

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

VALÉRIA DA SILVA BARBOSA GIMENES

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
perspectivas para o exercício profissional do assistente social**

FRANCA/SP

2009

VALÉRIA DA SILVA BARBOSA GIMENES

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
perspectivas para o exercício profissional do assistente social**

Dissertação apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. José Fernando Siqueira da Silva

FRANCA/SP

2009

VALÉRIA DA SILVA BARBOSA GIMENES

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
perspectivas para o exercício profissional do assistente social**

Dissertação apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Prof. Dr. José Fernando Siqueira da Silva

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca, _____, de _____ de 2009.

Ao meu grande amor Júlio que há 18 anos tem sido meu companheiro, acreditando que as dificuldades apresentadas em nossos caminhos seriam passageiras.

Aos meus filhos: Tayane, “estrela” da minha vida que, muitas vezes, me ensina a ter serenidade e paciência. E, Luan um anjo enviado para me fortalecer nos momentos de desesperança.

À minha querida mãezinha que “sentiu”, mais do que eu, os sintomas da quimioterapia.

Ao meu pai que sempre contava histórias de pacientes que venceram o câncer, como forma de me animar.

À minha irmã, amiga em todos os momentos.

Aos meus irmãos, cunhados, sobrinhos e afilhados pelo apoio.

À Isabela, pelas “cartinhas” de otimismo e fé.

À Eliete por sua companhia na sala de espera do hospital, suas orações muito me fortaleciam.

AGRADECIMENTOS

A Deus e a toda espiritualidade, pela presença em todos os segundos de minha existência.

À minha querida amiga Abigail que me ajudou a “encontrar o chão” num momento tão difícil.

À Geisa que me acolheu e cuidou de mim de uma forma tão especial.

Às amigas: Ana Marta, Carmem Mendes, Carmem Cintra, Claudia Valadão, Eliete Maria Neves, Juliana, Luzia, Márcia Helena, Regina Lydia, Sônia, Lúcia, Mariana, Fátima Carvalho e sua irmã Ana Lúcia, que sempre reservaram um momento para uma palavra amiga, através de uma visita ou de um telefonema.

Às amigas que se mantiveram distantes por algum motivo, mas que tenho certeza, enviaram e continuam enviando vibrações positivas visando meu restabelecimento.

Às amigas da “Comunidade do Orkut”: “Faço/fiz quimio e tou lindona”, companheiras na luta contra o câncer.

Ao coral tia Nina que vêm confirmar aquele ditado popular: “*Quem canta seus males espanta*”.

Aos médicos: Dr. Márcio Henrique Giron Haber (mastologista), Dr. Antonio Luis Borges (cirurgião plástico), Dr. José Reinaldo de Paula Tasso (oncologista) e Dr. André Luis de Paula Tasso (radioterapeuta), que disponibilizaram os recursos e medicamentos mais modernos direcionados ao tratamento da neoplasia de mama.

Aos funcionários do Hospital do Câncer de Franca que desempenham seu trabalho de uma maneira tão competente e carinhosa.

A todos os amigos e usuários da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social.

Aos profissionais que contribuíram com a pesquisa, enriquecendo nossa reflexão sobre o processo interventivo do Serviço Social.

À Professora Dra. Maria Carmelita Yazbek, que foi solícita em me conceder a entrevista e compartilhar comigo, parte do seu imenso acúmulo teórico na área do Serviço Social.

Ao José Antonio pelo *abstract*, "*thanks*". Nossos caminhos se cruzaram de uma forma jamais imaginada, mas com certeza nossos laços de amizade serão eternos.

Ao meu querido professor e orientador Dr. José Fernando, por quem sempre tive admiração por sua competência, compromisso ético-político e, principalmente, por seus ideais. Hoje o considero um grande amigo.

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. **Política Nacional de Assistência Social: perspectivas para o exercício profissional do assistente social**. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2009.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar o processo interventivo do assistente social no contexto atual da implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e do modelo de gestão proposto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e regulamentado através da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005). A pesquisa recupera importantes acontecimentos da realidade brasileira em relação às políticas sociais e sua interface com o Serviço Social. Apresenta os princípios e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social e a nova forma de organização da Proteção Social na realidade brasileira. O universo da pesquisa empírica foi composto pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Franca, que tem como principal objetivo desenvolver serviços, programas e projetos no âmbito da Proteção Social Básica (PSB). Os sujeitos selecionados para participarem da pesquisa são: assistentes sociais e coordenadores dos Centros de Referência, representante do órgão gestor municipal, representante da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da região administrativa de Franca e da Professora Dra. Carmelita Yazbek (especialista na área). Buscou-se identificar os limites e os principais avanços no processo interventivo do assistente social e na política de assistência social, na realidade de Franca. A pesquisa revela a necessidade de reflexão sobre aspectos teórico-metodológicos, éticos-políticos e técnico-operativos do Serviço Social, bem como ressalta a importância permanente do processo de qualificação e de formação profissional.

Palavras-chave: processo interventivo; serviço social; políticas sociais; assistência social; Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. **Política Nacional de Assistência Social: perspectivas para o exercício profissional do assistente social**. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2009.

ABSTRACT

This work had as a goal to analyze the social worker interventionist process in the present context of the implementation of the Social Work National Policy (PNAS/2004) and of the management model proposed in the Social Work Organic Law and regulated through the Basic Operation Rule – NOB/SUAS/2005 (NOB). The research recovers important facts of Brazilian reality concerning the social policies and their interface with the Social Service. It shows the Social Work United System principles and guidelines and the Social Protection new organization form in Brazilian reality the empirical research universe was made of the Social Work Reference Centers (CRAS) of Franca municipality, which have as a main goal to develop services, programs and projects in the Basic Social Protection field. The research subjects were social workers and Reference Centers coordinators, the municipal management body representative, the Assistance and Social Development Bord of Directors representative and professor Doctor Carmelita Yazbek (specialist in the area). The limits and main advancements in the social worker's interventionist process and in the social work policy in the reality of Franca. The research reveals the necessity of reflecting on theoretical, methodological, ethical, political, technical and operation aspects of the Social Service, as well as it emphasizes the permanent importance of the qualification process and professional development.

Keywords: interventionist process; social service; social policies; assistance social; Social Work Reference Centers.

LISTA DE SIGLAS

ANAS	Associação Nacional de Assistentes Sociais
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência
ABESS	Associação Nacional de Ensino de Serviço Social
ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BVJ	Benefício Variável Jovem
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBIA	Centro Brasileiro para Criança e Adolescência
CEAF	Conselho das Entidades Assistenciais de França
CEFAS	Conselho Federal de Assistentes Sociais
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNAS	Conselho Nacional de Assistentes Sociais
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COCAPEC	Cooperativa de Cafeicultores e Agropecuaristas
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
COOPERFRAM	Cooperativa de Materiais Recicláveis de França
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
GRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CSU	Centro Social Urbano

DC	Desenvolvimento de Comunidade
DEPROSS	Departamento de Promoção Social
DRADS	Diretoria Regional de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONSEAS	Fórum Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação do Bem Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEB	Movimento Eclesial de Base
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/ RH	Norma Operacional de Recursos Humanos
PAIF	Programa DE Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCFM	Plano de Combate à Fome e à Miséria
PASEP	Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto

PIN	Programa de Integração Nacional
PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDHAS	Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNISER	Unidade de Serviço Social

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	14
CAPÍTULO 1 POLÍTICA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL	19
1.1 O Serviço Social e as bases para o surgimento da proteção social brasileira: breves indicações	19
1.2 A transição para a democracia liberal: o amadurecimento profissional e a modernização da assistência social	27
CAPÍTULO 2 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	46
2.1 O Sistema Único de Assistência Social.....	46
2.2 Os Programas de Transferência de Renda	67
CAPÍTULO 3 CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO ÂMBITO DO “SUAS”	71
3.1 Caracterização do município de Franca	71
3.1.1 <i>Breve história da cidade</i>	<i>71</i>
3.1.2 <i>Breve percurso da Política de Assistência Social no município.....</i>	<i>72</i>
3.1.3 <i>Dados recentes</i>	<i>74</i>
3.2 A Implantação dos Centros de Referência na cidade de Franca	79
3.3 O papel do Assistente Social na implementação da Política Nacional de Assistência Social nos CRAS	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	111

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de Consentimento.....	122
Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	123
Apêndice C – Roteiro de entrevista com Assistentes sociais.....	124
Apêndice D – Roteiro de entrevista com coordenadores do CRAS.....	125
Apêndice E – Roteiro de entrevista com Diretora da DRADS.....	126
Apêndice F - Roteiro de entrevista com Diretora da rede de Assistência do Município de Franca	127
Apêndice G - Roteiro de entrevista com a Professora Carmelita Yazbek	128

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O interesse pela pesquisa surgiu da aproximação da pesquisadora com a área de Assistência Social no município de Franca desde 2003, pouco antes de se iniciar a discussão sobre a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O que mais nos instigou foi o processo de habilitação dos municípios “na corrida” pelo financiamento das ações, que exigiu alterações na denominação dos equipamentos existentes para atender às exigências estabelecidas na legislação.

Registrar e discutir esse processo de construção que tem como objetivo principal instaurar em todo território brasileiro um mesmo modo de gestão e alcance da PNAS como direito universal de cidadania, torna-se muito oportuno por se tratar de um momento histórico na área da Assistência Social que busca romper com padrões tradicionais de subalternidade e improvisação que, ainda, marcam esse campo de atenção às necessidades sociais dos segmentos populares. Nesse contexto, a principal preocupação foi analisar como a efetivação da legislação acontece no cotidiano profissional dos assistentes sociais nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), identificando limites e possibilidades da relação teoria e prática.

No primeiro momento da pesquisa realizou-se o levantamento da bibliografia especializada, tendo como referência os principais autores que abordam o exercício profissional do assistente social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Concomitantemente à leitura do conteúdo teórico, realizou-se a organização dos documentos que respaldam o novo modelo de gestão. Dentre eles podemos citar: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), a Norma Operacional de Recursos Humanos – NOB/RH/SUAS, o Guia de Orientação Técnica (SUAS) nº 1- Proteção Social Básica, o Manual de Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF) e outros documentos pertinentes à área do Serviço Social. O conteúdo do estudo exploratório foi registrado por meio de ficha documental, para facilitar, posteriormente, a organização dos dados.

O universo da pesquisa foi constituído pelos Centros de Referência de Assistência Social que estão vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Humano e

Ação Social (SEDHAS), da cidade de Franca, cujo objetivo é executar a política de assistência no município de Franca. Os sujeitos da pesquisa foram os Coordenadores e Assistentes Sociais que atuam nos (CRAS), localizados em cinco regiões da cidade. Foram entrevistados 05 (cinco) Coordenadores que, também, possuem formação em Serviço Social e 05 (cinco) assistentes sociais.¹ Posteriormente julgou-se importante acrescentar depoimentos de representantes do órgão gestor Municipal e da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo.

A Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social atua através de serviços, programas, projetos e benefícios de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial para famílias, grupos e indivíduos que deles necessitem nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) ou nos outros equipamentos da cidade de Franca.² Em relação aos Programas desenvolvidos estão inseridos: Transferência de Renda (Programa Bolsa Família (PBF), Renda Cidadã, Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI), Renda Mínima, Ação Jovem e Agente Jovem), Programa Família Acolhedora³, Projeto Sementes do Amanhã (parceria com entidades da sociedade civil, para atendimento de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos com atividades complementares), Curso Profissionalizante (pedreiro) e Cooperativa de Materiais Recicláveis de Franca (COOPERFRAN).

A Diretoria Regional de Assistência Social (DRADS) é um órgão descentralizado subordinado à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. Tem como função assessorar na formulação, coordenação e avaliação da política de Assistência dos municípios que compõe a Região Administrativa⁴ de Franca formada por vinte e três municípios.

¹ Os nomes das (os) informantes foram mantidos em sigilo.

² Casa do Aconchego que oferece atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica que foram abandonadas ou retiradas de sua família de origem por determinação judicial, porém a partir de 2008 as ações foram transferidas para Instituto Samaritano; Mosaico que atendeu (até 31-03-2009) adolescentes que cometeram ato infracional, que cumprem medidas sócio-educativas de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida; e Abrigo Provisório que atende às populações migrantes, itinerantes e de rua.

³ As famílias inseridas no Programa são cadastradas pelo poder judiciário e monitoradas por uma equipe que oferece suporte sócio-educativo, psicológico e financeiro.

⁴ Os municípios da Região Administrativa de Franca são: Aramina, Batatais, Buritzal, Cristais Paulista, Franca, Guará, Igarapava, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, São José da Bela Vista, Ipuã, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Sales Oliveira e São Joaquim da Barra.

Contribuiu para a reflexão do tema a Prof^a. Dra. Maria Carmelita Yazbek⁵ expoente nacional na área do Serviço Social, conhecida por suas contribuições na área da Assistência Social que, de maneira ímpar enriqueceu a pesquisa por meio da reflexão da Política Nacional de Assistência Social enquanto política pública, bem como, auxiliou na discussão sobre a intervenção do assistente social nos Centros de Referência de Assistência Social.

A escolha do universo justificou-se no fato de que a pesquisadora, atuando na área de Assistência Social, considerou a temática de grande relevância teórico-prática. É importante enfatizar que houve uma constante preocupação na busca de um “certo distanciamento” da realidade estudada (ainda que não exista neutralidade), postura esta necessária para a realização do estudo (sobretudo por se tratar de nosso âmbito de trabalho). Deixamos, então, que os sujeitos entrevistados revelassem os limites e as possibilidades da prática cotidiana.

Embora a NOB/SUAS determine uma equipe de referência envolvendo outros profissionais, este estudo prioriza a intervenção do assistente social pelo seu histórico envolvimento com a questão social⁶, principalmente na área da Assistência Social.

O recorte temporal dado à pesquisa empírica foi de quatro anos, sendo de 2004 a 2007, buscando analisar como a assistência estava organizada antes e posteriormente à promulgação da PNAS.

A ênfase da pesquisa de campo foi baseada na coleta de informações por meio da narrativa oral. Para coleta de informações foram utilizadas técnicas combinadas: as entrevistas estruturadas (através de roteiro previamente formulado com perguntas abertas), a observação e a análise dos documentos. Foi realizado um pré-teste para verificar possíveis correções. Após o término da aplicação das entrevistas, foram realizadas suas transcrições para análise e interpretação dos dados coletados. O objetivo e o enfoque dado às questões foi a coleta de

⁵ Atualmente Maria Carmelita Yazbek é professora no curso de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e membro do Conselho Científico e Acadêmico da Faculdade de Serviço Social da UNLP - Argentina. É Consultora da Fundação das Universidades Portuguesas - FUP, na qualidade de Avaliador Externo do Ensino de Serviço Social em Portugal. Coordena a equipe da PUC - SP em um Programa de Cooperação Acadêmica – PROCAD - CAPES envolvendo a Universidade Federal do Maranhão; a PUC-SP e a PUC- RS. Pesquisa sobre Programas de Transferência de Renda no Brasil e sobre a implantação do SUAS no país.

⁶ A questão social é apreendida “[...] como um conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2000, p. 27).

informações que identificassem qualitativamente a ação profissional no processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social nos CRAS na cidade de Franca.

A análise dos dados baseou-se na perspectiva da totalidade⁷, articulando as informações obtidas na pesquisa de campo com a pesquisa bibliográfica. Foi possível observar a relação entre o que a legislação prevê e o que de fato a categoria profissional está efetivamente construindo com o atendimento social na cidade de Franca.

Assim, buscamos articular o estudo realizado sobre o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social e o exercício profissional do assistente social no município de Franca, a partir das falas dos depoentes, buscando compreender e desvelar os entraves e dificuldades que envolvem a temática na realidade brasileira.

Embora a intenção da pesquisadora fosse o cumprimento do cronograma estabelecido no dia do Exame Geral de Qualificação realizando a defesa até o mês de março de 2008, por motivo de afastamento médico, foi necessária a prorrogação do prazo.

Por certo muitos avanços ocorreram no processo de efetivação da Política Nacional de Assistência Social após realização das entrevistas nos Centros de Referência de Assistência Social do município de Franca e, conseqüentemente, no processo interventivo da profissão. Isso, no entanto, não desqualifica a nossa intenção de apontar os principais avanços e desafios enfrentados no cotidiano profissional dentro do recorte temporal que foi proposto.

No primeiro capítulo realizamos estudo teórico das políticas sociais levando em consideração aspectos políticos e econômicos da realidade brasileira, dando ênfase na política de Assistência Social. Enfatizamos o percurso do Serviço Social dentro deste contexto e sua busca constante de romper com traços assistencialistas através principalmente do Movimento de Reconceituação e do Projeto Ético-político da profissão.

No segundo capítulo enfatizamos as diretrizes da Nova Política de Assistência Social através do Sistema Único de Assistência Social, da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) e da Norma Operacional Básica de Recursos

⁷ Sobre a perspectiva da totalidade e seu sentido ontológico, consultar Lukács (1979).

Humanos (NOB/RH), realizando a interlocução com os depoimentos dos profissionais sobre a legislação e o processo de implantação.

No terceiro capítulo apresentamos os conceitos estabelecidos nos documentos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sobre os objetivos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), bem como sua importância para garantia da Proteção Social Básica prevista na PNAS; enfocamos o processo interventivo do assistente social nesse contexto no município de Franca e realizamos reflexão sobre as dificuldades comuns apontadas pelos sujeitos da pesquisa.

Por último, elencamos nas considerações finais os desafios apontados no texto, em relação ao processo de implantação da Política e do processo interventivo do Serviço Social permeado por desafios, para que de fato a política de Assistência seja considerada política pública com caráter universal.

CAPÍTULO 1 POLÍTICA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

1.1 O Serviço Social e as bases para o surgimento da proteção social brasileira: breves indicações

Trataremos da política pública no Brasil para discutir, posteriormente, a política de Assistência Social como direito a partir do marco Constitucional de 1988 que tem como principal avanço o reconhecimento de que o Estado deve assumir a responsabilidade em relação aos direitos sociais. Surge, então, a noção de Proteção Social Não contributivo, objetivando o enfrentamento da pobreza, da desigualdade e da exclusão social⁸.

Para entendermos os desafios postos sobre as políticas sociais desenvolvidas no capitalismo contemporâneo é preciso compreender o significado do termo “Política”, conforme aponta Boschetti (2008, p. 87). Segundo a autora o termo possui dois significados básicos: o primeiro possui uma relação mais clássica vinculada com eleições, voto, partidos, parlamento, governo; o segundo sentido se refere às ações do Estado frente às demandas e necessidades sociais da população.

A maioria dos autores pesquisados é unânime em salientar que as políticas sociais gestaram-se como processo social na confluência estabelecida entre a ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, a luta de classes potencializada pelo movimento operário e o desenvolvimento da intervenção estatal, sendo a legislação fabril precursora do papel que iria caber ao Estado na relação com as classes e os direitos sociais. Porém, as respostas oferecidas à questão social, defendidas e assumidas pelo Estado capitalista, tinham caráter repressivo e incorporavam reivindicações apenas de algumas demandas da classe trabalhadora.

