociedade, uma vez que ela é *de todos e para todos*. Mas, ao tratar de política pública, esta gestão estabeleceu a relação de primazia do Estado apesar de ter claro entendimento do papel e da contribuição das entidades parceiras. Inclusive, é nesta gestão, que se aprova a lei de parceria entre o município (Estado) e as entidades que prestam serviços na área da assistência social.

Os objetivos do Projeto *Para Ninguém Ficar de Fora* se se pautam em:

- √ Fortalecer a política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, dando visibilidade aos serviços com critérios de temporalidade e territorialidade no atendimento;
- √ Levar o máximo de serviços para perto da população, possibilitando o planejamento participativo, a avaliação comunitária e a definição de prioridades;
- √ Implementar programas integrados com outras políticas;
- √ Criar espaços efetivos de participação, informação e organização dos usuários (constituição dos conselhos/comissões locais);
- √ Fortalecer a família como principal unidade de referência na abordagem do trabalho social, a partir dos Centros Municipais de Assistência Social (PROJETO DE REORDENAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA, 2002, p. 7).

Para a efetivação da proposta, seriam estruturadas a Diretoria de Seguranças Sociais e a Diretoria de Economia Social. E na perspectiva de estabelecer uma relação transversal com as diretorias criar-se-iam a Coordenação de Mobilização Social e Educação Popular e a Coordenação de Monitoramento e Avaliação. Essa proposta materializa-se na realidade cotidiana dos Centros Municipais de Assistência Social (CEMAS). Para exemplificar essa perspectiva de relação transversal, optou-se pelo relato da experiência registrada pela pesquisadora no Centro Municipal de Assistência Social (CEMAS) do Bairro Floresta.

2.3.1 - *Para Ninguém Ficar de Fora: a experiência do CEMAS Floresta.*

O Centro Municipal de Assistência Social (CEMAS) do Bairro Floresta é uma unidade dentre as 11 (onze) unidades próprias²⁸ da Fumdec, espaços em que muitas vezes funcionava um único programa, e, ao se tornar CEMAS, passa a sediar todos os programas possíveis oferecidos pela Assistência Social no município. Como unidades de proteção social básica, o CEMAS é a porta de entrada para o atendimento na rede de serviços sócio-assistenciais. Sua finalidade é articular-se aos “demais serviços prestados na região, por outros órgãos governamentais, entidades religiosas e outros” (PROJETO DE REORDENAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA, 2002, p. 10).

“Se a assistência é para o Estado um mecanismo que conforma as políticas sociais, para a população pode ser entendida como uma instância de mediação, enquanto vincula mútua e dialeticamente totalidades diferentes” (SPOSATI, 1995, p. 73). Numa gestão democrática popular, o processo da totalidade poderá acontecer quando o Estado, dialeticamente, acolhe as demandas da população por meio do atendimento às necessidades sociais apontadas, por esta mesma população. O

²⁸ Somando as entidades conveniadas são quantificadas 38 Unidades de Assistência Social em Goiânia.

principal impacto, para aquelas famílias atendidas²⁹, no CEMAS Floresta foi a possibilidade de garantir um perfil de gestão pública, durante a presente gestão.

O Projeto de Reordenamento da Assistência Social em Goiânia destinou à Diretoria de Seguranças Sociais, para garantir o atendimento aos mínimos sociais aos segmentos em situação de risco social e situações emergenciais e/ou eventuais. Nesse sentido, várias foram as intervenções no CEMAS, como *porta de entrada* ao atendimento às famílias, que acolhendo a solicitação do usuário possibilitou o retorno de pessoas a sua cidade de origem e abrigos, alojamentos a outros.

Uma das finalidades no trabalho realizado no CEMAS, em uma perspectiva de trabalho preventivo, está o fortalecimento de vínculos familiares. As diversas oficinas funcionavam como estratégia para assegurar o direito a um convívio por meio da troca de experiências de realidades diversas, inclusive de diferentes faixas etárias.

Os programas tinham o parâmetro da equidade, no sentido de atender de forma mais especial os grupos mais vulneráveis. Ciente da necessidade de redução das desigualdades econômico-sociais e outras, buscam a igualdade de condições sociais e de oportunidades. Portanto, o usuário tem o direito de usufruir dos bens e serviços produzidos em sociedade, pelo acesso à política educacional, à renda, qualidade de vida.

