

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

POLÍTICAS PÚBLICAS E A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CHAPECÓ (SC): PROCESSOS E DESAFIOS NA SUA CONSTITUIÇÃO¹

PUBLIC POLICIES AND TRAJECTORY OF SOCIAL ASSISTANCE IN CHAPECÓ (SC): PROCESSES AND CHALLENGES IN ITS CONSTITUTION

Edemar Rotta², Dunia Comerlatto³

¹ Texto decorrente de Pesquisa aprovada na Chamada Pública FAPESC nº 07/2015.

² Mestre em Sociologia pela UFRGS. Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Pós-Doutorado em Serviço Social pela PUCRS. Professor do Quadro Permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Mail: erotta@uffs.edu.br

³ Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela PUCSP. Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado Profissional em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, da Unochapecó. Mail: dunia@unochapeco.edu.br

RESUMO

Nas últimas décadas do século XX, ampliaram-se estudos sobre políticas públicas, as quais devem ser compreendidas na totalidade que as conformam, pois as definições perpassam pelas relações sociais e se apresentam em contextos específicos entre sociedade civil e governos. Debater sobre políticas públicas, demarcando aspectos históricos na constituição da política de assistência social no município de Chapecó (SC), é objetivo deste estudo. Utilizou-se do levantamento bibliográfico e documental e de informações obtidas com “informantes-chave” que participaram do processo de sua constituição. Com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - regulamentando os artigos 203 e 204 da CF/88 - municípios passam a ser *locus* privilegiados de execução. A criação do Fórum Estadual Permanente de Assistência Social mobilizou municípios catarinenses. Em Chapecó, forças sociais na relação com o poder público, mobilizaram-se para atender os dispositivos legais. Trabalhadores da extinta LBA, Prefeitura Municipal, docentes do Curso de Serviço Social, representantes sindicais entre outros, instituíram o Fórum Municipal. Sua principal ação foi criar o Conselho Municipal de Assistência Social em 1995. Em 1996, inicia-se o reordenamento das ações nessa área. Em 1977, a Frente Popular assume a prefeitura, reforçando esse processo. Entre 1999 a 2004, implementam-se as Regionais de Assistência Social em bairros estratégicos. Em 2005, cria-se a Fundação de Ação Social de Chapecó. Em 2012, cria-se a Secretaria de Assistência Social de Chapecó. São desafios atuais: atribuições dos entes federados e plano de co-financiamento; apoio técnico insuficiente aos municípios; ampliação dos serviços; implementação de mecanismos de acompanhamento, fiscalização e controle social.

Palavras - Chave: Políticas Públicas. Assistência Social. Chapecó.

**PUBLIC POLICIES AND TRAJECTORY OF SOCIAL ASSISTANCE IN CHAPECÓ (SC):
PROCESSES AND CHALLENGES IN ITS CONSTITUTION**

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

ABSTRACT

In the last decades of the twentieth century, studies on public policies were expanded, which should be understood in the totality that conform them, since the definitions permeate social relations and the present themselves in specific contexts between civil society and governments. Debate on public policies, demarcating historical aspects in the constitution of social assistance policy in the municipality of Chapecó (SC), its the objective of this study. It was used the bibliographic and documentary survey and information obtained from "people key informants" who participated in the process of its constitution. With the promulgation of the Organic Law of Social Assistance - regulating articles 203 and 204 of CF / 88 - the municipalities become privileged location of execution. The creation of the Permanent State Forum of Social Assistance mobilized municipalities in Santa Catarina. In Chapecó, social forces in the relationship with the public low, mobilized to undarstand the legal provisions. Workers of the extinct LBA, City Hall, teachers of the Social Service Couse, union representatives among others, created the Municipal Forum. Its main action was to create the Municipal Council of Social Assistance in 1995. In 1996, the reorganization of the actions begins in this area. In 1977, the Popular Front assumes the city hall, reinforcing this process. Between 1999 and 2004, the Social Assistance Regionals were implemented in strategic neighborhoods. In 2005, the Social Action Foundation was created in Chapecó. In 2012, the Secretary of Social Assistance was created in Chapecó. The challenges are: attributions of the federated entities and cofinancing plan; insufficient technical support to municipalities; expansion of services; implementation of monitoring, control and social mechanisms inspect.