As políticas sociais surgem em conjunturas históricas determinadas, que com o aprofundamento do capitalismo na formação econômico-social, marcam o

⁸ A palavra exclusão social tem gerado diferentes compreensões. O termo tem, aqui, tão somente, o sentido de afirmar que os segmentos mais pobres da população vivem num contexto em que seus direitos civis, políticos e sociais são sistematicamente violados.

deslocamento da “questão social” de um segundo plano da história social para progressivamente, colocá-la no centro das atenções que atravessam a sociedade.

Para Boschetti (2008, p.94), política pública não é sinônimo de política estatal.

A palavra pública, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de res pública, isto é, res (coisa), pública (de todos), e por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado, quanto a sociedade. É em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.

Portanto, as políticas públicas, entre elas as políticas sociais, têm sentido quando visam concretizar os direitos sociais conquistados pela sociedade com apoio das leis que se operacionalizam por meio de programas, de projetos e de serviços. É preciso que as políticas públicas tenham como princípio o interesse comum, atendendo demandas legítimas da população.

Trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. (BOSCHETTI, 2008, p. 96).

Analisando, especificamente as políticas sociais, Boschetti (2008) ressalta alguns elementos essenciais para explicar seu surgimento e consolidação: o desenvolvimento do capitalismo (e de suas estratégias de acumulação prevalentes), o papel do Estado na regulação e na implementação das políticas sociais e a pressão da classe operária. Portanto, para as autoras, é necessário compreender a articulação existente entre as políticas sociais e a política econômica e o intenso processo de lutas sociais que se constituíram nesse contexto. Nesse cenário é necessário discutir o papel do Estado na sua relação com os interesses das classes sociais, para identificar se ele privilegia as políticas econômicas em detrimento das políticas sociais. Além disso, é importante identificar forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e que interferem na formulação da política social. Há de se destacar, ainda, a existência da dimensão cultural que está relacionada à política, uma vez que os sujeitos políticos são portadores de valores que interferem na formatação das políticas sociais.

Compreender os processos históricos que influenciaram a política social na realidade brasileira, incluindo o neoliberalismo, a reestruturação produtiva⁹ e a mundialização do capital¹⁰, são fundamentais para verificar a conexão entre política social e Serviço Social e perceber o significativo amadurecimento teórico no campo da profissão.

A história mostra que o Serviço Social, como profissão, institucionaliza-se e consolida-se, no Brasil, respondendo aos interesses burgueses da sociedade capitalista. Porém, nos últimos trinta anos, grande parcela dos profissionais vem buscando novas bases de legitimação e uma nova identidade para a profissão, comprometidos com as classes subalternas.

Podemos constatar que a assistência era utilizada pelo aparato burocrático do Estado, das empresas e entidades privadas como mecanismos do exercício de poder de classe, com vistas ao enfraquecimento da organização dos trabalhadores.

Com o surgimento das grandes instituições assistenciais, estatais, paraestatais e autarquias, a partir de 1940, amplia-se, consideravelmente, o mercado de trabalho para a profissão, inserindo o assistente social na atividade institucionalizada. Suas bases de legitimação passam do laicato da igreja católica, de cunho caritativo aos necessitados, deslocando-se para o Estado e setores empresariais da sociedade, tendo como finalidade uma prática ideológica junto aos trabalhadores urbanos e suas famílias. Nesse período, amplia-se e diversifica-se a população usuária das políticas sociais do Estado e, concomitantemente, o assistente social se transforma numa categoria profissional remunerada composta por representantes dos setores médios e da pequena burguesia que passam a se interessar pela profissão.

A instituição do Serviço Social, sendo ela própria polarizada por interesses de classes contrapostas, participa, também do processo social, reproduzindo e reforçando as contradições básicas que conformam a sociedade do capital, ao mesmo tempo e pelas mesmas atividades em que é mobilizada para reforçar as condições de dominação, como dois pólos inseparáveis de uma mesma unidade. (IAMAMOTO, 1998, p. 94)

⁹ Segundo Mandel (1982), o termo significa a revolução tecnológica e organizacional na produção a partir dos anos 1980 em busca do diferencial de produtividade do trabalho, como fonte de super-lucros.

¹⁰ Conforme analisa Chesnai (1996), o processo de mundialização da economia refere-se à reformulação das estratégias empresariais e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais, que implica uma redivisão social e internacional do trabalho e uma relação centro/periferia, combinada ao processo de hipertrofia das operações financeiras.

A partir de 1950 o Serviço Social passa a ter presença significativa no Desenvolvimento Nacional, através do Desenvolvimento de Comunidade, apoiado por organismos internacionais, dentre eles a Organização das Nações Unidas (ONU), tendo como estratégia integrar os esforços da população aos planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

O Assistente Social é chamado a constituir-se no agente institucional de “linha de frente nas relações entre a instituição e a população, entre os serviços prestados e a solicitação dos interessados dos mesmos serviços. Dispõe de um poder, atribuído institucionalmente, de selecionar aqueles que têm ou não direito de participar dos programas propostos, discriminando entre os elegíveis, os mais necessitados, devido a incapacidade da rede de equipamentos sociais existentes de atender todo o público que teoricamente, tem acesso a eles. (IAMAMOTO, 1998, p. 114).

Foi através de uma profunda agitação política em toda a América Latina (1961-1964) contra a crise do modelo desenvolvimentista (que se desdobrou, no Brasil, na resistência à Ditadura Militar na segunda metade dos anos 1960), que se inicia uma perspectiva crítica ao Serviço Social tradicional no Brasil, levando os profissionais a experimentarem novas alternativas de ação profissional nos movimentos sociais em busca de mudanças.

Nesse período, no Brasil o Governo de João Goulart assume a presidência após a renúncia de Jânio Quadros e tenta promover, mediante uma política populista de maior radicalização, o nacionalismo desenvolvimentista contrapondo-se ao processo de internacionalização da economia brasileira e abrindo espaço para os processos de mobilização e lutas a favor das mudanças de base, no contexto de um processo de ampla luta política (SILVA, 2006, p. 27).

Verifica-se, nesse período, um engajamento de vários setores sociais na luta por reformas estruturais e de base (operários, estudantes, intelectuais, sindicatos, Movimento de Educação de Base (MEB), Centros Populares de Cultura, Ação popular e outros), fato que intensificou um processo de conscientização e politização. Por outro lado, os militares, a igreja católica e a imprensa (na sua maioria), que possuíam posições diferentes, opuseram-se à posse de Goulart.

A intervenção do Serviço Social, nesta conjuntura, se revela sobre duas vertentes: de um lado a profissão é cada vez mais absorvida pelo aparelho estatal tendo como principal objetivo a integração social. A ação ligada à Doutrina

Social da Igreja cede lugar à influência de correntes psicológicas (principalmente a psicanálise) e a correntes sociológicas. Destaca-se, aqui, no terreno do conhecimento, correntes filosóficas positivistas e funcionalistas, que modernizaram os métodos tradicionais de Serviço Social de Casos, de Grupo e de Comunidade (SILVA, 1984, p. 12-13). Por outro lado, um reduzido setor da categoria profissional é influenciado pelo novo posicionamento dos cristãos de esquerda, que colocam a conscientização e a politização em função das mudanças estruturais. Essa nova postura permite que se registre, no período 1960-1964, uma prática desse reduzido grupo de assistentes sociais que parte de uma análise crítica da sociedade, percebendo as contradições e a necessidade de mudanças radicais (AGUIAR, 1985, p. 104).

A ruptura com a herança conservadora se expressa como uma procura, uma luta por alcançar novas bases de legitimidade da ação profissional do Assistente Social, que, reconhecendo as contradições sociais presentes nas condições do exercício profissional, busca colocar-se a serviço dos interesses dos usuários, isto é, dos setores dominados da sociedade. (IAMAMOTO, 1997, p. 37).

O Desenvolvimento de Comunidade passa a ter caráter político, classista e crítico. A participação da comunidade passa a ser vista dentro de uma realidade com forças antagônicas permeadas por relações de dominação, buscando hegemonia das classes subalternas. Os assistentes sociais, comprometidos com essa nova perspectiva, posicionam-se com a ideologia dos cristãos de esquerda, inserindo-se nos Movimentos Eclesiais de Base (MEB), voltando-se, inicialmente, para o trabalho de alfabetização, educação popular e trabalho de sindicalização.

No primeiro momento do regime militar, os Movimentos Eclesiais de Base, os sindicatos e o Desenvolvimento de Comunidade que atuavam numa perspectiva mais crítica e política, foram desativados pela ditadura. Ressalta-se, aqui, a atuação dos assistentes sociais na execução das políticas sociais, principalmente na previdência social e no Desenvolvimento de Comunidade, instituídos com o objetivo de eliminar a resistência cultural às inovações, enquanto obstáculos ao crescimento econômico, bem como, a utilização da intervenção profissional no sentido de auxiliar na integração social da população ao projeto liderado pelos militares a partir de 1964.

O Serviço Social apresentou recuo em sua vertente crítica – do ponto de vista profissional – com o início da ditadura. A expansão do mercado de trabalho institucional estimulou o Serviço Social a empreender um debate sobre questões relacionadas à teoria e ao método, ainda que numa visão modernizadora, cientificista e tecnista¹¹. O encontro de Araxá, realizado em 1967, seguido posteriormente, do encontro de Teresópolis (1970)¹², marcam – ainda que sob o legado conservador-modernizante – o esforço da categoria profissional em torno da sistematização teórico-prática-metodológica do Serviço Social.

Na conjuntura do regime militar, colocam para prática do Serviço Social, a tendência modernizadora que busca o avanço técnico da profissão, com o objetivo de assumir com eficiência, uma ação profissional moderna. Vários autores apontam este, sendo o momento inicial do Movimento de Reconceituação do Serviço Social; conforme sustenta Lima (1982, p.13).

Netto (2007, p. 170) ressalta que:

Ainda que o Documento de Araxá não clarifique com rigor esta noção, percebe-se que ela é utilizada como um traço pertinente da ultrapassagem do tradicionalismo – à intervenção profissional que toma os “problemas sociais” de forma estanque deve substituir-se a “perspectiva da globalidade”.

No período de 1968-1974, a repressão aos movimentos populares organizados se intensifica, pois estes representavam uma ameaça ao regime. Os movimentos de crítica à ditadura sobreviveram na clandestinidade, sendo que muitos deles foram literalmente eliminados. O modelo econômico e político adotado faz com que o país viva uma fase de crescimento acelerado do Produto Interno Bruto (PIB), conhecido como o “milagre econômico”¹³.

O que se constata nesse período é que a política social brasileira passa a ser vinculada, cada vez mais, ao sistema produtivo, destacando a política de arrocho salarial e a substituição do sistema de estabilidade no emprego pelo Fundo

¹¹ Sobre a perspectiva modernizadora no Serviço Social, ver Silva e Silva da et al. (1994) e Netto (2007).

¹² Netto (2007) faz uma análise densa sobre o processo de reconceituação e seu significado.

¹³ Segundo Singer (1980, p. 61), o “milagre econômico” foi estimulado pela decisão política do governo de liberar crédito a partir de 1968, após vários anos de recessão, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego, custo reduzido de mão-de-obra pouco qualificada, acrescidos de uma grande propensão ao consumo por parte das camadas mais elevadas.

de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

São instituídos através do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974), vários programas na perspectiva de integração social: Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), objetivando assegurar a participação do trabalhador na expansão da renda nacional com incentivo ao aumento de poupança; (BNH) e Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), com vistas a expandir os programas de desenvolvimento social; Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), para apoiar as categorias de renda mínima; programas de colonização na região Transamazônica (PROTERRA), programas na área de educação, saúde, alimentação, habitação, além dos programas econômicos com vistas a recuperar as populações marginalizadas na zona rural e urbana; Programa de Integração Nacional (PIN), que prevê a construção da Transamazônica e da Rodovia Cuiabá – Santarém, Projeto Rondon e Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos – (CSU's), em 1975, privilegiando as áreas de lazer e cultura.

Toda essa política de integração tinha como objetivo criar bases para o mercado de massas, associando a assistência aos estímulos para o trabalho e ao aumento da eficiência do trabalhador. Nessa conjuntura, os Programas de Desenvolvimento de Comunidade são assumidos como propulsores e aceleradores do desenvolvimento, isto é, como elo integrador entre as populações e os programas governamentais, tendo em vista legitimar e implementar os programas oficiais.

Além dos programas na perspectiva de integração social, é importante ressaltarmos que a Legião Brasileira de Assistência (LBA) assume a coordenação da Assistência Social, juntamente com a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). A presença dessas instituições se materializa em nível nacional e estadual por meio, das Secretarias de Bem-Estar Social que se proliferam em todo o país, sendo que a Previdência Social fica sob a responsabilidade do Ministério da Previdência Social.

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) consolida-se, neste período, como órgão repassador de auxílios e subvenções e, conseqüentemente, fiscalizador e controlador de organizações sociais, públicas e privadas.

Segundo Silva (2006), o assistente social, neste contexto assume a responsabilidade pela operacionalização dos programas existentes nessas entidades e instituições o que, conseqüentemente, faz com que a profissão seja

influenciada pelas características e limites da política social, destacando: extrema centralização política e financeira em nível federal; acentuada fragmentação institucional para sua operacionalização; exclusão da participação social nos processos decisórios; forte conteúdo corporativo das demandas, decisões e implementação de programas; uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios e privatização de setores, como: saúde educação, habitação.

O Estado passa a ser o controlador da assistência, disciplinando as ajudas financeiras através de convênios, subordinando a rede privada, na prestação de contas através dos planos e fiscalização. As empresas privadas, nesse período, passam, também, a assumir medidas de política social complementando a ação governamental e repassando benefícios como estratégia de salário indireto, efetivando uma dependência e subordinação do trabalhador.

A formação profissional do assistente social passa a ser pautada pela busca da eficiência e da modernização da profissão (já claramente presentes nos documentos de Araxá e de Teresópolis – anteriormente citados), sendo que, o planejamento, a coordenação e a administração passam a desempenhar papel fundamental. Nesse sentido, há uma ênfase na capacitação profissional para uma atuação em níveis mais abrangentes (evidentemente sob os ditames do regime autoritário) e o envolvimento do assistente social com equipes interprofissionais.

É, também, a partir da primeira metade da década de 1970 que começa a ser gestado um diálogo mais próximo entre o Serviço Social brasileiro e a vertente marxista. Inicialmente, esse debate aparece orientado pelo estruturalismo de Louis Althusser, manifestado na crítica às instituições como aparelhos ideológicos de Estado, seguindo a tendência do Movimento de Reconceituação, em âmbito continental, naquele momento, que negava a prática institucional e enfatizava a militância política (SILVA, 2006, p. 35). É importante destacar, no entanto, que com todos os seus limites, esse debate com o marxismo - primeiramente sintetizado no método BH¹⁴ -, constitui-se na mais significativa proposta crítica elaborada na época para a formação e atuação do assistente social no Brasil.

¹⁴ O Método (BH) é resultante de experiências e formulações efetivadas entre 1972 e 1975 por um núcleo de docentes da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais, cujo expoente principal foi Leila Lima dos Santos (1983). Há de se destacar uma terceira tendência, de “inspiração fenomenológica” (NETTO, 2007), que surge no mesmo período a partir das experiências sistematizadas por Ana Augusta de Almeida (1986) no grupo da PUC-RJ. Ambas as perspectivas, no entanto, adquirem maior liberdade de expressão no final dos anos 1970 com a abertura política conquistada pelos movimentos sociais.

É na atividade deste grupo que a intenção de ruptura se explicita originalmente em nosso país, assumindo uma formulação abrangente que até hoje se revela uma arquitetura ímpar. (NETTO, 2007, p.261).

A autora Pereira (2002) ressalta que os anos de 1970 a 1973 foram os mais tiranos da história da repressão política brasileira, que culminou no aprofundamento das relações do Estado com o capital estrangeiro ampliando o fosso entre esse mesmo Estado com a maioria da população.

1.2 A transição para a democracia liberal: o amadurecimento profissional e a modernização da assistência social

Segundo Silva (2006) o período de 1974 a 1985 configurou uma movimentação dos assistentes sociais que refletem três dimensões para o Serviço Social com profissão: dimensão político organizativa, dimensão acadêmica e dimensão da intervenção profissional (inserção nos organismos da política social, nas empresas privadas e movimentos sociais).

Com relação à dimensão político organizativa, destaca-se a revitalização nos organismos básicos do Serviço Social, reativação das entidades sindicais e pré-sindicais, criação da Associação Nacional de Assistentes Sociais - ANAS, reativação do movimento dos estudantes, além de maior participação dos assistentes sociais na política partidária.

Na dimensão acadêmica, destaca-se a criação e o desenvolvimento da Pós-Graduação, Iniciação Científica e abertura da Editora Cortez, que contribui no processo de comunicação, reflexão e debates realizados pela categoria.

Na dimensão referente à intervenção profissional destaca-se, a busca de uma nova proposta profissional, articulando a profissão aos setores populares, porém, quase sempre reprimida.

A partir de 1977, com a crise internacional do petróleo, a economia brasileira retorna a elevados índices inflacionários. Há uma clara elevação da dívida externa (desmistificando, assim, a questão do “milagre econômico”) e explicita-se uma crise do Estado autoritário que irá se estender até o final da Ditadura.

Reaparece no cenário político a rearticulação da classe trabalhadora, por meio dos movimentos sindicais da sociedade civil (através do movimento pela moradia). As principais reivindicações são pelas questões de deterioração das condições de vida da população, contestação da política econômica e pela anistia política. Essa rearticulação das organizações populares e movimento sindical, conta com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação Brasileira de Imprensa e os setores progressistas da Igreja católica.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 – 1979), implementado pelo presidente Ernesto Geisel, preconizava uma política social que beneficiasse as populações que se situavam no nível da “pobreza absoluta”, visando uma distribuição de renda. A estratégia sócio-econômica do governo sustentou-se na conjugação da política de emprego com a política de salários, na política de valorização dos recursos humanos (através de programas nas áreas de educação, treinamento profissional, saúde, assistência médica, saneamento, nutrição), na política de integração social (por meio do PIS-PASEP, enquanto mecanismos destinados a suplementar a renda e a poupança e o patrimônio do trabalhador), na política de habitação, na ampliação da Previdência Social para atendimento de novas categorias da população (principalmente os mais pobres), pela progressiva universalização da legislação do trabalho e pela política de defesa ao consumidor para assegurar preços mais baixos aos produtos de consumo básico.

Inaugura-se, no governo Geisel, uma política denominada de “distensão”, cuja meta global é concluir a institucionalização do Estado de Segurança Nacional e criar uma representação política mais flexível (ALVES, 1984, p. 186), que permitia manter sobre controle o avanço organizativo que já se vislumbra no âmbito geral da sociedade civil, ao mesmo tempo em que busca novas bases de legitimidade para os governos militares. (SILVA, 2006, p. 37).

Pereira (2002) descreve que a política social do governo Geisel se intensifica, não como resposta às necessidades sociais, mas como uma via de reaproximação do Estado com a sociedade. Vários movimentos sociais revigoram-se nesta época, em torno dos pleitos pela democracia. O governo pressionado pelos movimentos sociais institui uma nova política salarial, restabelece o *habeas corpus* para crimes políticos, estabelece autonomia dos poderes Judiciários e Legislativo e decreta o fim das cassações.