O Projeto *Para Ninguém Ficar de Fora* em sua segunda diretoria, a Diretoria de Economia Social, procura garantir a ampliação das condições de acesso à autonomia, pela qualificação/formação profissional e oportunidade de trabalho e renda. Nessa pasta, incluem-se os programas de proteção (redistribuição de renda direta ou indiretamente) como é o caso da garantia de renda familiar mínima, acesso a micro-crédito, ao programa de erradicação ao trabalho infantil, ao primeiro emprego, a inscrição de muitos no Benefício de Prestação Continuada³⁰ (BPC) etc.

A cada programa caberia relatar o percurso das longas intervenções que ocorrem na particularidade dessa experiência local. Por meio do CEMAS, muitas

²⁹ A área de abrangência do CEMAS Floresta deveria incluir o atendimento às famílias moradoras dos bairros: São Carlos, Boa Vista, São Domingos, Jardim Curitiba III e o bairro Floresta que somariam, em média, mais de 2.500 famílias. No entanto, além desses, o CEMAS atendia ao Bairro da Vitória, Estrela D'Alva, Parque Tremendão, Primavera e vários outros descobertos de atendimento.

³⁰ Um estudo mais aprofundado encontra-se em Boschetti (2003), *Assistência Social no Brasil: um direito entre Originalidade e Conservadorismo*.

peças, que viviam em situação de pobreza absoluta e não sabiam nem mesmo da existência do BPC, tiveram acesso ao benefício, pois a intervenção profissional encaminhava o usuário ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), munido do instrumental (formulário preenchido), da informação e do acesso ao direito de maior cobertura financeira da assistência social, mas, por uma concepção de gerenciamento, a concessão é feita pelo órgão da Previdência Social. O que gera inúmeras impossibilidades de acesso.

Quanto aos programas de garantia de renda familiar mínima, registra-se que a gestão democrática popular assumiu a Fumdec com o funcionamento de alguns programas dessa natureza. O *Programa de Renda Mínima* que repassava um salário mínimo a famílias de baixa renda, por no máximo dois anos e o *Programa Trabalhando com as Mãos*, destinado ao atendimento de adolescentes de 14 a 17 anos e 11 meses que recebiam uma “bolsa” de meio salário mínimo.

Não é objetivo do presente trabalho a análise dos programas em si. Mas, identificar o perfil de gestão e a concepção que os gerencia. Na perspectiva de reestruturação da Assistência Social com esta *nova* concepção, o CEMAS reordena o funcionamento desses dois programas. A estratégia foi discutir com toda a comunidade usuária da assistência social, não somente com os usuários específicos dos programas, os critérios de inclusão e todas as formas de acesso e funcionamento desses mesmos programas.

Essa significativa experiência contribuiu para a materialização da cultura da participação e controle democrático. O processo possibilitou *abrir portões e portas* da unidade que antes, distribuíam “senhas” aos interessados que, em períodos de “preenchimento de vagas”, dormiam em filas que dobravam o quarteirão. Isso sem mencionar no “corte da fila” feito pela autoridade ‘inclusão’ no programa dos que chegavam com as “cartinhas” endereçadas pelos gabinetes. É com a chegada do CEMAS que realidade muda. Com essa nova concepção, não há mais espaço para esse tipo de práticas que evidenciam a doutrina conservadora.

Com a *abertura* do CEMAS, os usuários da Assistência Social, junto aos movimentos sociais organizados reúnem-se para pensar a política, como estratégia de fortalecimento da classe trabalhadora, na luta para garantia de direitos, inclusão

social e cidadania, mediante o atendimento às suas necessidades. Como um dos resultados desse processo, a efetivação do Conselho Local de Assistência Social do CEMAS Floresta é uma realidade que expressa o exercício do controle na política.

O Conselho acompanhou o processo de *iniciativas de associativismo* resultado das oficinas de aprendizagem ou cursos ministrados no CEMAS. O trabalho iniciava com a formação dos Grupos de Produção, que recebia como incentivo financeiro, a transferência de renda, aquelas originárias dos programas mencionados anteriormente, no valor de meio ou um salário mínimo.