Keywords: Public Policies. Social Assistance. Chapecó.

INTRODUÇÃO

A partir das últimas décadas do século XX ampliaram-se, significativamente, os estudos a respeito das políticas sociais, quer sob viés de compreensão teórica ou empírica. Tem-se claro que os estudos e os debates sobre as políticas sociais devem contemplar o contexto amplo das discussões: projetos societários; relações entre capital e trabalho, dos conflitos de classe; concepções de Estado; e, definição das políticas públicas. Portanto, as políticas sociais devem ser compreendidas a partir da totalidade mais ampla que as conformam, ao considerar que suas definições estão perpassadas pelas relações sociais de produção e como elas se apresentam em contextos específicos (FALEIROS, 2000).

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Souza (2006), ao realizar revisão de literatura sobre as políticas públicas, retoma as raízes históricas e teóricas desse campo do conhecimento, concluindo pela dificuldade em identificar uma única e melhor definição do que sejam políticas públicas, mas identificando um *locus* prioritário no qual são perceptíveis os interesses, as preferências e as ideias: os governos. A partir dessa percepção, a autora entende que as políticas públicas são “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26).

Castro (2012), ao analisar experiências concretas de implantação e posições teóricas a respeito das políticas sociais, também se depara com a ausência de uma definição inequívoca ou consensual, mas aponta para um campo multidisciplinar e com foco central nas ações do Estado, na perspectiva de garantir direitos aos cidadãos. Ciente das dificuldades e dos limites que qualquer proposta conceitual nessa área possa enfrentar, o referido autor propõe que se compreenda as políticas sociais como o “conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (p. 1014), com vistas a realizar a proteção e a promoção social. Pfeifer (2014) relembra que as políticas sociais devem ser pensadas na perspectiva de responder “ao conjunto de necessidades sociais humanas” (p. 748), que são construídas e reconstruídas de acordo com o grau de desenvolvimento das sociedades.

Percebe-se, portanto, que a realização de qualquer estudo de experiências concretas de implantação de políticas sociais ou uma reflexão mais consistente sobre as mesmas, passa, necessariamente, por situá-las no contexto histórico e no cenário de debates que se fazem a respeito dos “modelos”^[1] de desenvolvimento e das compreensões de Estado que neles são propostas.

Este artigo retrata processos e fatos da trajetória de constituição da política de assistência social no município de Chapecó, com especial atenção para o período pós Constituição Federal de 1988. Insere-se em um projeto de pesquisa mais amplo que visa analisar o processo de municipalização das políticas públicas no município de Chapecó, a partir da CF/88, aprovado via Chamada Pública FAPESC^[2] 07/2015. Para essa reconstituição histórica, utilizou-se como referência a pesquisa documental e bibliográfica, complementada por informações obtidas de informantes-chave^[3] que participaram do referido processo, quer como agentes diretos ou como estudiosos da temática.

Este artigo está organizado em três tópicos articulados e intercomplementares. No

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

primeiro, realiza-se uma rápida retomada da trajetória histórica da compreensão das políticas públicas sociais e da própria política de assistência social no Brasil, procurando evidenciar as visões dominantes e suas ligações com as propostas de desenvolvimento implantadas[4]. No segundo tópico, concentra-se a reflexão no processo de redemocratização e a nova concepção de política pública, no caso a assistência social, reconhecida na Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). No terceiro, explicita-se sobre a constituição da política de Assistência social no município de Chapecó (SC), a partir dos princípios e diretrizes estabelecidos na CF/88, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e demais documentos afins.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NA TRAJETÓRIA BRASILEIRA: MARCOS DE REFERÊNCIA

O objetivo deste tópico é retomar a trajetória das políticas públicas sociais no Brasil em sua articulação com as propostas de desenvolvimento implantadas, tendo presente a intenção de destacar concepções fundantes e não uma leitura minuciosa do processo, até mesmo dada a diversidade e qualidade das obras que já o fazem (SPOSATI et al, 1998; FALEIROS, 2000; COUTO, 2004; BEHRING e BOSCHETTI, 2006; ROTTA, 2007; SILVA, 2014; entre outros).