No governo de João Batista Figueiredo (1979-1985) é preconizada uma ampliação da política de liberação, agora denominada “abertura”, permanecendo obediente aos parâmetros da “democracia forte”, estabelecidos pelo governo anterior, o que significa uma liberação planejada e controlada que, praticamente, distingue a oposição aceitável da intolerável (SILVA, 2006, p. 37). Em 1979, conquistou-se uma anistia política parcial, o que permitiu o retorno de todos os exilados políticos ao Brasil e a recuperação dos direitos das lideranças cassadas.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) foi instituído com objetivos de acelerar o crescimento de renda e do emprego, a melhoria da distribuição de renda (com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem estar das classes de menor poder aquisitivo), a redução das disparidades regionais, a contenção da inflação, o equilíbrio do balanço de pagamento, o controle do endividamento do setor energético e o aperfeiçoamento das instituições políticas.

A Assistência Social, no período da ditadura militar, sempre esteve subordinada aos preceitos da Doutrina de Segurança Nacional, funcionando como forma de legitimação política do regime. No contexto dessa sociedade repressiva e autoritária cresce a rearticulação da sociedade civil, emergindo um amplo movimento popular por meio da união entre as Comunidades Eclesiais de Base, ligadas à igreja católica (inspiradas na Teologia da Libertação), os grupos associativos e o novo movimento sindical emergente efetivando esta aliança nas áreas urbanas e rurais. Importante destacar o Movimento contra Carestia, que mobilizou os maiores Centros Urbanos e as greves operárias de 1978, 1979, 1980 e 1982, culminando com a grande movimentação pelas diretas-já.

A organização dos trabalhadores favorece a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) e o surgimento de centrais sindicais nacionais, constituindo-se em alternativas para enfrentamento da progressiva deterioração das condições de vida da classe trabalhadora e das camadas médias da população que compartilhavam o processo de pauperização. O Estado, diante do quadro conjuntural, exige que a profissão desempenhe com maior eficácia a função de mediadora de conflitos (presente desde a origem do Serviço Social), entre o aparato assistencial e seus beneficiários. O objetivo era conquistar o apoio das populações aos programas governamentais de desenvolvimento. Por outro lado, a pressão dos movimentos sociais populares apresenta ao Serviço Social, novas demandas,

incluindo o apoio ao processo de organização, além de repassar serviços e programas existentes, considerando as reais necessidades de sobrevivência material.

Portanto, foi no período de 1979 a 1985 que setores profissionais dos assistentes sociais aprofundam as propostas do período de 1960 a 1964 (abortadas com o início da ditadura militar), desenvolvendo debate fértil sobre o caráter político da prática profissional e, conseqüentemente, desmistificando a questão da pretensa neutralidade, enfatizando a necessidade do Serviço Social se posicionar a serviço da clientela. Embora, num primeiro momento, a ação profissional fosse confundida com uma ação político-partidária (levando inclusive à necessidade de abandonar os espaços institucionais), esse processo começa a ser revisto já no final dos anos 1970. Inspirado na obra de Antonio Gramsci e na noção de Estado ampliado foi possível perceber a instituição como espaço contraditório e de lutas permanentes. Desenvolveu-se, então, aos poucos, na primeira metade dos anos 1980, uma revisão sobre a prática institucional e suas possibilidades, dissociando os objetivos da instituição dos objetivos da categoria profissional.

O ano de 1979 ficou conhecido como “ano da virada”.

No âmbito do Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo surge um movimento de oposição à direção conservadora. Por meio de uma rearticulação da Associação Profissional de Assistentes Sociais, a oposição vence a disputa e desencadeia uma repercussão nacional. Nesse mesmo período ocorrem amplos esforços na articulação do movimento sindical dos assistentes sociais, reativando alguns sindicatos e associações, culminando na criação da Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS), em 1983.

O III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, ocorrido em 1979, foi considerado um marco importante para a reorganização política da categoria profissional dos assistentes sociais. Convidados especiais, representados pelas autoridades do regime militar, foram substituídos por dirigentes de organizações populares.

Foi, também, em 1979, que a Associação Nacional de Ensino de Serviço Social (ABESS) institui um novo currículo mínimo para o curso, na Convenção Nacional realizada em Natal, aprovado em 1982, pelo Conselho Federal de Educação, tornando-se obrigatório para todos os cursos de Serviço Social do Brasil. Inaugura também, no mesmo ano, a Revista Serviço Social & Sociedade, por

sugestão de um grupo de assistentes sociais de São Paulo, contando com o suporte da Editora Cortez & Moraes, atualmente Cortez Editora. Esse importante espaço editorial favoreceu a publicação das produções e dos debates intelectuais em âmbito nacional.

Em 1981, começa a funcionar a primeira turma do único curso de doutoramento em Serviço Social na América Latina, sob a responsabilidade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, verificando-se, em 1982 o reconhecimento oficial da pesquisa em Serviço Social pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), abrindo uma linha específica de financiamento de pesquisa e constituindo um comitê assessor próprio para avaliação dos projetos apresentados por assistentes sociais pesquisadores. (SILVA, 2006, p. 41).

A partir do avanço acadêmico do Serviço Social, as publicações brasileiras passam a influenciar a literatura latino-americana que, anteriormente, constituía o principal suporte para a formação dos assistentes sociais do país.

A partir da segunda metade dos anos 80, o país vive uma conjuntura marcada pela falência do Estado intervencionista, sendo a manifestação mais evidente a crise estrutural expressa pela profunda e prolongada crise econômico-política-social. A denominada transição democrática herda uma economia estruturada para gerar grande saldo comercial positivo e fazer face aos encargos financeiros com a dívida externa crescente. As consequências desse contexto são significativas: arrocho salarial, aumento e generalização da miséria, empobrecimento da classe média e elevados índices inflacionários. Tudo isso caracterizou uma crise econômica marcada por uma recessão profunda no período de 1980-1983, minimizada somente pela ampliação do nível de emprego nos setores exportadores.

A “dívida social” aprofunda-se em áreas essenciais como saúde e educação, enquanto a questão econômica é tratada seguidamente pelos conhecidos choques econômicos, com propostas de alteração da moeda nacional e congelamento de preços e salários. O ônus maior é sempre do trabalhador com a crescente desvalorização dos salários em face do desordenado aumento da inflação.

É importante ressaltar que a transição política de superação do autoritarismo militar e a instauração de um regime democrático, configuram espaço político-profissional diferenciado para o Serviço Social, impondo aos profissionais

grandes desafios referentes à construção de alternativas profissionais que sejam capazes de garantir uma nova legitimidade para a profissão.

“É nos anos 80 que o eixo das concepções assistenciais, deslocando-se da tradição assistencialista, se vai transladar para a esfera dos direitos e vai se relacionar com as políticas sociais.” (MOTA, 2008, p.10).

Considera-se, nesse contexto, como saldo positivo para o Serviço Social: o avanço do debate teórico sobre questões que nortearam o Movimento de Reconceituação, procurando resgatar o Estado enquanto espaço de trabalho dos assistentes sociais; as discussões sobre a diferenciação entre a assistência e o assistencialismo; a ampliação da produção acadêmica do Serviço Social com apoio do CNPq e a criação do Centro de Documentação e Pesquisa em Política Social e Serviço Social; a articulação da organização, de uma forma mais geral, da categoria dos trabalhadores e a ampliação da participação político-partidária dos assistentes sociais; o desenvolvimento do processo de avaliação da formação profissional com base no currículo mínimo em vigor; e uma maior articulação do Serviço Social brasileiro com outros países. Porém, questões significativas já afetavam o aprofundamento dos aspectos acima indicados: a crise do ensino universitário brasileiro com sérias repercussões sobre a formação profissional e o desenvolvimento da pesquisa; a diminuição de espaços de trabalho para o assistente social considerando a tendência de privatização das políticas sociais e a redução do espaço público-estatal (claramente observadas nos dias atuais); a transferência da execução de programas e projetos sociais às entidades populares; e a ampliação de medidas assistenciais pelas empresas privadas, desvinculadas da intervenção do assistente social.

O processo constituinte, desde sua convocação, em 1986, até a promulgação da nova Constituição, em 1988, é palco de muitas lutas sociais. Desse espaço participaram importantes atores: proletários, trabalhadores em geral e setores excluídos que atuam organizadamente. Constituía-se, como principal reivindicação, a concretização das eleições diretas para presidente da República, pois, desde 1961, os cidadãos foram impedidos de exercer o direito ao voto para o chefe do executivo federal (reconquistado somente ao final de 1989).

Com a promulgação da Constituição Federal, a Assistência Social é reconhecida como parte do tripé da seguridade social nos artigos 203 e 204. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização de direitos”,

“equidade”, “descentralização político-administrativa”, “mínimos sociais”, dentre outros, passam a constituir categorias norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país.

A necessidade de criação de um sistema de assistência social descentralizado, participativo e com garantias de alocação de recursos financeiros, superação da fragmentação, da desordenação, da superposição de programas sociais, introdução do setor público sobre os recursos repassados às entidades privadas com mecanismos de avaliação e controle social, são todas demandas que aparecem na argumentação do Senador e relator da Constituição. (SPOSATI, 2005, p. 42).

É imprescindível destacar as principais diretrizes e alguns avanços assegurados na Constituição de 1988 em relação à Proteção Social Brasileira. Porém, é também relevante considerar que as inovações apontadas se situam num contexto de uma profunda crise econômica, gerando contradições entre o discurso, as reestruturações e o quadro de aprofundamento da miséria, desemprego, baixos salários e concentração de renda.

Princípios fundamentais:

- Descentralização político-administrativa.
- Ampliação da participação popular nos processos decisórios.
- Reordenamento das relações entre Estado e setor privado lucrativo e não lucrativo (novas tendências no modo de produzir e distribuir bens e serviços).

Avanços:

- Ampliação e extensão dos direitos sociais;
- Universalização de acesso aos serviços sociais.
- Expansão da cobertura de benefícios sociais.
- Certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema.
- Seguridade social como configuração mais abrangente: Previdência, Saúde e Assistência Social.
- Recuperação e definição de patamares mínimos de valores dos benefícios sociais.

- Maior comprometimento do Estado e sociedade no financiamento do sistema (instituição do salário social para idosos e deficientes).

Após a Constituição a Assistência passa a fazer parte da seguridade Social, sendo considerada direito Universal a quem dela necessitar e não sendo vinculada a contribuição à Previdência Social. Todavia, todas as conquistas contidas na carta constitucional ficam na dependência de legislação complementar. Algumas leis regulamentadoras são aprovadas em 1989 (Lei 7.853, da Pessoa Portadora de Deficiência) e 1990 (Lei 8.090 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.080 da Lei Orgânica da Saúde e Lei 8.142 do Sistema Único de Saúde). Porém, tais Leis ficam aguardando disponibilidade de recursos e não frutificam praticamente; ao contrário, são alvos de uma contra-reforma “conservadora” (BOSCHETTI, 2008) reforçada a partir de 1990 nos governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso: paralisação, descontinuidade, retrocesso, extinção ou engavetamento, retorno às formas assistencialistas de atendimento, ênfase em ações focais e passíveis de manipulação, corrupção e redução orçamentária. Foi nesse contexto da crise econômica e, principalmente, da regressão política, que se constituíram as condições para a disseminação do ideário neoliberal no Brasil, que preconiza a mínima e ou pontual intervenção do Estado nas políticas sociais (ainda que com investimentos significativos mais recentemente no governo Lula), alterando profundamente a relação Estado-sociedade, com imposição da primazia do mercado.

A condução do governo Collor – eleito por meio de eleições diretas após mais de vinte anos de ditadura militar – assume um discurso modernizante e segue um estilo autoritário, em que as organizações populares foram deixadas em segundo plano, ampliando, cada vez mais, a barreira entre Estado e sociedade e, conseqüentemente, estreitando o espaço político no interior do Estado. Esse modo autoritário de gestão entra em tensão com o processo democrático, desfavorecendo o espaço da participação popular, na tentativa de impedir a construção de uma identidade de classes populares (transformadas em meros produtores e consumidores).

A política social é tratada com indiferença por esse Governo, tornando-se evidente a discrepância entre a proposta eleitoral e sua prática governamental: desativação dos programas assistenciais em andamento e retomada do

assistencialismo e do clientelismo; oposição sistemática à consumação dos novos direitos constitucionais; rejeição explícita do padrão de seguridade social previsto na Constituição; veto do projeto de Lei que regulamentava a Assistência Social; morosidade na concessão de benefícios previdenciários; demissão de vários funcionários públicos.

Tratou-se, como se pôde observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada -, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. (BEHRING, 2008, p.148).

O governo Collor, em menos de três anos de gestão, demonstra absoluta incapacidade para o exercício do poder, envolvendo-se em graves processos de corrupção, resultando na destituição da Presidência, em 1992. Imediatamente assume o vice-presidente Itamar Franco, inaugurando um discurso que preconizava a revisão do ideário neoliberal.

No governo de Itamar Franco volta a se falar de desenvolvimento sem recessão. Outras questões de cunho social passam a ser priorizadas na agenda política, porém, nenhuma medida concreta de maior relevância foi adotada. A realidade econômica do país é marcada por baixos salários, elevados índices de desemprego, crescimento da economia informal e uma inflação que supera 40% (quarenta por cento) durante vários meses. Nesse período, os programas assistenciais continuam paralisados restando, de forma descontínua, os programas de alimentação e merenda escolar. Em relação à educação apenas o ensino de primeiro grau é garantido e, na saúde, o atendimento básico, com todas as deficiências já conhecidas.

Com todos os problemas conjunturais, o Governo de Itamar Franco, tendo como ministro da Economia Fernando Henrique Cardoso, institui o Plano Real em Fevereiro de 1994, cuja pretensão primordial era a estabilidade econômica e o retorno ao crescimento.

Essa conjuntura se repercute no Serviço Social, estreitando o mercado de trabalho dos assistentes sociais, desvalorizando esses profissionais, no contexto de sucateamento do serviço público, ao mesmo tempo demanda uma prática profissional, cada vez mais burocratizada pelas exigências impostas com a ampliação da seletividade dos usuários do serviço público no âmbito de restrição dos programas sociais. (SILVA, 2006, p. 55-56).

A situação da Assistência Social permanecia centralizada, principalmente no Ministério do Bem-Estar Social, através de duas grandes agências: a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e Centro Brasileiro para Criança e Adolescência (CBIA), apesar de se verificar a tendência à descentralização e municipalização de programas a partir de 1980.

A ação de maior relevância na política pública no governo de Itamar Franco foi o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), instituído no segundo semestre de 1993, tendo como principal liderança Herbert de Souza, o Betinho, sendo criado através da articulação entre governo e sociedade civil.

Os movimentos em favor da regulamentação da Assistência Social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais por meio do Conselho Nacional de Assistentes Sociais (CNAS) e do Conselho Federal de Assistentes Sociais (CEFAS) (hoje Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)), articulados com a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), Movimentos pelos direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes e Pesquisadores de várias universidades.

A Lei 8.662 de 17/06/93 regulamenta a profissão. É importante destacar a participação de uma comissão interlocutora, instituída no Seminário sobre Mínimos Sociais, realizado nos dias 1, 2 e 3 de dezembro do mesmo ano. Essa comissão foi composta por assistentes sociais, dentre elas destacam-se: Laura Lemos Duarte, Carmelita Yazbek, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Rosângela Batistoni e Ana Lígia Gomes, no sentido de pressionar a sanção da Lei Orgânica de Assistência Social, que ocorre em 7 de dezembro de 1993.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja posse foi realizada em Janeiro de 1995, institui a medida provisória 813, que extingue dois Ministérios: Integração Social e Bem-Estar Social. O primeiro foi transformado em Secretaria Especial de Políticas Regionais, vinculado ao Ministério do Planejamento. As ações

desenvolvidas pela Secretaria do Bem-Estar Social foram pulverizadas com a extinção da LBA e do CBIA. A Assistência, que a partir da Constituição de 1988 vinha sendo discutida como direito do cidadão e dever do Estado no tripé da Seguridade Social (saúde, previdência e Assistência Social), volta a ser tratada como ação emergencial e pontual. O Ministério da Previdência e Assistência Social assume os programas de assistência através da Secretaria de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social.

O governo direciona-se para o combate da miséria no país instituindo o Programa Comunidade Solidária, em substituição ao Programa de Combate à Fome e à Miséria, elegendo cinco áreas prioritárias: Alimentação e Nutrição; Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Rural; Geração de Empregos e Renda; Defesa de Direito e Promoção Social. O próprio governo assume o caráter emergencial do Programa reconhecendo que a fome e a pobreza só serão erradicadas mediante a retomada e sustentação do crescimento econômico, proposto no Plano Real.

Ficam evidentes, no governo FHC, os propósitos liberais, tendo como principal alvo a redução da participação do Estado no campo das políticas sociais (enfrentada, no discurso governamental, por meio de parcerias com a “sociedade civil organizada”) e uma atuação forte desse Estado em favor da economia de mercado. A diminuição dos programas e recursos na área social inviabiliza o Comando Único da Assistência Social posto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sob a alegação de desmonte de uma máquina de corrupção e dos escândalos do Governo Collor. Tais posturas entram em contradição com os preceitos constitucionais, que não liberavam o Estado de seu papel regulador e provedor. Nesse período, surgem críticas da categoria profissional, devido às posturas assumidas pelo presidente Cardoso, denunciando a negação da Assistência Social, enquanto política pública situada no campo da seguridade social, transformando-a em ação emergencial.

Verifica-se que o modelo econômico adotado e o Estado que o gerencia impõem ao Serviço Social, na década de 90 (como maior desafio), um conjunto de demandas que têm subordinado as políticas sociais aos interesses do desenvolvimento econômico proposto pelos setores dominantes da sociedade: Programas de Transferência de Renda como forma de compensar as desigualdades sociais; desenvolvimento de ação educativa de socialização das massas e de

preparação de mão-de-obra para atendimento das necessidades do mercado de trabalho; ação profissional eficiente e competente capaz de atuar na burocracia estatal e junto às comunidades, com vistas a integrar os usuários dos programas de desenvolvimento; operacionalização indireta através dos convênios junto às entidades populares; prestação de serviços diretamente aos indivíduos, através do processo de alta seletividade e elegibilidade; cadastramento e estudo sócio-econômico das populações e indivíduos a serem atendidos pelos programas oficiais, etc.

Contudo, apesar dessa concepção repassada pelo Estado, não é mais possível negar a prática da assistência, mas sim vislumbrá-la como elemento capaz de contribuir com o avanço da cidadania em seu sentido pleno, compreendendo-a como espaço contraditório, campo de lutas pela conquista de direitos sociais. (OLIVEIRA, 1992, p. 31).

Em relação à demanda por prestação de serviços, os assistentes sociais na área de Assistência têm-se vinculado, sobretudo, às questões da pobreza para atendimento de necessidades concretas imediatas e para intermediar a prestação de serviços básicos. Em relação à ação educativa e organizativa, os profissionais desenvolvem ações socializadoras estimulando a participação popular na ação de democratização da sociedade e de politização das demandas sociais¹⁵.