Os grupos eram formados quando concluíam o curso (corte costura, higiene e beleza etc.). Com o monitoramento do Conselho, incluíam-se um total de 20 membros, metade destes disponibilizava o nome para a transferência de renda que coletivamente, reuniam os valores para adquirir os meios (matéria prima e equipamentos) necessários ao processo de produção. O produto final era dividido por todo o grupo que tinha a liberdade de comercialização ou troca e mesmo utilizar para uso próprio.

Ressalta-se que de uma experiência de transferência de renda pautada na concepção assistencialista e clientelista, enraizada na cultura da “benesse”, em que o Estado é quem “dá”, por isso é “benefício”, o Projeto *Para Ninguém Ficar de Fora* preconiza e assegura a concepção que apreende a transferência de renda como um mecanismo de redistribuição da riqueza, produzida socialmente.

Pereira (2008, p. 165) afirma que “mediante a Política Social é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada”. Nessa perspectiva, os nexos fundamentais que asseguram a continuidade de uma institucionalidade da gestão pública, que garante o atendimento das necessidades sociais, apontam para imprescindível *organização dos usuários* da política, articulados aos movimentos sociais que atuam na defesa dos interesses da classe trabalhadora. A ausência de mecanismos de controle democrático limita o alcance político-social das ações interventivas na área da Assistência Social.

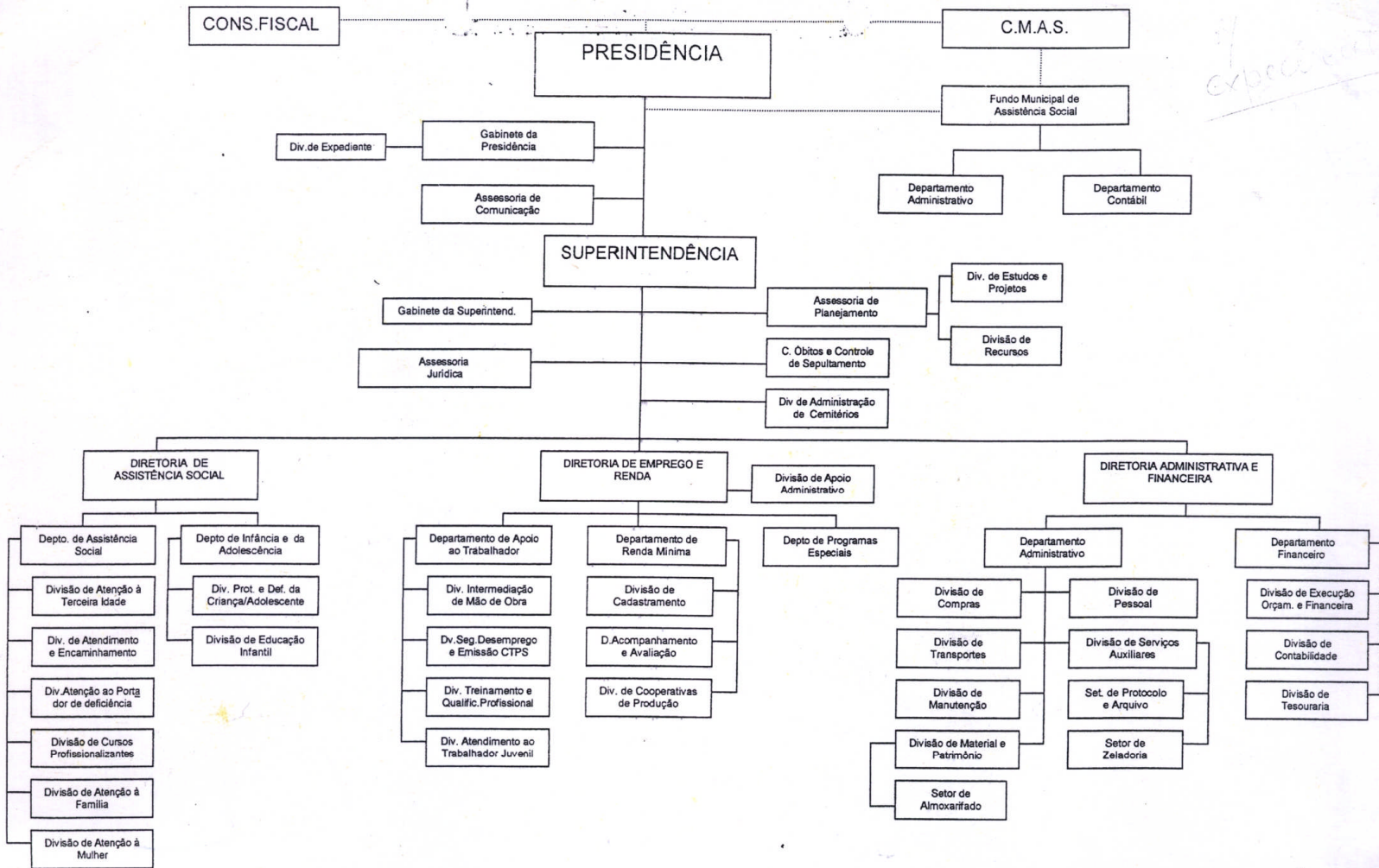
O perfil e a concepção da gestão pública definem o conceito de dignidade e de subsistência para identificar o alcance político-social das ações interventivas na