O Brasil emerge como Nação independente sob a égide de um modelo agrário exportador, sob o símbolo do Império, fundado no trabalho escravo e com a hegemonia absoluta das elites locais. Nesta proposta de sociedade não havia espaço para a discussão de direitos sociais, pois as forças da repressão eram acionadas sempre que qualquer movimento irrompesse com maior intensidade. Destaca-se que os movimentos foram constantes e intensos, nas mais variadas regiões do país e com diversas conotações políticas e ideológicas (CARVALHO, 2002). As experiências ligadas ao campo da assistência emergiram por iniciativa das próprias comunidades locais ou, de forma especial, pela Igreja Católica, predominando os orfanatos e asilos, na perspectiva da caridade e da assistência aos desamparados.

A proclamação da República, no final do século XIX, realizada sob os escombros do Império e embalada por sentimentos de mudança, rapidamente assumiu a feição de uma “revolução pelo alto” (FERNANDES, 1975), na qual os acordos entre as elites acabou sobrepujando os anseios de mudança, que foram transformados em concessões, com o claro objetivo de cooptar lideranças, apaziguar os movimentos e manter inalteradas as estruturas da sociedade. Novamente os direitos sociais foram relegados ou, no limite, utilizados como

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

estratégias de cooptação e controle.

As primeiras décadas do século XX evidenciaram, de forma muito mais intensa, os limites do modelo agrário exportador, em suas bases de sustentação econômica, política, social e ideológica. A conjuntura internacional adversa e as mobilizações internas capitaneadas por movimentos sociais, culturais e políticos elucidaram uma situação de “atraso estrutural”, manifesta nas desigualdades sociais e regionais expressivas, concentração fundiária e de renda, exploração do trabalho, ausência completa de infraestrutura urbana nas cidades nascentes, baixa produtividade do trabalho, ausência completa de direitos trabalhistas e sociais, dependência estrutural do setor agrário exportador, entre outros (IANNI, 1994).

A “Revolução de 1930” capitaneou esse sentimento de insatisfação e, de certa forma, representou uma ruptura com o modelo anterior e a vitória de uma nova proposta comprometida com a incipiente burguesia industrial, com as camadas médias urbanas e com algumas categorias de trabalhadores mais organizados corporativa e politicamente. Porém, essa ruptura não foi radical, pois a inspiração positivista que orientou o novo governo apostou na transição negociada, na conciliação de interesses e na mudança gradual e sem grandes conflitos. Lembrando Florestan Fernandes, pode-se dizer que foi mais um exemplo de “revolução pelo alto”. O ideário positivista que sustentava a “revolução” representou uma versão capitalista bem mais aceitável para as elites locais, pois seu projeto de “modernidade e reforma social” efetivava uma modernização econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no Brasil (LARA, 1988).

Nesse “novo projeto de Nação”^[5], o governo assumia um papel de protagonista principal, pois cabia a ele a condução do mesmo, é claro que de forma articulada com as elites agrárias e industriais e com as lideranças das camadas médias urbanas e dos movimentos sociais e sindicais. As políticas públicas e, nestas, as de caráter social, passavam a desempenhar um papel essencial neste “novo” projeto. O projeto desenvolvimentista, que começava a ser construído, as entendia como mecanismos estratégicos para a implantação das mudanças, tidas como necessárias ao processo de industrialização e de modernização da sociedade brasileira, bem como para o controle dos possíveis conflitos delas decorrentes.

A opção por um conjunto de políticas, programas e projetos, a partir de um viés legalista, corporativista e assistencialista marcou a tônica de um “Estado Social Autoritário”, que buscava sua legitimação junto aos diferentes grupos e frações de classe a partir de ações seletivas e fragmentadas que respondiam de forma insuficiente às demandas. Isso gerou um “sistema de proteção social” de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas, consagrando privilégios na concessão de benefícios e

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

desviando a consolidação dos direitos sociais no exercício da cidadania (FALEIROS, 2000; COUTO, 2004).