Nesse sentido, Yazbek (1991, p. 77) *ressalta que para os trabalhadores, a assistência se apresenta como* “[...] modo de acesso a recursos necessários a sua manutenção e, muitas vezes, à sua própria sobrevivência.”

Em outubro de 2002, a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva configurou-se num marco político importante na história do Brasil. Pela primeira vez foi eleito um representante da classe operária no país, ainda que sob um arco de alianças bastante amplo. Porém, um ponto que merece destaque: o governo Lula se esbarra na hegemonia mundial neoliberal que vai além dos projetos nacionais e também lida e reforça a despolitização dos partidos que também é resultado da política de alianças que já vinha se consolidando desde as eleições de 1994.

¹⁵ Caberia aqui uma reflexão: no que consiste o tão propagado trabalho socioeducativo. (particularmente com famílias – nos tempos atuais) também atribuído para e reivindicado pelos assistentes sociais?

O que se colocava como problema imediato e efetivo era articular um arco de forças políticas e sociais que, amarrando interesses diferentes, assegurasse o enfrentamento com os beneficiários da orientação macroeconômica da era FHC (ou seja, com os segmentos parasitário-financeiros); problema difícil de solução, na medida em que supunha o exercício da hegemonia do PT sobre o conjunto dos aliados. (NETTO, 2004, p. 13).

Segundo José Paulo Neto (2003), o que mais caracteriza o governo Lula é a convivência de “duas almas” em um mesmo governo, ambas mudancionistas: uma buscaria dar continuidade ao governo FHC, por meio do aprofundamento de suas feições; outra, progressista, procuraria “dar início ao árduo trabalho de superação de suas pesadas hipotecas”. Estas duas almas, a conservadora e a progressista, seriam resultantes da própria natureza do governo eleito, que buscou articulações além da esquerda para vitória eleitoral (BRAZ, 2004).

Sobre a vitória do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, Carlos Nelson Coutinho (2003, p.22) ressalta:

Trata-se da maior vitória política da esquerda em nosso país [...] foi a vitória de um projeto político, representado, sobretudo, por um partido que soube crescer nos quadros de um processo de redemocratização do qual, foi de resto, um dos maiores protagonistas.

A autora Elaine Rossetti Behring (BOSCHETTI, 2008) destaca que, apesar de mudanças de direção do gasto público com impactos significativos para a população em situação de pobreza absoluta (a exemplo da unificação dos Programas de Transferência de Renda no Programa Bolsa Família, do Cadastro Único, da idade do BPC para 65 anos, do enfrentamento das terceirizações no quadro do funcionalismo do Estado brasileiro, do Sistema Único de Assistência Social que trataremos a partir do segundo capítulo), constata-se a existência de um processo crescente de estagnação e perda de financiamento da seguridade social que não apontam saltos de qualidade nas políticas sociais.

Os projetos governamentais submetidos aos cortes dos gastos com o objetivo de atingir o *superávit* primário¹⁶ de 4.25%, instituído após acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional) em 1998, desviam recursos do Orçamento da Seguridade Social que deveriam ser utilizados para as políticas de Previdência,

¹⁶ Segundo Behring (2008) trata-se de um mecanismo de manipulação orçamentária que transfere recursos para o orçamento fiscal para pagamento de juros da dívida do país.

saúde e Assistência Social, revelam que o momento é de estagnação frente ao aumento crescente da demanda social existente nesta conjuntura.

Em 2005, o Brasil pagou mais de R\$ 157 bilhões em juros da dívida. Esse valor é quatro vezes superior a todo o gasto da União com saúde em 2005 e dez vezes mais que o montante dos recursos aplicados na política de assistência social nesse ano. (BOSCHETTI, 2006, p.168).

A configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social, consequência do modelo neoliberal, aliado ao argumento da crise fiscal do Estado e ao contexto em que as forças de resistência encontram-se fragmentadas (principalmente em relação à classe trabalhadora, em função do desemprego, precarização e flexibilização das relações de trabalho e direitos sociais, com destaque para a Reforma da Previdência que limitou o teto da aposentadoria e elevou a idade mínima de aposentadoria, além de outras mudanças que não serão aprofundadas nesta dissertação), tem trazido sérias consequências para as políticas sociais e para a efetivação do projeto ético-político do Serviço Social.

A construção do novo projeto ético-político no Serviço Social brasileiro tem início na transição da década de 1970 a 1980, momento importante no desenvolvimento do Serviço Social. Com o adensamento do debate profissional, a partir de 1980 estendendo-se até início de 1990, houve um amadurecimento na reflexão da teoria crítico-dialética que fundamenta o projeto profissional marcado especialmente pela recusa e crítica do conservadorismo profissional e por uma visão claramente anticapitalista.

Conforme aponta José Paulo Netto (1999), o projeto ético-político conquista hegemonia no Serviço Social a partir de 1990, pois houve ruptura do quase monopólio do conservadorismo na profissão. Isso, segundo ele, não significa afirmar que foram suprimidas tendências conservadoras dentro da categoria profissional, pois existem diferentes posições presentes no âmbito profissional. Trata-se, assim, de uma convivência entre tendências teórico-metodológicas e políticas distintas, o que não exclui a constante luta pela hegemonia. Segundo o autor, contribuíram para esta conquista dois elementos: o envolvimento da categoria profissional nos fóruns de debate, nos espaços de discussão, nos eventos profissionais, nos encontros de pesquisadores e nos seminários e encontros patrocinados pelo sistema CFESS/CRESS; o segundo elemento se constitui no fato

de que o projeto ético-político estava sintonizado ao movimento da sociedade brasileira, ou seja, às demandas e aspirações das massas dos trabalhadores brasileiros. O projeto profissional vinculou-se a um projeto societário:

Nesse sentido, a construção deste projeto profissional acompanha a curva ascendente do movimento democrático e popular que, progressivamente tensionou a sociedade brasileira entre a derrota da ditadura e a promulgação da Constituição de 1988 (a que Ulisses Guimarães referiu-se como Constituição Cidadã) – um movimento democrático e popular que, colocando-se inclusive como alternativa nacional de governo nas eleições presidenciais de 1989, focou uma rápida redefinição do projeto societário das classes possuidoras. (NETTO, 1999, p.106).

A ética profissional é de fundamental importância para o exercício profissional e não deve estar limitado à forma, construção e cumprimento de um Código, como normas a serem cumpridas. Deve ir, na verdade, muito além desse aspecto.

É nessa direção que o Código de Ética preconiza a defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação e do poder político e da riqueza socialmente produzida. Nesta perspectiva, implica a defesa intransigente da cidadania, capaz de estender-se tanto àqueles que criam a riqueza e dela não se apropriam, quanto aos excluídos do mercado de trabalho, preservando e ampliando os direitos, sociais e políticos do conjunto dos trabalhadores. (BONETTI, 2000, p.103).

Na sua trajetória histórica, o Serviço Social passou pela formalização de cinco Códigos de Ética, respectivamente: 1947, 1965, 1975, 1986 e 1993. Automaticamente nos remete pensar os condicionantes que provocaram essas alterações que coincidem com o processo de mudanças da intervenção profissional no contexto brasileiro, com profundas transformações culturais, nas relações de trabalho e luta dos setores organizados por direitos democráticos.

O Código de Ética Profissional de 1975, mantém em certa medida, referências à “harmonia”, à “estabilidade”, à “correção dos desníveis sociais” e à “neutralidade do técnico”, valores estes bastante pertinentes ao momento político da ditadura militar (evidentemente vinculados a uma tradição teórica de cunho funcionalista-positivista).

O Código de Ética de 1986 apresenta inovações em seu conteúdo, valores como: plena emancipação/realização do homem; defesa da vida humana, de

indivíduos sociais detentores de direitos (civis, sociais, políticos e econômico) e de justiça social. É importante ressaltar que ao fazer referência aos direitos humanos, está se avançando na direção da ultrapassagem ética da satisfação das necessidades básicas, com vistas à superação de todos os processos de dominação, exploração e de autoritarismos de qualquer natureza. Buscou-se garantir a ação profissional pautada nos parâmetros de capacitação para pesquisar, elaborar, gerir e decidir a respeito das políticas sociais e programas institucionais, expressando a necessidade da constante capacitação teórica, ética e política, desencadeada no processo de pós-reconceituação. Supera a visão do assistente social como apenas executor das políticas sociais e estabelece a participação dos mesmos em espaços de decisão dos programas institucionais.

Em agosto de 1991, no I Seminário Nacional de Ética, organizado pelo CFESS, ocorre o início de um amplo debate sobre a questão da ética no Serviço Social com participação expressiva da categoria profissional. O objetivo era repensar o Código de Ética. A temática foi retomada também no sétimo Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais em maio de 1992; no II Seminário Nacional de Ética, em novembro de 1992 e em diversos encontros estaduais, culminando com a aprovação do novo Código de Ética¹⁷ no XXI Encontro Nacional CFESS/CRESS que aconteceu em fevereiro de 1993, entrando em vigor por meio da Resolução CFESS N.º 273/93, em 13 de março de 1993.

O código de 1993 avança no sentido de que foi pela primeira vez que se tratou de um projeto coletivo e plural. A questão do pluralismo de idéias, não deve ser considerada como espaço neutro ou eclético, pelo contrário. Embora o projeto profissional busque uma direção hegemônica, por se tratar de um campo de diálogo e por vezes embate de idéias, isso não significa que exista consenso, ainda que seja importante a tentativa de homogeneizar as diferenças incompatíveis no modo de agir e pensar.

Em relação ao termo hegemonia, o autor José Paulo Neto, em artigo intitulado "A Construção do Projeto Ético Político do Serviço frente à Crise

¹⁷ O CFESS constitui uma Comissão Técnica Nacional de Ética para elaborar novo Código, considerando o conjunto de necessidades e valores expressos pela categoria, composta pelos assistentes sociais e professores de Serviço Social: Beatriz Augusto de Paiva, José Paulo Netto, Maria Lúcia Silva Barroso, Marlise Vinagre Silva e Mione Apolinário Sales, e pela assessora jurídica Sílvia Helena Terra.

Contemporânea Social. (In: Capacitação em Serviço Social e Política Social”)
ressalta que:

[...] considerando o pluralismo profissional, o projeto hegemônico de uma determinada categoria comporta um pacto entre seus membros: uma espécie de acordo sobre aqueles componentes que, no projeto, são imperativos e aqueles que são indicativos. Imperativos são os componentes compulsórios, obrigatórios para todos os que exercem a profissão (estes componentes, em geral, são objetos de regulamentação estatal); Indicativos são aqueles em torno dos quais não há nenhum consenso mínimo que garanta o seu cumprimento rigoroso e idêntico por todos os membros da categoria profissional. (NETTO, 1999, p.98).

Podemos considerar imperativo no Serviço Social, a formação acadêmica, com a instituição de um currículo mínimo (hoje não mais existente), reconhecida pelo Ministério da Educação e, após a formação acadêmica, inscrição do profissional no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS). Porém, mesmo se referindo aos componentes imperativos são encontradas divergências dentro da categoria profissional, pois os elementos éticos de um projeto profissional não se limitam à prescrição de direitos e deveres, mas envolvem escolhas teóricas, ideológicas e políticas dos profissionais.

A hegemonia é conquista e não outorga, pressupõe um espaço de negociação política, de luta social no âmbito do projeto coletivo¹⁸. Numa perspectiva macro social isto se coloca também em relação ao projeto societário, pois dependendo das circunstâncias históricas, tais projetos podem ou não estar em um marco político da mesma natureza, o que demandará enfrentamentos específicos que transcendem inclusive o nível do coletivo e da própria categoria profissional, remetendo a outros níveis de alianças e parcerias. (MARTINELLI, 2006, p.17).

Em suma, o Código de ética possui um compromisso com os princípios da Democracia, pois é o único padrão de organização política capaz de promover e assegurar valores essenciais como liberdade e equidade. O código assume fundamental importância na medida em que estabelece diretrizes que visam atendimento dos direitos da população através de princípios fundamentais: liberdade como valor central; defesa intransigente dos direitos humanos; ampliação e consolidação da cidadania; defesa do aprofundamento da democracia;

¹⁸ Para aprofundamento de estudo sobre a categoria hegemonia, consultar a obra de Antonio Gramsci.

posicionamento em favor da equidade e justiça social; empenho na eliminação de todas as formas de preconceito; garantia do pluralismo (respeito às correntes teóricas democráticas e compromisso com o constante aprimoramento intelectual); opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária sem dominação; articulação com os movimentos sociais e outros profissionais que partilham dos mesmos princípios do Código; compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e exercício do Serviço Social sem ser discriminado e nem discriminar. Cabe enfatizar que o Código de Ética, pela melhor das intenções, não pode ser garantido por si só. A sua materialidade exige, evidentemente, ações efetivas e reais nessa direção.

O assistente social comprometido com o projeto ético-político, atua cotidianamente na viabilização dos direitos sociais, embora a realidade do capitalismo venha demonstrado que os direitos de cidadania revelam contradições em sua efetivação, que se põem não só pela efetivação dos direitos sociais como também à consecução dos direitos políticos conquistados pelas classes trabalhadoras. A contradição está presente na medida em que os princípios de igualdade e liberdade se chocam com interesses da classe dominante. Para enfrentar os desafios postos é preciso que o profissional apreenda cada vez mais as situações concretas do cotidiano.

Para Braz (2004, p. 65):

Situações que condensam na vida dos indivíduos as diferentes expressões da “questão social”, buscando-se sua compreensão no contexto da totalidade onde são produzidas. Para tanto é necessário o constante aprimoramento intelectual, político e ético, na direção das balizas assinaladas há dez anos na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8662/93) e no código de ética em vigor.

É importante ressaltar que o Serviço Social brasileiro merece destaque no processo político nacional, estando presente nas principais discussões a partir da Constituição de 1988, desde a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social até a promulgação da Política Nacional de Assistência Social, além de ocupar espaços no cenário político (Conselhos, Câmaras Municipais, Parlamentos, entre outros). Porém, é necessário que a categoria cada vez mais participe de espaços que contribuam na construção de propostas de políticas sociais públicas para o enfrentamento das desigualdades sociais que afetam grande parte da população

brasileira. Não basta, apenas, o conhecimento da realidade, a vontade de querer transformá-la, uma boa sustentação teórico-metodológica, entre outros aspectos relevantes, se eles não possuem sedimentação real no campo político e no jogo de forças presentes na sociedade.

É preciso alimentar as utopias e os sonhos, porém é fundamental engendrar mecanismos que possibilitem realizá-los efetivamente para que sejam expressão, no seu conteúdo, da realidade viva. (BONETTI, 2000, p.144).

O profissional que está afinado com o Projeto Ético-Político profissional, não deve aceitar que a Assistência Social seja utilizada de forma irresponsável, através da “cultura do jeitinho”, reforçando a manutenção de privilégio e favoritismo, característica que marca a cultura política do país ao se utilizar das políticas sociais com interesses exclusivamente “politiqueiros”. É preciso que o profissional tenha responsabilidade e se posicione de forma a garantir que os princípios fundamentais do Código de Ética sejam respeitados e cada vez mais presentes na prática profissional, pois a ética não se reduz a artigos e normas, mas numa visão de sociedade e indivíduo. Tais princípios precisam se materializar na prática profissional cotidiana, na relação com a população atendida, com os outros profissionais no campo de trabalho, no compromisso com o constante aprimoramento da formação profissional, enfim dando concreticidade ao estabelecido no Código de Ética e no projeto Ético-Político profissional.

É imprescindível que se reconheça a importância da nossa profissão ao abrir espaço para a escuta dos sujeitos que, por muitas vezes, são pessoas esquecidas por uma sociedade que se organiza por uma lógica de mercado que desvaloriza seres humanos que estão “excluídos” do sistema produtivo: idosos, moradores de rua, desempregados, etc. Não podemos reduzir a nossa prática a uma resposta urgente e imediata. É preciso pensar formas de intervir na realidade, através dos movimentos sociais e de setores organizados da sociedade civil na tentativa de reconstrução de uma sociedade justa.

CAPÍTULO 2 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 O Sistema Único de Assistência Social

A Constituição de 1988, como aponta no primeiro capítulo, abre possibilidades para o avanço das políticas sociais na realidade brasileira, contemplando reivindicações das classes trabalhadoras e elevando a política de assistência como responsabilidade do Estado. Nesta direção a carta constitucional, enfatizou a seguridade social, retirando a família do espaço privado colocando-a como alvo de políticas públicas que apontam para o rompimento da cultura tradicional mandonista, pautada no modelo conservador e autoritário historicamente presente na sociedade brasileira.

O artigo 203 da Constituição Federal prevê a Assistência Social sobre a seguinte formulação: “Será prestada a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social”. É importante salientar que, quando a constituição amplia o conceito de seguridade social às áreas de saúde e assistência social reconhece que, também devem ser beneficiários dos direitos garantidos na carta magna, todos os segmentos que ao longo da vida estiveram impossibilitados de contribuir com a previdência social. O termo seguridade social anteriormente era associado apenas à idéia de seguro social mediante contribuições previdenciárias que permitiam usufruir o benefício da aposentadoria e de alguns estabelecimentos públicos de atenção à saúde aos contribuintes da previdência, ou seja, somente aqueles que estavam formalmente empregados.

No artigo 204 da Constituição Federal de 1988 está descrito o novo modelo de gestão almejado para a Assistência Social, que em 1993 é regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social:

- Descentralização político-administrativa.
- Normatização federal.
- Coordenação tripartite: federal, estadual e municipal.
- Execução de programas.

- Execução operada pelo mix do gestor estadual, do municipal e por entidades beneficentes e de Assistência Social.
- Participação da população por meio de organizações representativas.
- Políticas formuladas e com controle em todos os níveis.
- Recursos financeiros da seguridade social.

A IV Conferência de Assistência Social realizada em dezembro de 2003, em Brasília, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), requisito essencial da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que tem por objetivo dar efetividade à Assistência Social como política pública, apontando caminhos que levem a ações claras e coesas, que rompam com a fragmentação dos serviços da esfera federal e estadual, considerando as demandas e vulnerabilidades dos municípios. A construção do SUAS está expresso no princípio constitucional do direito sócio-assistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como seu dever e direito de todo cidadão, exigindo que se tenha como ponto de partida, unidade de concepção quanto ao âmbito e conteúdo da política social sobre o paradigma do direito e da cidadania. O avanço é que essa perspectiva exige a necessária ruptura com o paradigma conservador que organiza a Assistência Social por projetos sociais focalistas e seletivos; pela fragmentação de serviços por segmentos sociais; pela privatização da concepção da política de Assistência Social repassando a responsabilidade para organizações não governamentais; prevaência do princípio de subsidiaridade, benemerência e filantropia e a operacionalização das ações de assistência social através de agentes isolados da sociedade civil sem desenvolver articulação em rede.

Aldaíza Sposati (2004, p.173) faz a seguinte consideração sobre o SUAS:

A implantação do SUAS exige romper com a fragmentação programática. Exige separar o paralelismo de responsabilidades entre as três esferas de governo. Exige construir referências sobre a totalidade de vulnerabilidades e riscos sociais superando a vertente de análise segregadora em segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e o alcance da qualidade dos resultados.