área da Assistência Social. E, concretamente, o Projeto *Para Ninguém Ficar de Fora* foi substituído por ações descontinuas que caracterizam uma política residual, focalizadora e clientelista. Uma das primeiras ações desse processo de descontinuidade foi desconsiderar os espaços de atuação do controle democrático. As experiências de Conselhos Locais de Assistência Social foram interrompidas e a proposta de reordenamento da política, conforme a Lei n. 8293, de 07 de dezembro de 2004 é totalmente desmontada na administração subsequente à gestão democrático-popular (2005-2008 - Prefeito Iris Rezende Machado).

Paradoxalmente, a mesma administração, reeleita no pleito de 2008, pela Lei Nº 8537 de junho de 2007 e o Decreto N.º 1510 de 26 de junho de 2008, extingue a FUMDEC e a cria a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS.

Os organogramas da extinta FUMDEC e da recém criada SEMAS demonstram o recuo conceitual, de organização e funcionamento com a reposição do perfil residual, focalizador e clientelista presente na assistência social em Goiânia com o retorno da fragmentação e focalização nos segmentos nos programas de atendimento social.

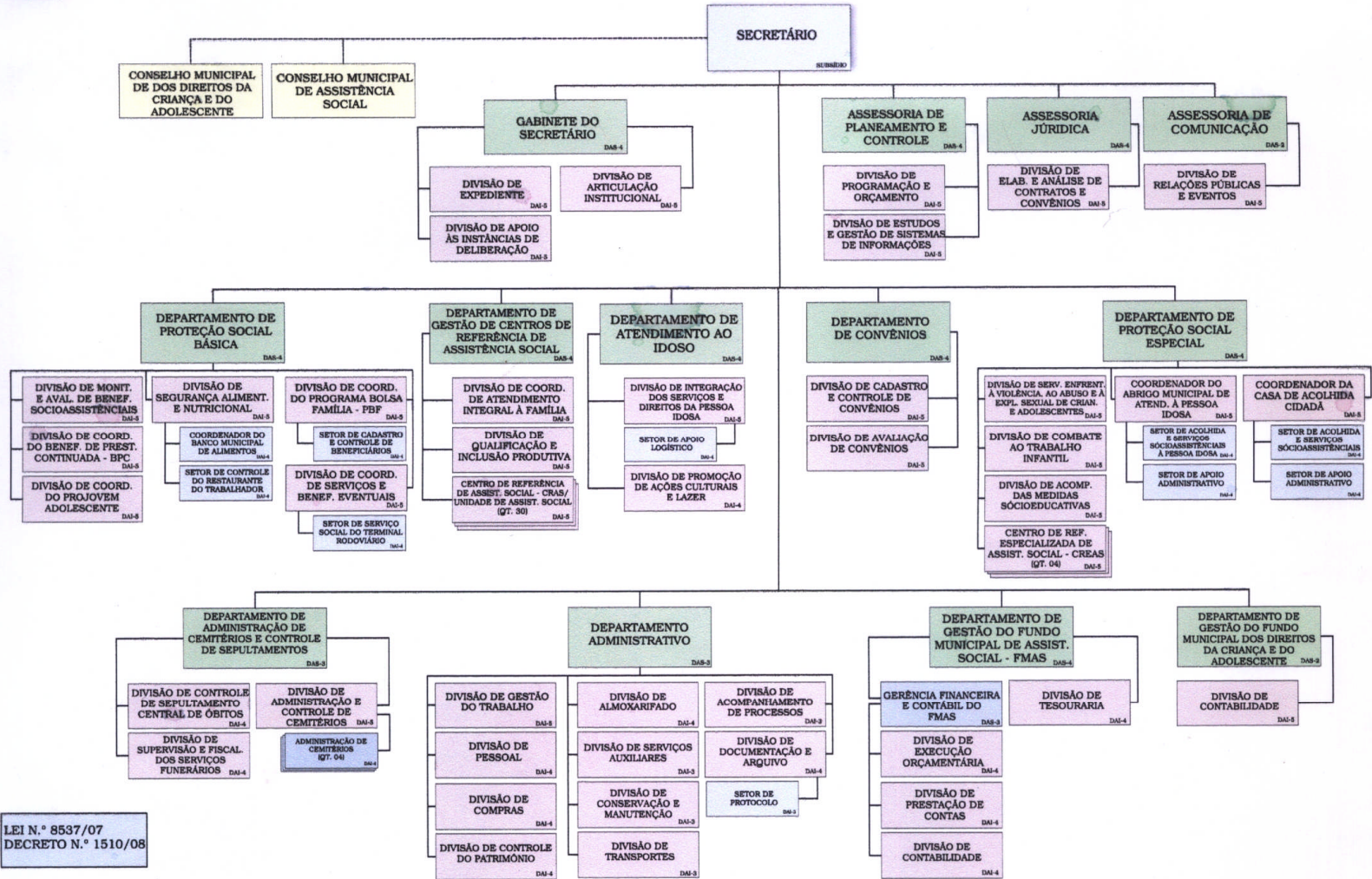
Para exemplificar, registra-se que a gestão democrática popular, sob um longo processo de discussão, conseguiu unificar, na Diretoria de Assistência Social, todos os programas de proteção básica, tendo no atendimento, às necessidades sociais, a centralidade na família, como comprova e dispõe o último organograma da Fumdec , Figura I, na referida gestão. A Figura II, referente ao organograma da SEMAS, dispõe o funcionamento paralelo ao Departamento de Proteção Básica, com a instituição do Departamento de Atendimento ao Idoso.