O conjunto de ações^[6] tomadas pelo Estado nas principais áreas de políticas públicas sociais (saúde, educação, assistência social, trabalho e renda e previdência social), além de ampliar os incentivos às ações privadas e comunitárias, especialmente da igreja católica e das instituições sindicais e empresariais, deu início à criação de suas próprias políticas e estruturas de prestação de serviços à população. Porém, a lógica que orientava essas políticas e estruturas públicas estatais em muito pouco se diferenciava da vigente, pois atendia fortemente aos interesses e necessidades de reprodução do capital, minimizando a defesa e o acesso aos direitos sociais dos cidadãos (COUTO, 2004).

O auge do projeto desenvolvimentista, na década de 1950, também serviu para elucidar, de forma mais explícita, suas principais contradições. A ideologia desenvolvimentista apregoava a necessária modernização das relações sociais de produção a partir da “conciliação de classes”, mediada pela ação do Estado, quer por via legal ou de forma negociada, utilizando-se amplamente os direitos sociais como barganha ou moeda de troca, na promessa de resolução das desigualdades sociais em suas dimensões locais e regionais.

Ao usar “[...] o planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternizadas”, os governos militares transformaram essas classes em objeto passivo dos “benefícios” que ilusoriamente lhe ofereciam como antecipação às suas necessidades (SPOSATI et al, 1998, p. 49). Ao mesmo tempo, abriram novos campos de investimento aos setores empresariais que haviam se especializado na produção de serviços e preservaram as condições de acumulação capitalista, com generosa intervenção do Estado (SPOSATI et al, 1998).

As contradições do modelo implantado com o golpe militar de 1964 se tornaram cada vez mais intensas a partir da segunda metade da década de 1970, quando o “milagre econômico” perdeu forças como instrumento de legitimação da repressão, da abertura ao capital internacional, da contenção dos salários e da falta de investimentos nas áreas sociais. Abre-se, com isso, um período de intensificação das críticas ao regime, ampliação das mobilizações e da organização da sociedade em vistas de sua superação.

Com o processo de redemocratização, intensifica-se o debate, via movimentos e organizações sociais, a respeito do modelo das políticas públicas sociais adotadas no país, afirmando a necessidade de mudanças na direção da garantia de direitos, da universalização, da seguridade social, da equidade, da descentralização e do controle

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

democrático. Porém, mais uma vez, a saída encontrada foi uma transição negociada “pelo alto”, que garantia espaços para a discussão ampla e democrática de uma nova Constituição para definir os rumos do país, mas, ao mesmo tempo, se produzia uma anistia “ampla, geral e irrestrita”, que garantia que os desmandos e repressões do regime não fossem investigados e punidos (VIEIRA, 2000).

2 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E OS “NOVOS” RUMOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Brum (2003) evidencia que o processo de redemocratização se dá em um ambiente social, político e cultural de intensa mobilização e reorganização dos movimentos sociais, dos partidos políticos e das instituições em geral, porém, também marcado pelo esgotamento de um “projeto de desenvolvimento” que estava centrado na industrialização por substituição de importações, no financiamento externo e no Estado como principal agente indutor do desenvolvimento. Nesse contexto, as diferentes forças que disputavam a hegemonia em torno da apresentação de novas propostas para o país tiveram no processo constituinte uma arena privilegiada de embates.

No cenário internacional, tem-se o processo de crise dos dois grandes modelos que disputaram a hegemonia mundial no cenário do pós-guerra, o socialismo real e o capitalismo. Dessa crise emerge o processo de reestruturação produtiva, sob a hegemonia do ideário neoliberal, propondo a diminuição da participação do Estado na regulação dos processos econômicos e sociais, a globalização dos mercados e desmonte das estruturas do “Estado Social”.

Mesmo com um cenário internacional adverso, a Constituição Federal Brasileira de 1988 apresentou avanços significativos em termos da consolidação de direitos individuais e coletivos essenciais para o processo democrático: garantiu mecanismos de participação direta dos cidadãos na gestão do Estado; ampliou a perspectiva da descentralização; criou instrumentos de fiscalização e controle social nas diferentes instâncias de poder; definiu processos necessários de planejamento das políticas públicas e estabeleceu a necessária articulação entre as diferentes esferas da federação como mecanismo essencial na sua elaboração, execução e avaliação.