A Revista Serviço Social e Sociedade n. 87, em edição especial de 2006 reúne vários artigos que discutem o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde. No editorial afirma-se que a implantação da Política Nacional de Assistência Social pode ser considerada uma oportunidade histórica de superar e romper com padrões tradicionais de subalternidade que sempre marcaram a política de Assistência Social.

Em entrevista realizada com a Professora Doutora Carmelita Yazbek¹⁹, a mesma confirma a afirmação citada acima:

[...] Nós estamos vivendo um momento privilegiado deste ponto de vista, enfrentando profundas dificuldades, principalmente pela herança política, cultura política, patrimonialista, clientelista, que despreza o pobre, que culpa o pobre pela sua pobreza, isso vai ser difícil, mas nós temos uma chance pelo modo que está sendo pensado o sistema, pelo fato dos CRAS terem sido pensados lá na ponta, eu visitei um CRAS que está no meio da favela, no meio do povo, tem CRAS rural [...]. Eu acho que o formato da política cria essas condições, a preocupação com a qualificação para esses profissionais [...]. Acho que é um momento importante para assegurar algumas conquistas. Claro que também, eu não tenho muitas ilusões. Eu não acho que as Políticas em si mesmo mudam as relações desiguais que construíram a sociedade brasileira, eu acho que a coisa é muito complicada, mas que elas podem intervir, contribuir, com certeza [...].

Portanto, é com base nessa reflexão que seria oportuna destacar as principais diretrizes da política e as inovações propostas pelo governo atual, quando sugere o novo modelo de gestão tão complexo como o é o Sistema Único de Assistência Social.

Em janeiro de 2004 foi criado no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Ministério Social de Combate à Fome (MDS), composto por cinco secretarias: Renda e Cidadania, Assistência Social, Segurança Alimentar e nutricional, Articulação Institucional e Parcerias e Avaliação e Gestão da Informação. Tais secretarias foram criadas com o objetivo de alterar a situação vivida pela política de Assistência Social. Atualmente, o MDS gerencia programas, serviços e benefícios atendendo 5.564 municípios brasileiros. É importante salientar que dentre a equipe da Secretaria Nacional de Assistência Social encontram-se profissionais, intelectuais, pesquisadores e militantes da área com experiência de gestão,

¹⁹ Entrevista concedida no dia 14 nov. 2007 nas dependências da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

engajamento e reconhecimento Regional e Nacional.

A implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)²⁰, publicada em 28 de outubro de 2004, define a assistência como política de proteção social aos que estão em situação de risco ou vulnerabilidade, faz distinção entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e tem por objetivo estabelecer diretrizes e princípios congruentes para implantação do Sistema.

Maria Carmelita Yazbek ressalta em sua entrevista que:

A PNAS abriu caminhos novos para a Assistência Social. Eu acho que a coisa mais importante que ela traz, entre outras, é a proposta do SUAS, é a proposta de um novo modo de gestão da Política, acompanhada de algumas referências que são fundamentais, como por exemplo a noção de território, a noção da matricialidade sócio-familiar, as formas de proteção. Quer dizer, todo o conjunto da PNAS é muito importante, mas eu gostaria de enfatizar a proposta do SUAS, a criação de um sistema que articuladamente permitiria essa política alcançar os municípios, os estados, em harmonia, em articulação com o governo Federal. Então eu acho que este aspecto é muito importante. [...] Eu acho que o SUAS traz uma nova forma de abordagem da população usuária da Assistência Social, pelos CRAS e CREAS. Outro aspecto importante que eu acho é que ele vai exigir e nos pressionar para um conhecimento melhor da população usuária da política. Eu sempre dei muita atenção ao público a quem se destina a Assistência Social e acho que nós conhecemos pouco essa população, nós não conhecemos seu modo de vida, seus valores, como elas vivem. Então eu acho que todo esse sistema está permitindo que a gente chegue mais perto da população usuária, eu acho que esse é mais um ponto positivo. (YAZBÉK - entrevista concedida).

Márcia Helena Carvalho Lopes (2006, p. 83)²¹ enfatiza que:

A Política em vigor, enfrentando desafios cotidianamente, contém contribuições advindas de conselhos de Assistência Social, associações de municípios, colegiados de gestores, comissões, trabalhadores, universidades, estudantes, entre tantas outras, reafirmando o princípio democrático e participativo necessário para a política.

O Sistema Único de Assistência Social é o elemento fundamental para implementação da Política Nacional de Assistência Social, pois estabelece

²⁰ PNAS/2004 Resolução n. 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, publicada no diário Oficial da União.

²¹ Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Foi Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome até dezembro de 2008. Atualmente, é professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e prestação das medidas sócioassistenciais, além da nova processualidade em relação à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito desta política pública. A gestão do SUAS deve ser descentralizada e participativa, regulando e organizando em todo território as ações da Assistência Social, pressupondo gestão compartilhada e co-financiamento pelas três esferas de governo com definição de suas competências.

Respeitosa que sou com o processo histórico, faço uma ressalva que é, ao mesmo tempo, um tributo: O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na Assistência Social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. (SPOSATI, 2006, p.102).

Os princípios organizativos do sistema são: universalidade por meio de fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de Assistência Social de forma partilhada entre os entes federativos; descentralização político-administrativa; padronização dos serviços de Assistência Social em sua nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento para todo território nacional; criação de espaços institucionais de defesa social e institucional para manifestação dos interesses dos usuários e de violações dos seus direitos, manutenção de Centros de Referência de Assistência Social - CRAS como porta de entrada do sistema em cada cidade; constituição da rede de serviços subdivididas entre: proteção social básica e especial; territorialização da rede de Assistência Social, visando maior aproximação da população; fiscalização e controle dos serviços sócioassistenciais; articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, principalmente com as políticas de saúde e previdência social; manutenção do sistema democrático e participativo de gestão e controle social através dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio, manutenção do sistema de gestão de pessoas através da contínua capacitação dos gestores, dos profissionais que operam a política e dos serviços de assistência social; manutenção da articulação institucional com órgãos de sistemas de defesa dos direitos humanos, em específico com os de defesa da criança, do adolescente, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, minorias, proteção às vítimas de exploração e violência social, sexual e familiar e adolescentes ameaçados de morte, promoção do direito a convivência familiar.

Carmelita Yazbek ressalta em sua entrevista que um dos princípios importantes que o sistema aponta - e que é um grande desafio - é a questão da intersetorialidade.

Todos os textos legais dizem que para a ação ter alguma efetividade, ela deve funcionar de forma articulada às demais políticas, desde a LOAS, todas as políticas prevêem esta articulação e a prática têm mostrado que ela é um desafio, ela não é uma opção que eu possa colocar em ação, porque ela depende muito da vontade política dos gestores. É preciso que o gestor Municipal, o gestor da área da assistência e os demais gestores, aceitem essa partilha de ação ou um trabalho conjunto [...]. É preciso ter um Plano de Governo, a articulação, é uma convicção forte na área de Assistência Social, que ela exija a articulação com as outras políticas, sem uma política de moradia digna, sem uma política que atenda a violência contra a mulher, sem falar na saúde, educação, trabalho, geração de emprego e renda, se não for um conjunto ela acaba ficando com características compensatórias, ela funciona mesmo na emergência que não cria nenhuma condição de emancipação. (YAZBEK - entrevista concedida).

Em relação aos serviços sócioassistenciais o SUAS aponta como prioridade o Sistema de Vigilância Social, o Sistema de Defesa Social e Institucional e o Sistema de Proteção Social.

O Sistema de Vigilância Social tem por objetivo informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, socialização e ao convívio familiar. Para o cumprimento dos objetivos propostos será necessário o envolvimento, a competência e o compromisso dos profissionais envolvidos com a Política de Assistência Social, na produção de conhecimento sobre as demandas de proteção social básica e especial, através de estudos territorializados das situações de vulnerabilidades sociais de cada município. Neste sentido, o SUAS propõe o sistema de monitoramento, principalmente na área da criança e adolescente; o Sistema de indicadores de controle e avaliação dos resultados da rede de serviços socioassistenciais; a manutenção de banco de dados das famílias, dos usuários e da rede de serviços de Assistência Social e o sistema de gerenciamento da rede de serviços socioassistenciais direto e conveniado, bem como seu funcionamento, instalações, distribuição territorial face ao acesso e à proximidade de demanda.

No município de Franca os depoimentos dos profissionais revelam que o processo de monitoramento e avaliação das ações ainda encontra-se em construção:

A avaliação e o monitoramento estão em fase de construção, utilização e reconstrução, onde todos os assistentes sociais da secretaria de assistência foram chamados para opinar na elaboração de instrumentais, utilizá-los e propor possíveis alterações. Também está em fase de implantação o Simugeo, que consiste em uma base de dados que reunirá todos os atendimentos da assistência, educação e saúde. Esses dados, por estarem interligados em rede, sem dúvida facilitarão o acompanhamento das ações desenvolvidas. (Assistente Social do CRAS).

Existe um grupo que foi encarregado de elaborar instrumentais para o monitoramento e avaliação, porém ainda não caminhamos nesse sentido. Algumas equipes já estão aplicando esse instrumental, mas ainda não foi feito um fechamento (Assistente Social do CRAS).

Mensurar o que se faz na área das ciências sociais tem se mostrado um desafio, e para o Serviço Social não é diferente. O depoimento abaixo demonstra o quanto ainda é necessário caminhar nesse sentido. A formulação e a implantação do sistema de monitoramento e avaliação de informações são requisitos essenciais para consolidação da PNAS e do SUAS. Nesse sentido, precisamos avançar, buscando instrumentos eficazes que possam mensurar os resultados e avanços obtidos.

Existem relatórios que não retratam aquilo que é feito. Você percebe que a preocupação do relatório, ela é muito mais de ordem burocrática, que quer saber se você fez ou não, não existe aquela preocupação de dar retorno. E quando eu falo hoje, eu não estou querendo comparar com a época em que eu fui Secretário. Na minha época eu deixava a desejar também, só que nós não tínhamos os instrumentos que nós temos hoje, nem os recursos que temos hoje. Porque os recursos, inclusive na SEDHAS, aumentaram significativamente com a implementação do SUAS. Não é deficiência somente da Secretaria, tem a própria postura do profissional, que eu não sei se quer que isso seja feito, porque quando você fala em avaliação, não é só dos projetos e do usuário, você na verdade está monitorando e avaliando também o trabalho do profissional e eu acho que é muito complicado para o profissional fazer isso. Não é complicado de fazer, é complicado que o profissional queira fazer isso e avaliar-se. Então você enfrenta aquele mundo de justificativas: 'Nós não podemos fazer isso porque não dá tempo!' Em parte é verdade, mas em parte 'eu não tenho tempo', vem para justificar o que eu não quero fazer, o "eu não sei" é muito melhor do que "eu não quero". Porque quando eu falo, 'eu não sei', significa que se eu

tiver mecanismos para me auxiliar nisso eu vou fazer. Agora eu não quero, mesmo que você ofereça mecanismos ele não vai ser efetivado. Um exemplo muito claro disso foram os instrumentais que a gente estava propondo no PAIF para avaliação das famílias, nós tivemos muitos profissionais que criticaram, deram sugestões, mas nunca aplicaram. Então, como é que você critica uma coisa que você nem sequer testou? Eu prefiro criticar, detono a proposta para não efetivar ela na prática. Porque se eu começo a testar eu vou ter que apontar resultados disso ou bom ou ruim eu vou ter que apontar. (Coordenador do CRAS).

Será que o fato de não saber fazer o diagnóstico revela uma defasagem na área da pesquisa no processo de formação profissional? O fato é que o órgão gestor - além do compromisso pessoal do profissional em aprimorar seus conhecimentos respeitando um dos princípios do Código de Ética - deve proporcionar capacitação (particularmente no aspecto considerado) para garantir que esse mecanismo funcione de acordo com o estabelecido, pois o monitoramento e avaliação são fundamentais para consolidação do sistema.

O Sistema de Defesa Social e Institucional deve ser promovido por intermédio dos ouvidores, centros de referência, centros de apoio sócio-jurídico à infância, juventude, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, usuários dos serviços e benefícios de Assistência Social, visando à construção de normas que disponham sobre o funcionamento dos serviços e o acesso aos benefícios sob garantia da concretização dos direitos socioassistenciais. Dentre esses direitos assegurados no SUAS estão:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, por parte de todos os serviços socioassistenciais, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.
- Direito do tempo, de modo a acessar a prestação de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade, sendo-lhe garantido o direito à informação sobre o funcionamento dos serviços, direito do usuário ao protagonismo e manifestação dos seus interesses, direito do usuário da oferta qualificada de serviço.

A representante da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) aponta as principais dificuldades encontradas

para efetivação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social:

A Política de Assistência Social exige dos municípios uma nova organização e que ele assuma responsabilidades no que se refere à estruturação dos CRAS enquanto unidade prestadora de serviços, com alocação de recursos financeiros próprios do Fundo Municipal de Assistência Social para as ações do CRAS e com a exigência de equipe profissional composta por inicialmente um assistente social e um psicólogo. Ocorre que apesar de serem requisitos previstos no artigo 30 da LOAS e que tal exigência visa transformar a política de assistência em política de fato, isso requer um aprimoramento na forma de execução das ações pelos municípios. Mas, o que se percebe, é que entes federados possuem grandes diferenças em sua capacidade econômica e de gestão, seja pela falta de recursos físicos e de Recursos Humanos, bem como pela dificuldade de superar práticas conservadoras. Outra dificuldade que se tem na efetivação da PNAS e do SUAS refere-se à ausência de sintonia que existe entre as esferas estadual e federal quanto ao processo, pois existem orientações e práticas diferenciadas, como por exemplo no repasse de recursos: o federal ainda trabalha com per capita, enquanto o Estado não; o Estado repassa recursos por meio de convênio (processo burocrático), o federal é direto (do Fundo Nacional para Fundo Municipal), sem exigências burocráticas; as práticas exigidas pelo tribunal de contas da União são diferentes do Tribunal de contas do Estado; no repasse de verbas para os municípios a União não exige a CND (Certidão Negativa de Débitos), enquanto o Estado a exige. (Representante da DRADS Franca).

Verifica-se, através deste depoimento, que existe ainda uma série de contradições que precisam ser superadas no processo descentralizado conforme prevê a PNAS, pois a legislação estabelece que os três níveis de governo atuem em consonância, ou seja, de forma horizontal.

A autora Brant de Carvalho (2006, p.127) faz uma crítica ao SUAS em relação à regulação e ao protagonismo dos entes federados:

O SUAS tal qual normatizado não oferece margens à inovação e protagonismo dos entes federados. O papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora para atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos.

É interessante destacar o pensamento de Aldaíza Sposati (2006, p.103), sobre esta crítica:

Concordo com Brant de Carvalho quanto ao baixo protagonismo, se é que assim se possa dizer, dos governos estaduais dentre os entes federados na gestão do SUAS. Todavia discordo da sua justificativa por dois argumentos. Primeiro o texto do SUAS resulta de pactuação da qual os Estados participaram diretamente pelo FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social e através de seus representantes no CNAS, na Comissão Intergestores Tripartite – CIT, além da presença direta em plenárias em que o SUAS foi debatido. Lembre-se sempre que o texto da regulamentação SUAS resultou de contínuos debates e abertura de manifestação e não da proposição de um “grupo de iluminados” que o redigiram.

Cabe, aqui, uma ressalva de que a pouca visibilidade do Estado deve-se ao seu distanciamento mantido pela falta de adesão ao projeto proposto. Ainda se percebe que os gestores estaduais estão preocupados com seus municípios em detrimento de uma política mais ampla.

Os gestores estaduais mantiveram-se preocupados com eventuais programas particulares de cada um dos governos que assumiram nesse período, dedicando-se prioritariamente, ao adolescente infrator e/ou em conflito com a lei; a programas de transferência de renda; e quase sempre com a operação de repasse dos recursos federais para os municípios, aplicando porém, critérios próprios e difusos sem publicização. (SPOSATI, 2006, p.103).

Percebe-se como esse debate é permeado por conflitos e divergências que são necessários nesse processo de constante aprimoramento das diretrizes propostas e do “papel” de cada ente federativo.

O Sistema de Proteção Social, segundo a PNAS, deve ser direito de todos os cidadãos sem qualquer restrição, sendo subdivididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social para redução e preservação do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB/SUAS 2005, p.90).

As ações de Proteção Social Básica, segundo a PNAS/2004, são aquelas que possuem caráter preventivo ao risco para famílias que vivem em territórios vulneráveis. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário

ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização dos vínculos afetivo–relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

A PNAS prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos executados pelas três esferas de governo que devem ser articulados através do SUAS. Os Benefícios de Prestação Continuada (BPC)²² e benefícios eventuais²³ também compõem a proteção Social Básica.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão ser executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social ou de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social na área de abrangência de cada CRAS.

Eu vejo também como positivo a questão da Unidade de concepção que a PNAS traz, todos os profissionais falam a mesma linguagem. Antes cada município denominava os equipamentos de atendimento de maneira diferente. Mesmo que ainda as Secretarias tenham nomes diversos, o CRAS é o CRAS, quando eu falo de Proteção Social Básica, o assistente social com quem eu estou falando ele sabe, ele só não sabe se ele estiver na saúde, se estiver em uma empresa, mas vai criando um conjunto de referência para os profissionais que trabalham na Assistência Social. Essa é outra questão: não dá para reduzir a ação do assistente social à ação na Assistência Social, mas sem dúvida, o maior campo de absorção do assistente social tenderá a ser a assistência. Parece que ainda é a saúde, eu não sei da última contagem do CFESS. A última pesquisa oficial ainda era a Saúde, mas eu acho que a Assistência tenderá suplantá-la. (YAZBEK, entrevista concedida).

O Centro de Referência de Assistência Social, também conhecido como Casa das Famílias, segundo o Guia de Orientação Técnica – SUAS nº 1, de outubro de 2005, está definido como:

- Unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

²² BPC constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado o critério de renda. Foi estabelecido na Constituição Federal e regulamentado na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

²³ Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da Lei Orgânica da Assistência Social. Trata-se de provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias.

- A unidade efetivadora da referência e contra referência do usuário da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas.
- A “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS.

A área de abrangência e número mínimo do CRAS dependerá do porte do município e da taxa de vulnerabilidade social. Será considerado esse critério também, para fins de partilha de recursos da União.

O Guia elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, mencionado anteriormente, regulamenta a quantidade de CRAS necessário de acordo com o número de habitantes para cada município.

Municípios de Pequeno Porte I – municípios de até 20.000 habitantes/5.000 famílias – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas.

Municípios de Pequeno Porte II – municípios de 20.001 a 50.000/ de 5.000 a 10.000 famílias – mínimo 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas.

Municípios de Médio Porte – municípios de 50.001 a 100.000 habitantes/ de 10.000 a 25.000 famílias – Mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

Municípios de Grande Porte - municípios de 100.001 a 900.00 habitantes/ de 25.000 a 250.000 famílias – mínimo de 4 CRAS, para cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

Metrópole – municípios de mais de 900.000 habitantes/ mais de 250.000 famílias – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS/2004).

Os serviços de proteção especial estão subdivididos em Proteção Social de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade.