Meriton Ribeiro
 SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO



SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SEMAS



LEI N.º 8537/07
DECRETO N.º 1510/08

Os estudos empreendidos demonstram que predomina, no perfil da gestão municipal da Assistência Social, a tendência de legitimar o contínuo retorno de concepções e práticas assistencialistas, identificadas na trajetória histórica de conservadorismo ídeo-político, no campo político partidário e nas relações com os interesses de classe e com a ideologia dominante, aproximando-se dos ideais elitistas, no cenário das políticas sociais públicas e reiterando nas relações sociais, como se buscou demonstrar, um *provincianismo* que reafirma a presença do *conservadorismo* e a ausência de preocupações com o bem comum da coletividade.

Observa-se que esta concepção de “assistência” tem suas primeiras manifestações com a criação de Goiânia, adquiriu maiores contornos burocráticos com a instituição da Fumdec e assumiu, historicamente, a direção hegemônica do que se compreende como concepção *stricto sensu*, subsumindo a criação da Secretaria de Assistência Social as bases alicerçadas no interior da burocracia do órgão, reificadas pela *cultura do conservadorismo*.

Considerações Finais

O estudo “*Assistência Social em Goiânia: Institucionalidade no âmbito da gestão pública - 1993 a 2003*” pressupõe como *dimensão* macro-societária que a desigualdade é constitutiva da organização das sociedades capitalistas e situa a assistência social como uma política social no contexto do modo de produção capitalista. A legislação jurídico-social apresenta esse traço ao informar que é uma política que atende “*quem dela necessitar*”. Se há “necessitados”, há quem acumula.

Nesse sentido, apreender a assistência social como uma política social indica também uma reformulação e/ou ampliação do seu *conceito*, a partir da perspectiva do seu papel na sociedade (VIEIRA 1997). Historicamente, as particularidades do ponto de vista político e social, que compõem a trajetória da assistência social em Goiânia, nos marcos da sua origem e institucionalização, pautaram-se nos interesses de classe e ideologias oriundas, predominantemente dos setores econômicos (agropecuário, imobiliário e comércio) e no âmbito da burocracia do Estado e da gestão pública do bipartidarismo autoritário que favoreceram e favorecem a sociedade burguesa goianiense.