No rol dos avanços significativos decorrentes do processo de redemocratização e da consequente nova Constituição Federal, pode-se destacar a afirmação de um Sistema de Seguridade Social - presente no Título VIII, Da Ordem Social, entre os artigos 194 a 204, da

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

CF/88 - como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, Art. 194).

Para a assistência social significa uma transformação profunda na concepção historicamente presente na trajetória brasileira: de uma visão marcada pela caridade, benemerência, clientelismo e assistencialismo, para uma concepção centrada na ideia de política pública, como direito do cidadão e dever do Estado, na perspectiva da afirmação da cidadania. A criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, e o estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, significaram a consolidação dessa nova compreensão, mesmo que em ambiente marcado por avanços e retrocessos e por tensionamentos permanentes, que exigiram vigilância e mobilização constante da parte dos profissionais da área e das organizações e movimentos sociais em defesa dos direitos e da cidadania.

As políticas econômicas e sociais de recorte neoliberal que marcaram os governos de Collor de Melo (1990 a 1992), Itamar Franco (1992 a 1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) garantiram a hegemonia das forças de centro-direita, que propunham a redução da participação do Estado e a flexibilização dos direitos em nome da pretensa “modernização do país” e do seu alinhamento com o cenário internacional globalizado (MATTOSO, 2000)[7].

3 A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CHAPECÓ (SC): MARCAÇÕES DA SUA TRAJETÓRIA

A partir de 1994, no estado de Santa Catarina, a criação do Fórum Estadual Permanente de Assistência Social mobilizou seus municípios para a implantação da Política de Assistência Social. No âmbito da política pública municipal de assistência social na realidade de Chapecó (SC) [8], ao longo de sua trajetória desdobramentos, especialmente no que se refere à organização da gestão municipal e à participação da sociedade civil, marcaram os processos de sua implementação. Assim, trabalhadores da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), da Prefeitura Municipal, por meio da então Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação (SDCH), docentes do Curso de Serviço Social vinculado na época à Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste (FUNDESTE) e hoje à Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ) e representantes sindicais passaram a integrar o referido Fórum.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Desse modo, cria-se o Fórum Municipal Permanente de Assistência Social em Chapecó, contribuindo para a explicitação dos conteúdos da Loas e para a mobilização local e regional. A principal ação desse Fórum Municipal foi criar o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) pela Lei n. 3654 de agosto de 1995, reestruturado pela Lei n. 6565 de 27 de março de 2014.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), criado pela Lei n. [3.654](#) de 31 de agosto de 1995, (re) estruturado pela Lei n. 6565, de 27 de março de 2014, define em seu art. 1º, como instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social de Chapecó, vinculando-o à estrutura do órgão da administração pública municipal responsável pela coordenação da Política de Assistência Social. Ainda, em seu art. 2º, define que o CMAS “[...] tem a finalidade de deliberar, acompanhar, avaliar e exercer o controle sobre a Política de Assistência Social, em âmbito municipal” (CHAPECÓ, 2014).

Em 1996, na esteira da descentralização político-administrativa e do comando único municipal dessa política, inicia-se em Chapecó um reordenamento de suas ações, na busca de superação: ao atendimento emergencial; à comunicação vertical; às ações isoladas e à equipe técnica deficitária. Em 1977, com a eleição de José Fritsch (PT) pela Frente Popular, dá-se um novo sentido e um maior incremento a essas questões.

No período de 1997 a 2004, o órgão gestor municipal da política de assistência social era a Secretaria do Desenvolvimento Comunitário e Habitação (SDCH). Ao final da segunda gestão do governo do Partido dos Trabalhadores (2002-2004), em que estava como Prefeito Pedro Uczai - dada à significativa mobilização e articulação de profissionais e de grupos sociais afins que vinha acontecendo e às decisões das Conferências Municipais - cria-se, em 2003, a Secretaria de Assistência Social e Habitação (SASH).

Assim, a organização municipal da política de assistência social em Chapecó, na perspectiva descentralizada, começa a ser estruturada. Uma vez instituída, a SASH desenvolveu um projeto intitulado “Estruturação do Departamento de Serviço de Atendimento ao Cidadão”, com o objetivo de organizar o atendimento social por meio “das regionais” localizadas em bairros (territórios estratégicos), na abrangência do município (CARLESSO, 2015).