Os serviços de média complexidade são oferecidos pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), para famílias e indivíduos

com seus direitos violados, mas que ainda não romperam seus vínculos requer maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e individualizada, e/ou de acompanhamento sistemático e monitorado. O CREAS deve executar serviços de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade de pessoas com deficiência, medidas sócio-educativas²⁴ em meio-aberto (Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA)).

Os serviços de proteção especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral, tais como: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, que necessitam ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Os serviços de proteção especial de alta complexidade serão oferecidos através de Atendimento Integral Institucional em Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, Medidas sócioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido.

Por se tratar do nosso objeto de pesquisa, em seguida abordaremos, com maiores detalhes, o CRAS. Será este o momento em que discutiremos a implantação da PNAS no município de Franca. Antes, julgamos de extrema importância enfatizar os eixos estruturantes do SUAS que, através da Norma Operacional Básica, aprovada em fevereiro de 2005, disciplina a gestão pública da Assistência Social em todo território brasileiro, em consonância com a Constituição de 1988, LOAS e legislações complementares, estabelecendo o caráter do sistema, as funções da política pública de Assistência Social, os níveis de gestão, as instâncias de articulação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão, o financiamento e as regras de transição.

Em relação ao caráter do SUAS é importante lembrar que é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por objetivo a gestão do conteúdo da PNAS em relação à proteção social brasileira, reconhecendo as diferenças regionais, decorrentes de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão que devem ser consideradas no planejamento e execução das ações.

²⁴ As medidas sócio-educativas estão regulamentadas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O SUAS comporta quatro tipos de gestão: dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. Conforme a NOB/SUAS no caso da gestão municipal, três níveis são possíveis: Inicial, Básica ou Plena.

Na *Gestão inicial* os municípios deverão alocar e executar serviços de Proteção Social Básica, devendo receber recursos da União através do Fundo Nacional de Assistência Social, transformados em pisos que levarão em conta requisitos²⁵ e estabelecendo responsabilidades para distribuição dos recursos.

Os municípios em *Gestão Básica* devem assumir a gestão da Proteção Social Básica, responsabilizando-se em ofertar programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do BPC e transferência de renda e manter o sistema de Vigilância Social, através dos CRAS.

Na *Gestão Plena* são garantidos ao município a gestão total das ações de Assistência Social, tanto em relação à Proteção Social Básica e à Proteção Social Especial. As ações serão financiadas mediante repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Merecem destaque os eixos estruturantes do SUAS que contemplam: a territorialização, a matricialidade sóciofamiliar; o financiamento partilhado entre os entes federados, a valorização do controle social, a participação popular/cidadão usuário, a qualificação de recursos humanos, a informação, o monitoramento, a avaliação e sistematização de resultados.

Em relação a territorialização, a autora Koga (2002, p. 33), em artigo publicado pela Revista Serviço Social e Sociedade n. 72, ressalta que: “[...] medidas territoriais no âmbito das políticas públicas são importantes, não somente para definir áreas prioritárias para execução de programas e projetos predefinidos, mas também, para redefinir as próprias diretrizes e ações das áreas de intervenção.”

O conhecimento do território, segundo a autora, nas suas medidas intra-urbanas possibilita levantar, além das carências, as potencialidades do lugar, para o fomento de estratégias específicas da ação pública, implicando a participação dos sujeitos que constroem estas potencialidades locais, respeitando as vulnerabilidades e riscos sociais de cada município.

²⁵ Os requisitos encontram-se anexo na NOB/SUAS 2005.

É importante deixar claro que pensar a política de Assistência Social de forma territorializada, não significa perder de vista o seu caráter universal da mesma, fazendo a ruptura entre o local e global, pois os padrões locais serão elementos importantes para avaliar, mensurar e pensar formas que possibilitem a construção de um padrão universal de direitos de cidadania.

O eixo matricialidade sociofamiliar refere-se à necessidade de colocar a família como foco de intervenção da política de assistência. O seu fortalecimento é um dos objetivos da PNAS, tendo em vista que a família é o espaço primeiro de proteção e socialização dos indivíduos e que, para que cumpra suas funções, deve ser protegida, fortalecida, respeitada em sua autonomia e em seu protagonismo. Não se trata de responsabilizar a família por suas vulnerabilidades, pois estaríamos contradizendo o princípio da primazia do Estado na responsabilidade da condução da Política de Assistência Social.

O financiamento da Assistência Social e a valorização do controle democrático são eixos intimamente relacionados, pois o financiamento se efetiva através dos Fundos de Assistência Social, utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. O financiamento respeita indicadores de acordo com: o porte dos municípios; a taxa de vulnerabilidade social municipal; a receita corrente líquida municipal per capita; os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social - MDS para proteção Social Básica per capita; a taxa de urbanização; a especificidade regional; a taxa de intensidade da pobreza; a taxa de crescimento da população residente; a taxa de evasão escolar; a qualificação de mão de obra; a taxa de mortalidade infantil, entre outros.

Acho que a nova forma de financiar a Política também é um ganho, sair da relação “conveniente”, sair de uma relação que se construiu historicamente no país, de uma parceria conveniada, delegada para a sociedade, para uma relação no campo do financiamento através de pisos salariais, é um grande avanço, de acordo com as necessidades de cada município, com a etapa que o município se encontra. De um modo geral, eu acho que o fato da gente pensar essa arquitetura, pensá-la como uma forma de enfrentar inclusive uma cultura política histórica desse país de subalternização da Assistência. Claro que eu não sou ingênua, eu acho que nós temos uma herança muito pesada, sabemos que ainda existem no país práticas profundamente clientelistas, patrimonialistas, primeiro damistas, tudo isto não se extinguiu automaticamente nem com a LOAS, nem com a Política, nem com o SUAS. Há incidência de primeiras damas, dirigindo a Política, como Secretárias Municipais, e

há realmente uma visão preconceituosa da Assistência, uma visão subalterna da Política que entende que a Assistência é uma prática que qualquer um pode fazer. Existem muitos problemas na concepção, ainda, mas eu acho que nós ganhamos, nós avançamos. (YAZBEK, entrevista concedida).

O termo controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988. Visa à efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Todos os recursos devem respeitar a deliberação dos Conselhos de Assistência Social, no âmbito da união e dos estados, que deve ser antecedida de pactuação²⁶ nas Comissões Intergestores, equivalentes.

Sobre a questão da fiscalização e controle social a representante da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social ressalta que:

Conforme a LOAS, artigo 18, e demais instrumentos que devem ser 'cartilhas' utilizadas no cotidiano do fazer profissional, a fiscalização compete aos Conselhos, enquanto 'controle social', sendo esta a principal competência dos Conselhos. Trata-se de um exercício da Política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros que estão sendo destinados/gastos, além de zelar pela ampliação e qualidade dos serviços assistenciais prestados pela rede direta e indireta do município. Tal competência cabe aos Conselhos das três esferas de Governo, os quais devem ser capacitados e organizados para esta e demais competências expostos no item 4.3 da NOB/SUAS. (Representante da DRADS).

As Comissão Intergestora Bipartite (CIB) constituem-se como espaço de interlocução de gestores. Sua composição deverá levar em consideração o porte dos municípios para que eles mesmos sejam representados de forma democrática atendendo seus interesses e necessidades. A CIB, no âmbito estadual atua com a seguinte composição: três (3) representantes dos estados indicados pelo gestor estadual de Assistência Social; seis (6) gestores municipais, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, observados os níveis de gestão no SUAS, a representação regional e o porte dos municípios, de acordo com o estabelecido na Política Nacional de Assistência Social.

²⁶ Segundo a NOB/2005, entende-se por pactuação, as negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que diz respeito à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação, nem de deliberação. As pactuações só serão possíveis na medida em que haja concordância de todos os entes envolvidos.

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é o espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais). Caracteriza-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. A composição da CIT atua com cinco (5) membros representados pela União, indicados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; cinco (5) membros representados pelos estados e o Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social (FONSEAS) e seus respectivos suplentes; cinco (5) membros representados pelos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e seus respectivos suplentes.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social têm como principal deliberação a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, respeitando as deliberações e diretrizes propostas pelas Conferências de Assistência, a aprovação do Plano de Assistência, a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para área e do plano de aplicação do fundo (com a definição dos critérios de partilha dos recursos exercida em cada instância em que estão estabelecidos). Os Conselhos Municipais de Assistência Social são paritários tendo representantes da sociedade civil, dos usuários, das entidades e organizações de Assistência Social e trabalhadores do setor.

As Conferências Municipais, Estaduais, cada Conferência, se qualifica mais. Os representantes da população usuária começam a fazer parte de modo mais ativo. Existem muitos estados, muitos municípios que fazem Conferências regionais (claro, as cidades maiores). Comunidades pequenas, distritos, a população participa e apresenta a sua visão. (YAZBEK, entrevista concedida).

Sobre o eixo “qualificação dos serviços” o SUAS preconiza uma Política de Recursos Humanos com vistas a valorizar o trabalhador da área social que, devido aos diversos serviços oferecidos, necessitam de aprimoramento e capacitação profissional. Visando atender essa diretriz da PNAS, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 13 de Dezembro de 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), através da resolução 239, que se traduz em importante instrumento de gestão se o seu conteúdo for pactuado e assumido pelos gestores da Assistência Social. Além disso, pode auxiliar

os Conselhos de Assistência no controle da gestão do SUAS e ser referência para todos os profissionais envolvidos com a política de assistência.

Em síntese, os princípios e diretrizes estabelecidos na NOB-RH são: política de gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, visando à qualidade da prestação de serviços da rede sócio assistencial; estruturação do trabalho, qualificação e valorização dos trabalhadores que atuam no SUAS; nos serviços públicos o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei e nomeados através de concurso público; de acordo com as atribuições dos diferentes níveis de gestão, manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas em lei; constante preocupação com uma Política Nacional de Capacitação, fundada nos princípios de educação permanente, promovendo a qualificação dos gestores, trabalhadores e conselheiros de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada.

Carmelita Yazbek aponta como um dos principais desafios a questão da Capacitação Profissional, no âmbito da gestão do SUAS, destacando algumas propostas em andamento em âmbito federal e em certos municípios.

Há propostas muito importantes de capacitação em andamento, seja no nível federal, seja em nível de alguns municípios do país, o governo assumiu a importância desse preparo dos quadros a partir da NOB/RH. Há uma capacitação à distância para os trabalhadores que lidam com a Política, há uma outra capacitação que será feita com os gestores, há múltiplos programas de capacitação, eu acho que esse é um aspecto bastante positivo do SUAS. (YAZBEK, entrevista concedida).

A NOB-RH também elenca a necessidade de equipes de referência²⁷ que devem compor os equipamentos que prestam serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Abordaremos na presente pesquisa, apenas a equipe mínima dos CRAS por tratar do objeto de estudo dessa dissertação.

O artigo “Gestão da Informação no SUAS”, publicado pela Revista Serviço Social e Sociedade n. 87, pela assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social – Luziele Tapajós, (2006, p.197-198) descreve alguns programas da rede SUAS implantados pelo MDS com o objetivo de oferecer instrumentos que

²⁷ Para conhecimento mais detalhado sobre as equipes de referência para cada nível de proteção consultar NOB-RH, item IV – Equipes de Referência.

auxiliem o monitoramento e a avaliação da política de assistência. Dentre eles destacam-se:

- **SUASweb** – sistema em funcionamento que tem por objetivo atender os requisitos do novo modelo de gestão e as novas regras trazidas por este. Atualmente composto pelo Plano de Ação, do demonstrativo sintético físico financeiro, de informações essenciais para gestores (saldos, contas corrente, beneficiários do BPC, parcelas pagas contendo ordem bancária, data do pagamento entre outros).
- **GeoSUAS** - Sistema de Geo-referenciamento e Geoprocessamento do SUAS: sistema aberto à população, desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da política nacional de assistência e resulta da integração de dados e mapas servindo de base para a construção de indicadores. Aborda os aspectos de recuperação e cruzamento de informações a respeito de ações e programa mantidos pelo MDS e variáveis sócio-econômicas, ampliando a possibilidade de utilizar-se de operações geoprocessadas para a tomada de decisões.
- **InfoSUAS** - Sistema de Informações de repasse de recursos com acesso aberto à população que disponibiliza informações sobre a cobertura e o detalhamento dos valores transferidos para os municípios, organizados por eixo de proteção social e por tipo de intervenção, por ano, município, estado, ou região.
- **CadSUAS** - Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal, rede de entidades executora de serviços socioassistenciais e que possuem ou solicitem registro e Certificado ou Registro no CNAS e, finalmente, informações cadastrais dos trabalhadores do SUAS em todo território nacional.
- **SigSUAS** – Sistema de Gestão do SUAS que tem como objetivo a coleta, junto aos estados e municípios, de maiores dados sobre a execução física e financeira praticada por estes. Neste sistema, os gestores municipais e estaduais poderão administrar e informar as diferentes modalidades de execução direta e transferências para a rede executora do SUAS com dados vinculados ao atendimento da

rede. Esses dados subsidiarão a emissão de relatórios consolidados anuais para aprovação junto aos conselhos municipais, CNAS e o MDS e resultará no relatório de Gestão.

- **SICNAS e o SICNASweb** – O Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social é responsável em processar as informações referentes ao CNAS. Possui um módulo de consulta web que permite o acompanhamento da tramitação dos processos de registro e certificação de entidades e impressão de certidões para interessados (módulo *web* já em funcionamento e módulo cliente servidor em desenvolvimento).
- **SISFAF** – Sistema de transferência fundo a fundo: Sistema que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais.
- **SIAORC** – Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS, específico para gestão orçamentária de recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social.
- **SISCON** – Sistema de Gestão de Convênios responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanhando todo o trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização de convênios e prestação de contas. O sistema conta com um módulo de pré-projeto disponibilizado pela internet para o envio dos dados do convênio pretendido pelos estados e municípios, um módulo cliente-servidor e um módulo parlamentar, para administração de emendas parlamentares.
- **Cadastro Único** – Criado em 2001 e regido pelo Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. A necessidade de diferentes ministérios em identificar a população mais vulnerável sugeria uma ação única e integrada que permitisse evitar multiplicidade de registros, ajudasse a gerir melhor os benefícios concedidos, proporcionasse uma base comum para avaliar a eficácia dos programas de transferência de renda e acompanhasse de forma mais precisa as famílias atendidas. Portanto, o Cadastro Único é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser utilizado para seleção e integração de programas sociais do Governo Federal (MDS, 2008, Capacitação para Implementação do

Sistema Único de Assistência Social e do Programa Bolsa Família – PBF).

Percebe-se que a questão do conhecimento da realidade na condução do SUAS, possui uma posição de destaque e que esse fato reflete na atuação profissional dos profissionais envolvidos com a política de Assistência Social. A autora Ana Elisabete Mota, a seguir, aponta essa questão como um desafio apresentado aos profissionais em relação á formação profissional.

Nestes termos ao abordarmos o peso do conhecimento da realidade como uma das principais mediações da ação profissional no SUAS, estamos já situando um dos desafios postos à profissão e a formação profissional: a capacidade de conhecer a realidade social sem sucumbir aos recortes e fragmentos das problemáticas sociais, posto que a multiplicidade das refrações da ‘questão social’ invocam uma complexidade que não permite submetê-las aos modelos formal-abstratos de conhecimento e intervenção. (MOTA, 2008, p.193).

O levantamento de dados sobre a realidade local tendo como base dados censitários, podem dificultar as mediações entre o singular e o universal, além de adotar medidas “engessadas” de coleta de dados que acabam interferindo nos resultados e nas avaliações realizadas. Outro ponto a ser destacado é que todo o processo de gerenciamento de informações exige o acompanhamento, a avaliação e o monitoramento da PNAS, que nos leva a refletir sobre a dimensão investigativa da prática profissional, na medida em que a coleta de dados, por si só, não garante um processo sistemático de investigação e produção de conhecimento sobre a realidade que oriente um constante aprimoramento das ações desenvolvidas. Vale destacar, ainda, as inúmeras dificuldades para a implantação desse sistema ou, mais pontualmente, para compor equipes de trabalho (também formadas por assistentes sociais) que dêem conta da dimensão “educativa-pedagógica” ou “socioeducativa” tão importante nesse processo (frequentemente reduzida a reuniões informativas).

2.2 Os Programas de Transferência de Renda

Os programas de transferência de renda e a relação com a sociedade civil, assentada na necessidade de construção da rede socioassistencial, são os dois principais mecanismos do Sistema Único de Assistência Social, que merecem uma reflexão à parte.

O Programa Bolsa Família (PBF), originalmente vinculado à Presidência da República, e hoje ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi criado em 9 de janeiro de 2003, pela Medida Provisória n. 132 em 20 de outubro de 2003, foi sancionado pela Lei nº 10.836 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, em 17 de setembro de 2004. Visa unificar os programas de transferência de renda respeitando algumas condicionalidades. Dentre os Programas que foram unificados estão incluídos: o Bolsa Escola; o Acesso à Alimentação; o de Renda Mínima, vinculado à saúde – Bolsa Alimentação e de Auxílio Gás. O PBF integra a estratégia de combate à pobreza, denominada Fome Zero e se constitui em um programa de transferência direta de renda com condicionalidades na área de saúde e educação, dirigido às famílias em situação de pobreza (renda mensal *per capita* de R\$ 60,01 a R\$120,00) e de extrema pobreza (renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00) registradas no Cadastro Único.

A justificativa do governo, sobre a unificação dos programas, é a busca por uma maior racionalidade e eficiência política de enfrentamento da pobreza, reduzindo os custos gerenciais e as duplicidades do pagamento, possibilitando melhorias significativas na gestão.

No material distribuído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, aos profissionais que participaram do curso de Capacitação para Implementação do Sistema Único de Assistência Social do Programa Bolsa Família, em 2008 (através da parceria com o Centro Universitário Carioca – UniCarioca), encontra-se um módulo para tratar sobre o Programa Bolsa Família e suas dimensões.

Os objetivos do PBF são:

- Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e Assistência Social.

- Promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público; combater a fome e promover segurança alimentar e nutricional.
- Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.
- Combater a pobreza.

O PBF estabelece três dimensões fundamentais: alívio imediato da pobreza, contribuição para redução da pobreza para geração seguinte e articulação com os programas complementares.

O acesso aos programas complementares²⁸ por parte das famílias beneficiárias do PBF requer articulação intersectorial, coordenação e integração entre as políticas de superação da pobreza e políticas de promoção social.

Os benefícios do Programa Bolsa Família estão divididos em três tipos: básico, variável e variável vinculado ao jovem (Benefício Variável Jovem - BJV). Cada família poderá receber o benefício entre R\$ 20,00 e R\$ 182,00 por mês, dependendo da situação socioeconômica e do número de crianças e adolescentes até 17 anos e gestantes.

O benefício básico de R\$ 62,00 é pago às famílias com renda *per capita* de até R\$ 60,00 por mês, independente da composição familiar.

O benefício variável de R\$ 20,00 é pago às famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 por mês que tenham crianças ou adolescentes de até 15 anos. Cada família poderá receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 60,00.