Tomando como parâmetro o perfil e as concepções que influíram as ações desenvolvidas pela extinta Fumdec, primeiro órgão gestor, e seu funcionamento por mais de três décadas, afirma-se que a concepção presente na trajetória da assistência e que orientou as ações dos gestores, em Goiânia, no período anterior a efetivação da LOAS, residiu sobre ações de natureza assistencialista, clientelista e filantrópica. Ações que não promoveram mudanças substanciais na redução dos índices de pobreza e desigualdades sociais no município, mas que aprofundaram e favoreceram a atualização ídeo-política do conservadorismo na relação estado-sociedade. Considera-se que essa concepção, quase *doutrinária*, legitima gestões conservadoras por meio da “assistência”, como mecanismo de esvaziamento dos

direitos sociais e reforço do personalismo, familismo e localismo, em detrimento do controle social, da democratização do acesso e da participação popular.

A pesquisa sobre as particularidades que informam o processo histórico de institucionalidade da assistência social, no município de Goiânia, com ênfase na concepção de assistência, nos interesses de classe, nas ideologias dominantes no âmbito da burocracia do Estado e nos modelos de gestão municipal desta política - *demonstrou que não se identifica uma institucionalidade, mas o grau de institucionalização operada com a criação da Fumdec, na década de 1970 e a continuidade das ações de perfil clientelista e assistencialista.*

A população goianiense, usuária dos serviços e “benefícios” da assistência social, não tem suas necessidades sociais básicas atendidas na perspectiva de direito, uma vez que tais ações não se orientam pelo princípio da universalização de acesso, que norteia uma política pública.

Como se objetivou ao analisar o perfil da gestão da assistência social no processo histórico de criação da cidade de Goiânia, assim como as estratégias viabilizadoras de ações voltadas para a garantia das necessidades sociais básicas da população goianiense, em uma perspectiva de garantia dos direitos sociais, identificou-se interesses de classe e as diferentes ideologias predominantes no âmbito da burocracia do Estado e da gestão pública da assistência em Goiânia, com destaque para a relação entre partidarização e gestão pública.

Na gestão pública, a relação de institucionalidade entre Estado-Sociedade, preconizada pela LOAS e SUAS, centraliza a política de seguridade social e as estratégias viabilizadoras de ações voltadas à garantia das necessidades sociais básicas da população, na perspectiva de garantia dos direitos sociais.

Em Goiânia, a concepção que confere uma institucionalidade presente na trajetória da assistência, a partir da LOAS e da elaboração do SUAS (2003), estabelece, no alcance político-social das ações interventivas, a relação Estado-sociedade, preconizada pela participação popular.

Apesar da assistência social em Goiânia contar com a constitucionalidade de importantes marcos legais históricos, como a criação da Fumdec, a LOAS, o ECA, e, mais recentemente, a implantação do SUAS/NOB, esta política ainda não apresenta

um perfil de gestão democrática como política pública garantidora de direitos. O forte traço do conservadorismo político partidário põe-se como vetor de reprodução dos interesses de classe dominantes na burocracia do Estado, que reproduz a ordem existente como definitiva e natural e atualiza a incorporação na gestão do município, de concepções e práticas assistencialistas, tuteladoras e conservadoras, em oposição às tendências que defendem uma cidadania emancipatória e política nos padrões de uma assistência pública (para todos).

Em Goiânia, historicamente, a assistência foi delineada por múltiplas determinações sócio-políticas, históricas, conjunturais, culturais e outras. Entretanto, em sua trajetória histórica, esta política tem sido objeto de um processo em que o Estado reedita práticas assistencialistas e clientelistas, como forma de regressão, aos usuários dessa política ao fortalecer o desmonte dos direitos, quando não assegura o atendimento às necessidades sociais da população goianiense.

O estudo desenvolvido, buscou respostas às indagações formuladas sobre as concepções e grau de institucionalidade, presentes na trajetória da assistência e que permearam as ações dos gestores, em Goiânia, no período anterior a 1993. E, as concepções e grau de institucionalidade, presentes na trajetória da assistência, a partir da LOAS e da elaboração do SUAS (2003) *identificaram duas concepções de assistência*, em todo o processo histórico da Assistência Social em Goiânia que se configuram de diferentes modos e em diferentes conjunturas sócio-políticas. Essas concepções definem-se categorialmente de forma que uma *cuida dos necessitados*, outra *“cuida” das necessidades sociais*.