A implantação “das regionais” aconteceu no ano de 1999 e se estendeu até 2004. Ao total foram implantadas sete sedes urbanas, uma rural e uma sede central, totalizando nove Regionais de Assistência Social (RAS). Cada RAS possuía uma equipe de trabalho formada por assistente social, monitor administrativo e social, sendo que as coordenações regionais eram atribuídas às assistentes sociais com vínculo estatutário (CARLESSO, 2015).

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

As RAS tinham por objetivo a descentralização do atendimento, como forma de aproximar o atendimento à população usuária na abrangência dos bairros urbanos e localidade rural. Diretamente na SASH, situava-se “a equipe central, visando à participação e a articulação da assistência social com as demais políticas sociais, coordenando e assessorando técnica e politicamente as equipes das regionais” (MORAES, 2004, p. 39)[9].

A IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, deliberou sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005), induzindo e reforçando aos municípios a profissionalização da assistência social, ao afirmar os novos rumos à essa política pública em âmbito brasileiro. A partir de então, em Chapecó, intensifica-se o diálogo entre órgão gestor e Conselho Municipal de Assistência Social, com vistas à organização e implementação dessa política pública no município. Nessa direção, as Regionais de Assistência Social “passaram a ser identificadas como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) [...]. Alguns programas de governo foram criados, como frentes de trabalho, com o objetivo de preparar pessoas para o mercado de trabalho [...]”. (Profissional A).

Em 2005, João Rodrigues (DEM/PSD) assume como prefeito e decide pela extinção da SASH, criando por Lei Complementar n. 229, de 18 de maio de 2005 a Fundação de Ação Social de Chapecó (FASC), a qual passou a integrar o conjunto de entidades da administração indireta municipal e a gestão da política de Assistência Social. O depoimento da Profissional A explicita aspectos relacionados à criação dessa Fundação:

Baseada no modelo de gestão da Fundação de Ação Social na cidade de Curitiba/PR foram criados os Programas Resgate Social, Marcenaria (com reforma de móveis) e Doações de roupas reformadas. [...]. Havia incentivo ao trabalho de voluntários, principalmente mulheres de empresários da cidade, na perspectiva de ajudar pessoas necessitadas. O formato de fundação permitia a arrecadação de recursos e o recebimento de doações da iniciativa privada [...].

Com o passar dos anos, a FASC foi se estruturando e implantando ações previstas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), vinculadas à Proteção Social Básica e à Proteção Social Especial[10], informa a Profissional A: “houve alteração na divisão dos territórios dos CRAS e ocorreu a implantação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), cujas equipes e serviços foram sendo reestruturados para atender as demandas da população”. Com base nas RAS existentes, passaram a funcionar seis Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo um deles na área rural – Distrito de Marechal Bormann.

No final do ano de 2012, o então Prefeito José Cláudio Caramori (PFL/DEM/PSD) decidiu

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

pela extinção da FASC. Segundo o depoimento da Profissional A, isso se deu para acompanhar “a estruturação da política de assistência social em nível nacional, garantindo repasse de recursos federais e estaduais” e, com isso, atuar em consonância com as diretrizes da Política Nacional da Assistência Social (PNAS, 2004) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Assim, cria-se a Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC), por Lei Complementar n. 498, de 17 de dezembro de 2012. Ainda, “essa decisão pode ter sido influenciada pela dificuldade que se tornou a composição do Conselho Fiscal da FASC, sempre na dependência para aprovar orçamentos, aplicação de recursos e prestação de contas” (Profissional A).

Em razão disso, ocorre a (re)organização na gestão da política de assistência social no município, caracterizando-se nível de gestão plena, ou seja, gestão total de proteção social básica e especial. Assim, foi implantada a Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC) como órgão gestor da política. (Profissional A).