O Benefício Variável Jovem (BVJ), de R\$ 30,00, é pago às famílias do PBF que tenham filhos adolescentes de 16 e 17 anos, matriculados na escola. Cada família poderá receber até dois benefícios variáveis jovem, ou seja, até R\$ 60,00.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), outro benefício pago pela política de Assistência Social, assume importante peso na renda mensal das famílias, sendo, na maioria das vezes, a única fonte de renda. Segundo Boschetti e Salvador (2006), o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia, juntos absorveram 91,67% do FNAS em 2004 e 89,14% no ano seguinte. O

²⁸ Termo utilizado no artigo 2º do Decreto n. 5.209/2004.

Benefício de Prestação Continuada, portanto, pode ser considerado o maior programa de transferência de renda, fato comprovado pelo número de beneficiários que, em 2005, alcançou a marca de 2,2 milhões de benefícios.

Boschetti (2008, p. 192) ressalta que:

Os programas de transferência de renda apresentam características bem diferenciadas dos benefícios previdenciários vinculados ao trabalho. São todos categoriais, no sentido de serem focalizados em categorias (idosos, pessoas com deficiência, jovens, etc.) e/ou em situações bem específicas, ligadas a miséria absoluta e vulnerabilidade extrema. Nesse sentido são ex post e não ex antes, ou seja, possuem um caráter de minimização da situação já instalada e não de prevenção. São concedidos mediante condicionalidades, além da comprovação da situação de miséria/pobreza: idade, deficiência, moradia, participação em atividades sociais ou comunitárias, disposição do beneficiário ou de sua família para trabalhar ou realizar atividades de inserção social. Seus valores são reduzidos, em geral bem abaixo do valor do salário mínimo, de modo que não asseguram a satisfação das necessidades básicas e impedem os usuários a buscar outras fontes de rendimento. Alguns são incorporados a renda, criando um efeito perverso: se a soma do benefício e de outras formas de rendimento ultrapassar a renda per capita mínima exigida, o beneficiário é excluído. Nesses casos, acabam sendo uma armadilha de pobreza, pois impedem o beneficiário de melhorar sua renda e condição de vida.

A grande tensão existente em relação aos programas de transferência de renda é que se trata de uma política compensatória que está sendo redimensionada em função do crescimento do desemprego. A assistência acaba assumindo um papel na esfera da proteção social que seria de responsabilidade de outras políticas, como é o caso da questão do trabalho.

A autora, Ana Elisabete Mota (2008, p. 196), nos alerta para essa tendência da Assistência Social:

[...] a Assistência Social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho assalariado. Aqui o maior destaque fica por conta do programa de transferência de renda e pela condição de política estruturadora que a PNAS tenderá a assumir nos municípios brasileiros. No nosso entender esta é a maior tensão presente na Política de Assistência Social, haja vista a impossibilidade estrutural dela assumir este papel.

Vale ressaltar, aqui, a importância dos profissionais analisarem de forma crítica os programas de transferência de renda para não legitimar as

observações críticas elaboradas por Mota e, por conseguinte, atuar apenas na seleção e na fiscalização das camadas mais vulneráveis da realidade brasileira.

O outro elemento importante refere-se à organização da rede socioassistencial, que deve ser encarada pelos assistentes sociais como um desafio, pois se trata de um processo que depende da existência das “parcerias” entre a Assistência Social com o setor privado.

Nos governos Fernando Henrique Cardoso a Assistência Social foi tratada com fortes influências da solidariedade, do trabalho voluntário e das parcerias. O mesmo pode ser dito para o Programa Fome Zero do governo Lula, amparado no caldo cultural da solidariedade, despido de qualquer conteúdo classista. (MOTA, 2008, p. 160).

É incontestável que PNAS avança no sentido de organizar, racionalizar e regulamentar a relação público/privado com o intuito de evitar sobreposições de ações e o desperdício de recursos. Porém, é preciso ficar atento para que não ocorram os mesmos equívocos ocorridos no Brasil, através das proposições neoliberais que preconizavam o “Estado Mínimo” e “enxuto” para com o social, transferindo a responsabilidade de solucionar os impactos da política de ajuste exigida pelo FMI e pelo Banco Mundial para a sociedade civil.

Verifica-se um impulso na assistência, de estratégias que preconizam o estabelecimento de parcerias visando à organização da rede socioassistencial. No SUAS esta função deverá ser de responsabilidade dos CRAS, objeto de nossa pesquisa, que pode atuar na efetivação da política de assistência como primazia do Estado ou, ingenuamente, sucumbir à lógica das parcerias. “[...] é flagrante a tendência a legitimar ‘novas’ formas privadas de provisão social, por meio de ‘velhas’ formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente.” (MESTRINER, 2001, p.26).

Nesta direção, exige-se do profissional uma consciência crítica deste fenômeno, uma vez que, também dependerá dele a capacidade de articulação e de negociação com os gestores municipais e com as entidades assistenciais. A formação e a organização da referida rede socioassistencial também são dependentes desta questão.

CAPÍTULO 3 CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO ÂMBITO DO “SUAS”

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FRANCA

3.1.1 Breve história da cidade

A história da região denominada *Sertão do Capim Mimoso*, próxima aos rios Pardo e Sapucaí, tem início com os bandeirantes, em 1722, que construíram o “Caminho de Goiás”, ou “Estrada dos Goiáses” que ligava a cidade de São Paulo até as minas de ouro de Goiás que naquela época pertencia à capitania de São Paulo²⁹. Nesse caminho para desbravar o interior na busca por pedras preciosas, começaram a surgir os famosos “pousos” de tropeiros, locais onde os paulistas paravam para descansar durante as viagens que faziam na busca pelo ouro no interior do Brasil. O pouso que deu origem à cidade de Franca era conhecido, na época, pelos bandeirantes, por “Pouso dos Bagres”.

No final do século XVIII havia na região vários pousos dispersos sendo que, em 1779, morava uma centena de pessoas no Sertão do Rio Pardo pertencente à Vila de Mogi Mirim. Para uma melhor organização do local, foi criada uma Companhia de Ordenanças, e o português Manoel de Almeida foi nomeado como seu capitão. A partir de 1804, o cargo foi assumido pelo Capitão Hipólito Pinheiro. Posteriormente juntam-se a essa população mineiros e goianos que, devido à decadência da mineração em suas regiões, começam a se instalar no “Belo Sertão do Rio Pardo”, por incentivo do governador-geral da Capitania de São Paulo na época, Antonio José da Franca e Horta, o qual originou o nome da cidade.

Em 1805, por reivindicação dos pioneiros, foi criada a Freguesia³⁰ de Nossa Senhora da Conceição. O território original da Freguesia da Franca abrangia a região de Batatais e estendia-se até Igarapava e Guáira.

²⁹ Fonte: Museu Histórico Municipal “José Chiachiri”.

³⁰ Segundo o dicionário Aurélio o termo significa povoação.

Em 1821, Minas Gerais tenta anexar a região, mas devido à resistência dos francanos a tentativa falha. Neste mesmo ano, foi criada, por Dom João VI a “Vila Franca Del Rey”, que só foi instalada em 28 de novembro de 1824, tendo como primeiro presidente da Câmara Municipal o Capitão José Justino Faleiros, empossado, junto com os demais vereadores, no dia 30 de novembro de 1824. Com a independência do Brasil, a vila passa a se chamar “Vila Franca do Imperador”, como homenagem a D. Pedro I do Brasil.

Em 1838, houve em Franca, uma rebelião que ficou conhecida como Anselmada, episódio em que ocorreram terríveis barbaridades. Muitas pessoas “de bem” fugiram, e os envolvidos no crime saíram vitoriosos. A agitação foi sufocada, e, em 14 de março de 1839, Franca passou a ser sede de uma Comarca e possuir um Juiz de Direito. Neste mesmo ano Franca, perde grande parte de seu território para a criação da Vila de Batatais.

Em 24 de abril de 1856, Franca é elevada à categoria de cidade, pela Lei provincial n. 21. A denominação de Franca do Imperador foi simplificada para Franca, em virtude de decisão da Câmara Municipal Local, em sessão de 30 de dezembro de 1889³¹.

Na década de 1890, Franca passa a ser servida pela Estrada de Ferro Mogiana, mas, no início do século XX, o ramal de Franca foi abandonado e os trilhos retirados porque a estrada de Ferro Mogiana construiu outro ramal, uma variante, ligando Ribeirão Preto a Uberaba, sem passar por Franca.

Com a expansão do café para o oeste paulista, chegam os imigrantes, sobretudo italianos, que, a partir de 1920, montam a primeira indústria de calçados da cidade.

3.1.2 Breve percurso da Política de Assistência Social no município

As ações na área da Assistência Social no município de Franca têm sua origem por iniciativas de instituições da sociedade civil por volta de 1921, sendo

³¹ A simplificação do nome certamente está vinculada à decadência do Império e a ascensão da República a partir de 1889.

desenvolvidas ações de caráter filantrópico e religioso por grupos ligados às doutrinas católica e espírita (MARTINS apud OLIVEIRA, 1997, p. 51)

Segundo estudos realizados por Nalini (2005), a Política de Assistência Social no âmbito nacional passa a ser organizada entre 1945 e 1958, com a criação de uma Comissão Municipal da LBA, com o objetivo de organizar as ações para o atendimento das famílias dos expedicionários. Desta comissão resulta a implantação do Centro Regional de Serviço Social, abrangendo o atendimento dos municípios da região administrativa de Franca, que, na época, era composta por 11 cidades (o funcionamento deste órgão ocorre até 1995, sendo interrompido com a extinção da LBA. Em âmbito estadual as ações se iniciam em 1968, quando o governo do Estado de São Paulo cria na cidade de Franca uma equipe denominada Equipe de Ação Social - EAS, vinculada à Divisão Regional de Ribeirão Preto, que, a partir da segunda metade de 1980, se transforma na Divisão Regional de Promoção Social, atualmente denominada Diretoria Regional de Desenvolvimento Social (DRADS). Concomitante às ações realizadas em âmbito federal e estadual, verifica-se o envolvimento de entidades da sociedade civil na questão social, através do Conselho das Entidades Assistenciais de Franca (CEAF), que contava na época com dez (10) entidades sociais.

[...] a primeira tentativa efetiva de organização da Assistência Social no município de Franca surge em 25 de junho de 1970, com a criação do CEAF – Conselho das Entidades Assistenciais de Franca. [...] O CEAF, vai exercer ainda, durante os próximos anos (1970, 1980 e até o início dos anos de 1990) a execução direta de alguns projetos desenvolvidos no município, como por exemplo, o Pró-Ser – Programa Social de Erradicação da Mendicância em Franca. (NALINI, 2005, p. 29).

O Conselho das Entidades Assistenciais de Franca (CEAF), além das ações diretas, também assume a função de articular e fiscalizar os recursos públicos repassados pelo município. Porém, após envolvimento com irregularidades em relação à administração, o funcionamento da entidade foi interrompido.

Em 1973, através de Lei Municipal, foi criado o Departamento de Promoção Social (DEPROS), pelo Prefeito Dr. Hélio Palermo. O artigo 2º da Lei ressalta os objetivos deste equipamento:

Ao DEPROS cabe a responsabilidade geral da organização, planificação e execução dos trabalhos de promoção do bem-estar social da comunidade, envolvendo: educação e cultura; saúde e higiene; recreação e habitação e bem estar social. (artigo 2º da Lei Municipal nº 2.148 de 30 de março de 1973).

Segundo documentos arquivados da Secretaria de Promoção Social aos quais tivemos acesso, percebe-se que existia uma grande preocupação do órgão no sentido de manter a ordem social. Os assuntos relacionados à mendicância, por exemplo, eram tratados juntamente com a Delegacia de Polícia.

As ações desenvolvidas pelo DEPROS eram voltadas para o atendimento das necessidades básicas (alimentação, remédio, registros de nascimento, passagens, roupas etc.), através de um “controle” rigoroso da população que buscava os serviços. A capacidade de atendimento por mês era de 250 pessoas, sendo as famílias matriculadas em dezembro de 1974 o dobro desta quantidade.

A partir de 1987, o DEPROS foi substituído pela Coordenadoria de Promoção Social, continuando sua vinculação com o gabinete do prefeito. Nesta época foram estruturados serviços descentralizados através das Unidades de Serviço Social (UNISER), pelo prefeito Ari Pedro Balieiro. Somente no início da década de 1990, a área da assistência alcança maior autonomia administrativa e financeira, passando a ter sede própria, sendo denominada Secretaria de Promoção Social e contando com orçamento e estrutura de pessoal para realizar a gestão das ações assistenciais.

*3.1.3 Dados recentes*³²

Franca é um município considerado, pela Política Nacional de Assistência Social, como de grande porte. Possui uma população estimada para 2008 de 327.176 habitantes. E, se localiza na região nordeste do estado de São Paulo. Sedia a 14ª Região Administrativa do estado fazendo fronteira com as cidades paulistas de Batatais, Cristais Paulista e Patrocínio Paulista, bem como as cidades mineiras de Ibiraci e Claraval.

³² Dados obtidos através dos sites: <http://www.ibge.gov.br/home/> e <http://pt.wikipedia.org/wiki/Franca>. Acesso em 15 de mai. 2009.

A cidade apresenta um relevo bastante elevado, com altitude próxima a 1040 metros, o que resulta em um clima tropical de altitude, o qual se caracteriza por invernos secos e amenos e verões quentes e chuvosos.

Os solos são arenosos, destacando-se os arenitos Botucatu e Bauru. Por esse motivo, em determinadas regiões, apresentam-se as voçorocas, um grande problema no município, gerador de vários casos de “risco” envolvendo ordem judicial e resultando em desapropriação das construções.

O cerrado domina a vegetação local, e as florestas restringem-se às encostas. Na hidrografia, destaca-se a bacia do Rio Canoas, maior manancial de abastecimento de água da cidade.

O município conta com importantes instituições de ensino, que atraem grande quantidade de pessoas à região e movimentam o comércio imobiliário da cidade. As instituições de ensino técnico e superior são as seguintes:

- Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), que oferece cursos de graduação em Relações Internacionais, Direito, Serviço Social e História; mestrado em Direito; mestrado e doutorado em História e em Serviço Social.
- Universidade de Franca (UNIFRAN), universidade particular, que oferece mais de 50 cursos de graduação e de pós-graduação.
- Centro Universitário Municipal (Uni-Facef), que oferece oito cursos de graduação, sendo seis de bacharelado: Ciências Econômicas, Administração, Ciências Contábeis, Comunicação Social com Habilitação em Publicidade e propaganda, Psicologia e Turismo e Hotelaria; e dois cursos de Licenciatura: Letras e Matemática.
- Faculdade de Direito de Franca (FDF), conceituada entre as melhores do Brasil.
- Faculdade de Tecnologia de São Paulo (FATEC), que está em processo de instalação no prédio que funcionou o Centro de formação do Magistério e onde é hoje, sede da Diretoria Regional de Ensino.
- Universidade Aberta do Brasil (UAB), que possui diversos cursos a distância.
- Escolas Técnicas: Colégio Técnico Agrícola “Carmelino Corrêa Junior”, Escola Técnica Estadual (ETEC) “Dr. Júlio Cardoso” (ambas

administradas pelo Centro Paula Souza), uma unidade do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e uma do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

- Está prestes a ser inaugurado o Centro Federal de Ensino Tecnológico (CEFET).

Em relação à economia, Franca é a maior produtora de calçados masculinos do país, possuindo mais de 1.000 indústrias de grande e médio porte com produção em grande escala voltada para exportação para várias partes do mundo, como EUA, Europa, Ásia e América Latina. Possui também indústrias de confecções, de fundição, de jóias e diamantes, metalúrgicas, de alimentação, de cosméticos, de móveis, entre outras. Franca é também um dos pólos de lapidação de diamantes em nível mundial, sendo encontrado no município o único escritório do país especializado em diamantes.

O comércio também se destaca na cidade. Além da população local, grande parte dos moradores da região depende do comércio francano. A cidade possui empresas como Carrefour e Wal-Mart e dois Shoppings: Franca Shopping e Shopping do Calçado.

A cidade se destaca, ainda, como centro de uma das mais importantes regiões produtoras de café do mundo: a “Alta Mogiana”. O café produzido nesta região possui alta aceitação nos mercados nacional e internacional. Grande parte da produção local de café é comercializada por meio da Cooperativa de Cafeicultores e agropecuaristas (COCAPEC), que reúne inúmeros agricultores da região, os quais participam das diversas etapas produtivas e de distribuição do café.

Os setores cafeeiro e calçadista passaram por fortes oscilações a partir da década de 1990, acompanhando os cenários nacional e internacional. A indústria, especialmente calçadista, continua sendo o setor mais relevante no município. Ela passou, na atual década, por uma reestruturação produtiva e enfrentou vários problemas, especialmente relacionados às exportações. Isso levou o setor a modificar o segmento de mercado em que atuava, dando menos atenção à linha popular, para buscar uma linha de produtos de maior qualidade e maior preço. A forte concorrência com outros países na produção de calçados traz consequências para a questão do emprego, pois muitas empresas - pressionadas pelo mercado externo – acabaram transferindo sua produção para outras regiões do país em

busca de mão-de-obra mais barata. Esse aspecto da reestruturação econômica pelo qual Franca tem passado nos últimos anos tem causado uma série de problemas dentre eles a questão da geração e qualidade do emprego: terceirização, perda de direitos trabalhistas e precarização das condições de trabalho e de renda.

Dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de dados (SEADE), através do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), revelam que, entre os anos de 2000 e 2002 Franca apresentou indicadores de riqueza e escolaridade abaixo da média do Estado. Isso provocou o declínio no *ranking* de riqueza do município de 198^a em 2000, para 215^a em 2002. O rendimento médio do emprego formal decresceu de R\$ 731,00 para R\$ 676,00.

Em relação à escolaridade, em 2000, a cidade ocupava a 369^a posição, caindo para 542^a em 2002. Consta um crescimento da taxa de atendimento apenas à pré-escola (de responsabilidade do município) e do percentual de pessoas de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental.

As situações de maior ou menor vulnerabilidade às quais a população se encontra exposta estão resumidas nos seis grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, a partir das condições socioeconômicas e do perfil demográfico (tabela). As características desses grupos no município de Franca são apresentadas a seguir:

**Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)
2000 - Estado de São Paulo e Município de Franca**

Grupo 1 (nenhuma vulnerabilidade): 7.639 pessoas (2,7% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$ 2.743 e 10,8% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 11,5 anos de estudo, 98,8% deles eram alfabetizados e 80,5% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 46 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 9,0%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 18,0% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 6,4% do total da população desse grupo.

Grupo 2 (vulnerabilidade muito baixa): 61.521 pessoas (21,4% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$1.176 e 39,4% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 7,7 anos de estudo, 95,3% deles eram alfabetizados e 48,8% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 51 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 9,5%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 29,5% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 5,9% do total da população desse grupo.

**Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)
2000 - Estado de São Paulo e Município de Franca**

Grupo 3 (vulnerabilidade baixa): 93.788 pessoas (32,6% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$767 e 47,4% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 6,6 anos de estudo, 94,5% deles eram alfabetizados e 40,5% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 44 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 14,3%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 20,5% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 8,9% do total da população desse grupo.