Considera-se que a proposta de reestruturação da política de Assistência Social em Goiânia, implementada na gestão democrático-popular, inscreveu a concepção de direito social na institucionalidade da gestão pública. O Projeto *Para Ninguém Ficar de Fora, aprovado em Lei municipal*, materializou-se como uma das estratégias na direção de construir uma utopia societária – parâmetro a servir de bússola, para desenhar o padrão de responsabilidade pública que se deve implementar, hoje, com vistas ao amanhã (SPOSATI, 1989).

Em tempos de *reatualização do conservadorismo*, faz-se necessário reafirmar a Assistência Social como política que assegura direito, e defendê-la efetivamente na

perspectiva da redistributividade. Para tanto, esse é um processo de construção coletiva na busca de uma provisão social pública que se almeja para uma sociedade, pautada no Estado Democrático de Direito, que procura garantir de forma democrática, direta e participativa, a satisfação das necessidades humanas/sociais básicas da população.

Ciente de que a relação de exploração, existente entre capital e trabalho, impede a materialização, em sua gênese, da redistribuição de poder e renda, fatores indissociáveis à concepção de Assistência Social, preconizada na Constituição de 1988, na LOAS e no SUAS. A luta é pela superação das necessidades de cada um, por meio de uma política redistributiva e universalizadora.

Nesse sentido, considera-se que a política social, se de um lado é vista como estratégia do capital e como papel compensador das desigualdades sociais, de outro, traz a possibilidade concreta de reforçar-se o caráter redistributivo, como política pública que redistribui bens e serviços aos usuários da política, ainda que não seja possível o atendimento às necessidades em sua totalidade, pelos limites próprios do atual modo de produção.

A Constituição Federal de 1988, construída e respaldada na efervescência das lutas dos movimentos sociais, traz em sua essência a dimensão dos direitos e a participação ativa e direta da população, como elementos essenciais à construção da democracia. A população brasileira está legal e juridicamente assegurada com todos os direitos pertinentes a uma vida digna. O desafio, portanto, está em transferir as garantias desse marco legal à efetivação das políticas públicas por meio da ampliação do acesso aos bens e serviços, como é o caso da assistência social, como direito de cidadania.

Por último, a pesquisa e as reflexões que informam esta dissertação de mestrado referenciam o horizonte de atuação profissional, ao fundamentar a apreensão da estrutura societária e na conjuntura tão adversa, inclusive de esfacelamento das políticas sociais, frente a tendência neoliberal em curso do *Estado mínimo* para as políticas públicas e *máximo* para o capital, a dimensão estratégica do poder de organização da classe trabalhadora. Esta tendência reforça a importância de assegurar na execução das políticas sociais, com particularidade na

assistência social, as bases de reflexão e ação crítica para novas alternativas e novos espaços de caráter democrático e popular.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. *Adeus ao Trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais *In: OZANIRA. M.; LAZBECK M. C. (Org.) Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2006.

BEVERIDGE, W. *Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BORGES, V. F. *Samburá*. Goiânia: Autor, 1987.

BORGES, P. C. A. O bipartidarismo autoritário em Goiás. *In: SOUSA, D. B. (Org.) Goiás: sociedade e estado*. Goiânia: Cãnone, 2004.

BOSCHETTI, I. *Assistência social no Brasil: em direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. Brasília: Autor, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº. 8. 742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDC). Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política nacional de assistência social (PNAS)*. Brasília, 2004.

_____. *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Secretaria Nacional de Assistência Social. (SNAS). Brasília, 2005.

CAMPOS, F. I. *Mudança da Capital: uma estratégia de poder*. In: BOTELHO, T. R. et al, *Goiânia: cidade pensada*. Goiânia: UFG, 2002.

_____. A política tradicional em Goiás: 1930 a 1060. In: SOUSA, D. B. (Org.) *Goiás: sociedade e estado*. Goiânia: Cãnone, 2004.

_____. *Coronelismo em Goiás*. Goiânia: UFG, 1983.

COIMBRA, M. A. *Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais*. In: *Política Social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, IV. 2001, Goiânia. *Relatório final*. Goiânia: 2001.