Em 2015, Luciano Buligon (na época vice-prefeito) assumiu como Prefeito e desde então tem administrado a Prefeitura Municipal de Chapecó. No caso da SEASC, a gestão municipal da Assistência Social tem sido organizada por meio de ações ligadas à Diretoria de Proteção Social Básica: Gerência administrativa financeira e do trabalho; Gerência de Gestão do Suas; Gerência de Políticas Públicas para PcDs e Mulheres; Gerência de assuntos Indígenas; Gerência de Renda e Cidadania; Gerência dos Serviços de Proteção Social Básica - da qual fazem parte os sete Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); Gerência de Segurança Alimentar e à Diretoria de Proteção Social Especial: Gerência de Média Complexidade - fazendo parte dela dois CREAS (I e II); e, Gerência de Alta Complexidade. (CHAPECÓ, 2017).

Ao se referir sobre a estrutura de gestão da política de assistência social existente nos dias de hoje em Chapecó, a Profissional A informa que houve “avanços nos últimos anos, especialmente: na estrutura física dos equipamentos; na composição da equipe de trabalhadores do Suas; na oferta de serviços; e, no orçamento municipal destinado à Assistência Social”. Contudo, há desafios relacionados à não implantação de ações/serviços essenciais, especialmente, vinculados à Proteção Social Básica e à Gestão do Suas. O Plano Plurianual de Assistência Social da SEASC, quadriênio 2018 - 2021, destaca como desafios de gestão que se apresentam no processo de consolidação do Suas os que estão relacionados ao pacto federativo: atribuições dos entes federados; plano de cofinanciamento; apoio técnico insuficiente aos municípios; implementação de mecanismos de acompanhamento, fiscalização e controle social.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização de qualquer estudo de experiências concretas sobre políticas públicas - como é o caso da trajetória da Assistência Social em Chapecó - ou uma reflexão mais consistente acerca dos processos de implementação passa, necessariamente, por situá-las no contexto e nos cenários de debates que se fazem sobre os “modelos” de desenvolvimento, as compreensões do Estado como poder político, dos governos como administradores da “coisa pública” e da sociedade civil compartilhando responsabilidades na sua gestão.

No caso da política pública de Assistência Social que, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993 - alterada pela Lei n. 12.435 de 06 de julho de 2011, passa a regulamentar os artigos 203 e 204 da CF/88, os municípios são posicionados como *locus* privilegiado de sua execução, levando à necessidade de estudar as especificidades dos processos a fim de perceber os meandros da implantação da política e dos princípios emanados da Constituição Federal e das legislações complementares.

Em Chapecó, isso levou, inicialmente, o poder público municipal e a sociedade civil com suas forças sociais instituídas a se mobilizarem e se organizarem para atender os dispositivos legais, bem como, a participarem dos processos de implementação da política de Assistência Social. Processo esse que evidenciou avanços em termos de descentralização, efetividade da política e participação da sociedade em sua execução. Porém, estes avanços não se dão sem tensões e contradições, exigindo vigilância permanente dos diferentes atores envolvidos no sentido de consolidar a política na perspectiva da garantia de direitos.

Traçar considerações finais sobre o tema ora estudado “políticas públicas e a trajetória da assistência social em Chapecó: processos e desafios na sua constituição”, impulsionou a uma retomada dos fatos históricos que a marcaram desde então e para o reconhecimento dos avanços e dos desafios de gestão na sua consolidação político-administrativa, em conformidade com a PNAS e o SUAS. A consolidação da Assistência Social como política pública - direito do cidadão e dever do Estado - exige o entendimento de sua especificidade e, ao mesmo tempo, de seu caráter como política totalizante no campo social.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº. 8.742**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.435**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Presidência da República, 2011. . Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Brasília: MDS, Brasília, 2005. <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Deliberações da V conferência nacional de assistência social**. Brasília, 2005. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br%2Fcnas%2Fconferencias-nacionais%2Fv-conferencia-nacional%2Fconferencias-nacionais%2Fv-conferencia-nacional%2Fdeliberacoes.pdf> >. Acesso em: 17 jun. 2015.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23.ed. revisada e atualizada. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. UNIJUI, 2003.

CARLESSO, Kátia Regina. **A especificidade da política de assistência social e a intersetorialidade**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) - Universidade Comunitária a Região De Chapecó - UNOCHAPECÓ, Chapecó, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

CHAPECÓ. **Plano Plurianual de Assistência Social 2018-2021**, Chapecó: Secretaria de Assistência Social (SEASC), 2017.