COUTINHO, C. *Democracia e socialismo: polêmicas do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. *Dualidade de poderes: Estado, revolução e democracia na teoria marxista*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ECO, U. *Como se faz uma tese*. Trad. De Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2006.

FALEIROS, V. P. A construção do conceito de assistência social: aproximações e divergências na produção do serviço social. In *Assistência social: polêmicas e*

perspectivas. Aldaíza Sposati (Coord). São Paulo: PUC, 1995. (Caderno do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 2)

FARIA, J. E. *Direitos Humanos e globalização econômica: notas para uma discussão*. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v.8, n. 2, p. 496, 1998.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. *Histórico de uma Administração: prestação de contas ao povo: prefeito Hélio Seixo de Brito, Gestão: 1961 – 1966*. Goiânia, 1966.

_____. Lei nº. 8. 293, de 7 de dezembro de 2004. Dispõe sobre as condições de acesso e garantia às necessidades humanas, a organização e o funcionamento da Assistência Social no município de Goiânia e dá outras providências.

GRAMSCI. A. *Cadernos do cárcere*, volume 3. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henrique e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

LUZ, G. M. *Planejamento e intervencionismo estatal em Goiás*. Goiânia: UCG, 2001.

MARTINELLI, M. L. *Serviço Social: identidade e alienação*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MARX, Karl. Prefácio da segunda edição. *In: O capital: crítica da economia política* Trad. de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3. ed. São Paulo, Nova Cultural, 1988. (Os economistas)

MIGUEL, W. L. *O serviço social e a “promoção do homem”*: um estudo de ideologia. Goiânia: 3. ed. Ed da UCG, 1989.

MINAYO, C. S. (Org.). *Pesquisa Social. Teoria: método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994 (Temas Sociais).

MONTEIRO, O. S. N. *Como nasceu Goiânia*. São Paulo, 1938.

MORAES, M. A.; GOMEZ PALACÍN, L. *História de Goiás (1722 – 19720)*. 6. ed. Goiânia: UCG, p.101 – 22.

MORAES, L. M. *A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. Goiânia: UCG, 2003.

MOTA, A. E. Assistência social entre a produção e a reprodução social. *In: Assistência social: polemicas e perspectivas*. Aldaíza Sposati (Coord.). São Paulo: PUC, 1995. (Caderno do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 2)

MOURA, C. M. G. *A Institucionalização da Assistência Social como política pública em Goiânia: a construção da Fumdec*. Goiânia: Departamento de Serviço Social da Universidade Católica de Goiás (SER/UCG). 2002.

NETTO, J. P. *Georg Lukács*. São Paulo: Ática, 1992. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

_____. *Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil*. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.50, p. 87-132, 1996.

OESTE. REVISTA MENSAL. Edição Fac-Similar. comemorativa do cinquentenário da fundação de Goiânia. 1933 – 1983. Goiânia, 1984.

ORIENTE, E. B. *Dona Gercina: a mãe dos pobres*. Goiânia: Oriente, 1981.

PEREIRA, P. A. P. *A necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2006.

RODRIGUES, F. *Assistência social e políticas sociais em Portugal*. Lisboa: ISSScoop e CPIHTS, 1999.

SANTANA, R. G. *Santa Casa de Misericórdia de Goiânia: uma história de amor no atendimento aos necessitados*. Goiânia: UCG, 2003.

SCHONS, S. M.. *Assistência social entre a ordem e a “dês-ordem”*: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 2003.

SIQUEIRA, J. C. A. (Org.). *Declaração universal dos direitos humanos – 50 anos*. São Luiz, 1998.

SPOSATI, A. O. (Org.). *Assistência na trajetória das políticas públicas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1989.

TEORIZAÇÃO *do serviço social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1986.

VIANA, M. J. F.. *A assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar - prevalência da provisão plural ou mista, porém não pública*. Tese (Doutorado em Política Social) Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. *Direito e política social – o impacto da LOAS nas agências de assistência no Município de Goiânia*. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1999.

VIEIRA, E. *As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos*. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: n. 53, p.67-73, 1997.

_____. *Os direitos e política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *Poder político e resistência cultural*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

WANDERLEY, M. B. *Metamorfose do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social*. São Paulo: Cortez, 1993.

ANEXO