CHAPECÓ. **Lei nº 6.665**. Reestrutura o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Chapecó: Prefeitura Municipal, 2014.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. 8.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

LARA, Tiago Adão. **Caminhos da razão no ocidente: a filosofia ocidental, do renascimento aos nossos dias**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

LUZA, Edinaura. **Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, 2011.

MATTOSO, Jorge. Produção e emprego: renascer das cinzas. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 115-32.

MORAES, Simone Cristina. **A regionalização da política de assistência social em Chapecó: reconstrução histórica**. 2004. 84f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Serviço Social) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), Chapecó, 2004.

PFEIFER, Mariana. O "social" no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

SEABRA, Nuely Fátima. **Trabalho profissional do assistente social e política pública:** atuação na política de assistência social em Chapecó. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Florianópolis, 2003.

SILVA, Maria O. S. (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe.** São Paulo: Cortez, 2014.

SOARES, Raquel Cavalcante. Contrarreforma na Política de Saúde e prática profissional do Serviço Social nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social.** Recife: Universitária/UFPE, 2010, p. 337-382.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

VIEIRA, Evaldo. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta:** a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: Editora SENAC, 2000. p. 185-217.

[1] Entendidos aqui como propostas concretas, e justificadas ideologicamente, de organização da sociedade, em determinado contexto histórico e de relações de classe.

[2] Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina.

[3] Para obter essas informações com informantes-chave, observou-se todos os procedimentos éticos necessários.

[4] Rápidas pinceladas, dando o tom de uma concepção dominante até o processo de redemocratização.

[5] Tendo presente que o discurso da “revolução” foi alimentado pela ideia de que o Brasil precisava de um Projeto Nacional, capaz de integrar os diferentes grupos étnicos que compunham a Nação brasileira; superar as desigualdades sociais e regionais; e avançar em direção ao progresso, representado pela urbanização e pela industrialização (IANNI, 1994; ROTTA, 2007).

[6] Para uma análise detalhada dessas ações pode-se consultar Couto, 2004; Behring e Boschetti, 2006; entre outros.

[7] No início dos anos de 1990, as primeiras medidas para colocar o Brasil alinhado ao novo projeto do capital, iniciaram-se no governo de Collor de Mello, especialmente, no que se refere à redução e desregulamentação do Estado. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), concretizaram-se os projetos reformistas conservadores, sendo a “reforma” do Estado o principal alvo dessas medidas. O projeto intelectual da “reforma” elaborado por Bresser Pereira, então ministro do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) provocou mudanças significativas, especialmente, relacionadas aos serviços não

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

exclusivos, correspondentes ao setor em que o Estado passa a atuar no campo “do social”, simultaneamente com organizações públicas não estatais. Tal estratégia neoliberal seguiu redirecionando o papel do Estado no âmbito das políticas públicas sociais, por meio da racionalização de gastos, da descentralização de ações para a sociedade civil e para o setor privado - processo esse denominado de contrarreforma, na medida em que configura um Estado mínimo e reducionista no campo dos direitos sociais (SOARES, 2010).

[8] A história oficial do município de Chapecó iniciou há 100 anos, ao ser criado em 25 de agosto de 1917 pela Lei n. 1.147 do governo Estadual. Entre as maiores cidades de Santa Catarina, Chapecó é a quinta maior. Sua população no último censo do IBGE (2010) era de 183.530 pessoas, sendo que a população estimada em 2017 atingiu 213.279 pessoas. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/chapeco/panorama>.

[9] Conforme o Plano Municipal de Assistência Social, período 2002-2005, as RASs desenvolviam ações, programas e projetos relacionados ao Plantão Social, Programa de Renda Mínima, Central de Doações e Programa da Mulher. Somados a essas ações outras eram desenvolvidas sob a responsabilidade direta da SASH - RAS Centro: Auxílio Funeral, Passagens, Auxílio aos Usuários de Rua (MORAES, 2004, p. 26).

[10] O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A Proteção Social Básica é destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A Proteção Social Especial é destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>.