Grupo 4 (vulnerabilidade média): 60.929 pessoas (21,2% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$568 e 56,3% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 6,0 anos de estudo, 94,1% deles eram alfabetizados e 34,8% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 40 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 20,8%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 17,8% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 11,6% do total da população desse grupo.

Grupo 5 (vulnerabilidade alta): 46.142 pessoas (16,1% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$517 e 65,1% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 5,1 anos de estudo, 89,6% deles eram alfabetizados e 25,0% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 46 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 14,6%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 22,6% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 9,0% do total da população desse grupo.

Grupo 6 (vulnerabilidade muito alta): 17.319 pessoas (6,0% do total). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$383 e 74,8% deles auferiam renda de até três salários mínimos. Em termos de escolaridade, os chefes de domicílios apresentavam, em média, 4,7 anos de estudo, 88,6% deles eram alfabetizados e 20,8% completaram o ensino fundamental. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 41 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 21,5%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 20,5% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 12,3% do total da população desse grupo.

A Fundação SEADE disponibiliza, por setor censitário, a concentração espacial de acordo com o nível de vulnerabilidade, permitindo verificar – conforme dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – censo 2000 sobre Franca), que as áreas de maior concentração de famílias no grupo 6 (vulnerabilidade muito alta) pertencem às regiões norte e sul e com pequena incidência, à região leste.

Segundo dados obtidos junto ao Conselho Municipal de Assistência o município possui 98 entidades cadastradas, sendo 47 entidades na região central,

17 na região leste, 15 na região norte, 11 na região oeste e 08 na região sul. É importante ressaltar que as famílias que não apresentam nenhuma vulnerabilidade estão concentradas na região central, onde se encontra a maior parte da rede socioassistencial do município, o que dificulta o atendimento da população mais vulnerável.

De acordo com informações do setor de Cadastro Único do município, em agosto de 2007, a estimativa de famílias pobres com renda *per capita* de até R\$ 120,00 (perfil do PBF), era de 7.172. A estimativa de famílias com renda *per capita* de até R\$ 175,00, chega a 12.192. Do total das 12.288 famílias cadastradas 7.530 constavam como beneficiárias do Programa Bolsa Família, Bolsa Escola e Auxílio-Gás.

Portanto, mediante as informações contidas acima, constata-se como os programas de transferência de renda ainda possuem caráter seletivo, não atendendo toda parcela da população vulnerável.

3.2 A Implantação dos Centros de Referência na cidade de Franca

O município de Franca que até 2005 organizava os serviços de Assistência Social através da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social em Unidades de Serviço Social (UNISER), a partir da exigência da Política Nacional de Assistência Social passou a denominar esses espaços como Centros de Referência de Assistência Social.

Os CRAS foram reorganizando as ações para o atendimento da população usuária conforme estabelecido na Legislação. Em relação à localização, eles permaneceram situados em cinco regiões da cidade, sendo elas: Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro, este último encontra-se anexo à Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social, em desacordo ao estabelecido. Porém, como a NOB estabelece o mínimo de 4 (quatro) CRAS para municípios de grande porte, o órgão gestor não encontrou impedimento para sua habilitação à gestão plena.

Os CRAS foram regulamentados na PNAS com o objetivo de desenvolver ações de caráter preventivo, fortalecendo os vínculos familiares e

comunitários através de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social no campo da Proteção Social Básica. O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), conforme aponta o SUAS, é o principal programa financiado pelo governo federal, desenvolvido pelo CRAS.

O Processo de Habilitação dos Municípios ocorreu através do encaminhamento de documentos comprobatórios à Secretaria Estadual de Assistência Social. A apreciação coube à Comissão Intergestora Bipartite (CIB), que após publicação e pactuação, foi encaminhada a Secretaria Técnica da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), dando o parecer favorável ou não ao enquadramento do município.

Em relação à Habilitação dos municípios a Representante da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) faz a seguinte consideração:

[...] Todos os municípios receberam orientações para atender as normas estabelecidas pela CIT e CIB, passaram por um processo chamado de 'Regra de Transição quanto à habilitação e desabilitação de municípios', conforme consta da Resolução nº 130, de 15 de Julho de 2005, do CNAS, em que aprova a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Os municípios que apresentassem requisitos para as gestões básicas ou plenas apresentaram Termo de Habilitação, respectivamente, tendo sido pactuados pelas Comissões acima citadas. No caso de Franca o município optou pela Gestão Plena do Sistema Municipal de Assistência Social, pois o mesmo atendeu o anexo III da NOB/SUAS, que exigia requisitos ali solicitados. No momento de Transição, o município atendia o exigido na NOB e entendemos que numa próxima avaliação de gestão, estarão sendo observadas as questões referentes à estrutura física, instalação dos CRAS em locais com maior vulnerabilidade social e diagnóstico para estudo das áreas visando levantamento de demandas, dentre outros. (Representante da DRADS).

Importante destacar os requisitos que dispõem sobre a habilitação dos municípios de grande porte da gestão plena:

- Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).
- Ata das três últimas reuniões do CMAS.
- Publicação de nomeação da atual composição do CMAS; Declaração do CMAS comprovando a existência da estrutura e de técnico de nível superior responsável pela Secretaria executiva.

- Lei de criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA).
- Ata das três últimas reuniões do CMDCA; Publicação de nomeação da atual composição do CMDCA.
- Lei de criação do Conselho Tutelar (CT).
- Cópias de instrumentos que comprovem o regular funcionamento (atas ou portarias) ou declarações de funcionamento emitidas pelo Ministério Público ou pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e adolescente.
- Publicação de nomeação da atual composição do CT.
- Ato legal de criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).
- Ato legal que comprove a nomeação e alocação do gestor do Fundo Municipal de Assistência na Secretaria Municipal de Assistência.
- Lei orçamentária Anual (LOA).
- Balancete do FMAS referente ao último trimestre.
- Resolução do CMAS que aprova a prestação de contas do ano anterior.
- Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) atualizado com a programação física e financeira atualizada.
- Ata do CMAS que aprova o Plano.
- E, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) sendo no mínimo quatro para o município de Franca, com descrição de sua localização, espaço físico, equipe técnica, área de abrangência (território) e rede de proteção social básica existente no território e proximidades (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - NOB/SUAS anexo III).

É de fundamental importância analisar os depoimentos dos assistentes sociais e coordenadores sobre a implantação dos CRAS do município de Franca:

Então se optou por transformar aquilo que já existia: que eram as Unidades descentralizadas, as UNISER nos CRAS. A maioria delas, eu diria até que todas, embora estejam instalados em regiões periféricas, não estão nas áreas de maior vulnerabilidade. Isso se aplica ao CRAS Norte, ao CRAS sul, ao CRAS Leste, ao CRAS Oeste e ao próprio CRAS Centro. (Coordenador do CRAS).

Os CRAS, no município de Franca, foram implantados em 2005 por força da nova PNAS; porém foram utilizadas as mesmas instalações físicas que abrigaram por 16 anos as Unidades de Serviço Social. (Coordenador do CRAS).

Não houve uma implantação propriamente dita, mas sim, uma adequação na estrutura já existente da UNISER, transformando-a em CRAS, visando atender exigências da Política Nacional de Assistência Social. (Assistente Social do CRAS).

A representante do órgão gestor do município de Franca, sujeito desta pesquisa, confirma o procedimento exigido para habilitação no depoimento abaixo:

Com a aprovação da NOB/SUAS/ julho/2005, os municípios deveriam se enquadrar nos níveis de gestão estabelecidos pelo Sistema Único de Assistência Social. Para habilitação aos níveis de gestão básica ou plena, deveriam atender os critérios estabelecidos na NOB/SUAS, submetendo-se a avaliação do CMAS e CIB. O município de Franca atendia todas as exigências relacionadas à questão legal, infra-estrutura, rede de serviços, existência e funcionamento dos Conselhos (CMDCA, CMAS e CT) e demais documentos. Concluída a análise da documentação apresentada, o processo foi julgado procedente e o município foi habilitado à gestão plena em 30/08/05. (Representante do órgão gestor do município de Franca).

Embora alguns atores envolvidos afirmem que o Município de Franca atendia formalmente às exigências estabelecidas na PNAS no momento da implantação dos CRAS, é fato que eles não foram instalados conforme o estabelecido na legislação. O que ocorreu foi a adequação da estrutura já existente desde 1987. Há de se destacar, ainda, o questionamento anterior apontado por um coordenador do CRAS, que ressalta a não localização dos Centros de Referência em regiões de maior vulnerabilidade. O diagnóstico do município, um dos requisitos exigidos para detectar os locais mais vulneráveis para implantação dos CRAS, não foi realizado nesse momento, sendo que vários itens seriam avaliados “numa próxima avaliação de gestão” (conforme afirmou a diretora da DRADS).

Estudos da Fundação SEADE sobre o Índice de Vulnerabilidade Social, apontam que as regiões com maior concentração de famílias com vulnerabilidade muito alta são: norte, sul e leste e alta e média vulnerabilidade na região oeste – onde estão localizados quatro dos cinco CRAS existentes no município. (Diretora da Rede de Assistência do Município de Franca).

O Guia de Orientação Técnica nº 1 do MDS faz a seguinte consideração sobre o item localização do CRAS:

Cada município deve identificar o(s) território(s) de vulnerabilidade social e nele(s) implantar um CRAS, de forma a aproximar os serviços dos usuários. O CRAS deve ser instalado próximo ao local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade, conforme indicadores definidos na NOB/SUAS. (BRASIL. MDS. 2005, p.06).

Em relação ao espaço físico do CRAS, o Guia de Orientação Técnica SUAS n. 01 regulamenta que deve abrigar no mínimo três ambientes, com funções bem definidas: recepção, sala para atendimento individual e salão para reuniões (que deve ser maior caso disponibilize serviços de convívio e sócio-educativo para grupos de crianças, adolescentes, jovens, idosos ou de capacitação e inserção produtiva)³³.

Parece exagero o detalhamento que compõe as cartilhas disponibilizadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social, porém, devemos compreender que se trata de uma Política Nacional que deve respeitar e propor diretrizes que atendam municípios em vários níveis e com diferentes concepções da Assistência Social.

No caso específico de Franca, os profissionais apresentam a realidade de trabalho em relação à estrutura física e de recursos humanos, na tentativa de adaptação ao que a PNAS propõe. No entanto, conscientes dos limites que vivenciam na prática:

Eu considero que ainda não está de acordo com a Política, nós precisamos de um espaço para realização de reuniões e oficinas, hoje o que a gente faz, a gente utiliza os espaços da comunidade, igrejas, centros comunitários, escola e isso gera mudança de locais constantemente. Então nós temos o desgaste do profissional, que toda reunião tem que correr atrás de local, o local às vezes não é arejado, não tem cadeiras suficientes e o usuário também é desgastado porque ele fica sem referência para realização dessas atividades. O espaço físico do CRAS é muito pequeno e, assim, entra naquela questão que eu falei antes, mesmo que houvesse a possibilidade de aumento de profissionais, porque a gente está num

³³ Ressaltemos, aqui, novamente, a importância do aspecto “socioeducativo” que não pode se limitar a transmitir informações ou adotar “velhas-novas” ações que tutelem os núcleos familiares. Evidentemente que esse é um componente importante do trabalho profissional dos assistentes sociais com famílias (particularmente no Programa de Atendimento Integral à Família - PAIF). Nesse sentido, a existência de espaços físicos para a realização de ações “educativo-pedagógicas” é uma questão elementar.

número muito pequeno, o espaço físico não comportaria esses novos profissionais. E os Recursos Humanos eu acho que teria que ser em um número bem maior para dar conta, pela diversidade de problemas que nós temos e da quantidade de usuários que o CRAS está atendendo hoje. (Assistente Social do CRAS).

Em relação à estrutura física, não! Ainda falta efetivamente uma melhoria na estrutura. A gente já apontou nesse CRAS, a necessidade de mais duas salas de atendimento individual e uma sala de acolhimento à população, bem como uma sala de reuniões, uma vez que o CRAS é visto como 'Casa da Família', o trabalho de acolhimento tem que ser efetivado [...], mas se a gente for pensar no trabalho de territorialização e descentralização os CRAS, teriam que estar acontecendo acoplados a equipamentos de educação, saúde e todos os demais serviços da rede. (Assistente Social do CRAS).

Embora a questão da estrutura tenha sido apontada como um dificultador, percebe-se claramente nos depoimentos dos entrevistados a mudança de concepção almejada na Política Nacional de Assistência Social. Os profissionais têm consciência da necessidade de desenvolver, junto às famílias, ações de dimensões preventivas, e especialmente protetivas da política pública de assistência social.

O trabalho da UNISER era emergencialista, atendimento de plantão, um trabalho pontual, fragmentado e assistencialista. A equipe de trabalho era composta de assistentes sociais, hoje a equipe conta com outros profissionais, isto porque a família é considerada como um todo. O CRAS ainda não está legitimado, tem uma força e um poder maior para articular com todas as outras políticas. Hoje o CRAS trabalha com situações que não foram atendidas pelas outras políticas e, concomitantemente, devemos nos articular com essas políticas. O atendimento não se resume ao atendimento emergencial. Realizamos um atendimento integral à família. (Coordenador do CRAS).

Na UNISER a gente fazia um trabalho muito mais assistencialista, eu achava. Quando eu comecei a trabalhar na UNISER a gente trabalhava basicamente com distribuição de cesta básica. Depois começaram a surgir alguns projetos, lembro que trabalhei no Bolsa Educação, começamos a trabalhar com grupos, fazer o trabalho sócio-educativo com famílias. A proposta do CRAS trouxe uma ampliação nesse sentido, do trabalho sócio-educativo e trouxe também outras coisas que a UNISER não tinha: é o trabalho na comunidade. A gente trabalhar por micro-região, trabalhar com a metodologia do PAIF, para mim a diferença é essa. (Assistente Social do CRAS).

Eu acredito que hoje, no Centro de Referência de Assistência Social, o trabalho é desenvolvido para a sua população usuária na sua totalidade. Ela é vista como um todo. Anteriormente quando a gente

trabalhava na UNISER. ela era vista pontualmente apenas o problema que ela apresentava e não via ela na totalidade enquanto ser humano. Hoje os CRAS possibilitam-nos fazer todos os encaminhamentos devidos e todo atendimento de uma forma muito mais ampliada com vistas mesmo a Política de totalidade. (Assistente Social do CRAS).

É evidente que a questão da habilitação dos municípios e estruturação adequada para a gestão do SUAS não poderia ocorrer automaticamente. Por isso, o próprio governo federal estabeleceu o período de transição, para que gradativamente cada município se organizasse de acordo com a Legislação. No entanto, os Trabalhadores da Assistência Social³⁴ não podem admitir a acomodação e o descompromisso do órgão gestor em relação ao cumprimento da nova política de assistência.

A professora Carmelita Yazbek salienta, com base em uma pesquisa sobre os CRAS em sete estados brasileiros (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Pernambuco, Maranhão e Roraima – estudo realizado em parceria estabelecido entre a PUC, a UFMA e a PUC-RS), que existe uma diversidade muito grande de modelos e formas de organização do CRAS em todo país.

Há lugares onde se aproveitaram instalações já existentes na comunidade (como clubes de jovens ou, o que é mais preocupante, a sede do plantão social). Tira a plaquinha anterior e coloca a plaquinha CRAS e aí, então, você sabe que tem toda uma cultura local. Mas há também lugares onde os CRAS foram construídos, onde a Prefeitura investiu na contratação de profissionais. Então você tem uma diversidade muito grande. (YAZBEK, entrevista concedida).

Nesta pesquisa, que ainda se encontra em andamento, cada estado elegeu dois municípios de pequeno porte 1, um município de pequeno porte 2, um de médio porte, um de grande porte e uma metrópole. Nessas localidades, entrevistou-se o gestor, montou-se um grupo focal com funcionários das Secretarias, realizaram-se entrevistas com pessoas do Conselho Municipal e observação direta no CRAS.

Ficamos um dia inteiro, às vezes no mínimo uma manhã, observando como funcionam, quais são os programas, para obter algumas

³⁴ O termo refere-se a todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações da Assistência Social.

informações. E são municípios muito diversos. Por exemplo: os CRAS nas regiões metropolitanas têm inúmeros problemas. Nós pesquisamos em São Paulo o CRAS da Sé, que é indescritível a quantidade de pessoas. O CRAS de um bairro da zona sul, do Campo Limpo, que é um bairro extremamente pobre, uma periferia mais violenta. Entrevistamos Santo André, estivemos em Sumaré, Mongaguá, para ver como funciona um CRAS com populações indígenas. Em Sumaré, tem um CRAS que atende o MST. Nós fomos variando, estivemos em duas cidadezinhas muito pequenas: uma chamada Guareí e outra chamada Nova Canaã Paulista, onde a cidade tem apenas um CRAS. É uma grande heterogeneidade. Só nessa pequena amostra, no Brasil a gente descobriu coisas incríveis: na Amazônia tem CRAS itinerante, CRAS que funciona em um barco, é um CRAS barco. Aliás, está no site do Ministério. Em Juiz de Fora, há um CRAS itinerante. Claro que aí não é barco, mas os profissionais se movem porque a população é rural (YAZBEK, entrevista concedida).

Após um ano da Implantação da Política, mais de 2.300 CRAS estavam em funcionamento em todo território nacional e, segundo informações dos gestores federais, respeitando as determinações contidas na Política Nacional (2004) e na NOB/SUAS (2005). (BOSCHETTI, 2008).

O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF³⁵, um dos principais programas que devem ser desenvolvidos no CRAS, propõe algumas diretrizes metodológicas para o trabalho com famílias e indivíduos, Dentre elas, ressaltamos:

- **Articular o conhecimento da realidade das famílias com o planejamento do trabalho** – conhecer o território de abrangência do CRAS, conhecer a realidade sócio-econômica e cultural das famílias (estrutura, valores, demandas); conhecer os recursos de serviços existentes no território; conhecer as características da rede de serviços existentes na área de abrangência do CRAS, bem como as redes local, municipal e regional; conhecer as iniciativas de organização e mobilização social no território; e desenvolver formas de participação das famílias no planejamento e execução das ações.
- **Potencializar a rede de serviços e o acesso aos direitos** – encaminhar a família e os indivíduos à rede de serviços

³⁵ O conceito de Família, segundo a PNAS, deve ser entendido como núcleo afetivo, cujos membros se vinculam por laços consangüíneos, de aliança ou de afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e gênero. As ações do PAIF devem se pautar pela defesa do direito à convivência, proteção e fortalecimento das famílias.

socioassistenciais básicos e especiais; articular o encaminhamento da família e indivíduos para os serviços das demais políticas sociais; promover o acesso aos direitos sociais e à informação; promover o fortalecimento dos laços e vínculos familiares e comunitários; acompanhar, monitorar os encaminhamentos realizados; e promover a inclusão de pessoas portadoras de deficiência e seus familiares nos serviços e ações da Proteção Social Básica.

- **Valorizar as famílias em sua diversidade, valores, cultura, história, problemas, demandas e potencialidades** – Valorizar e fortalecer capacidades das famílias; favorecer uma escuta empática e desburocratizada; favorecer a participação da família em propostas de inclusão social visando mudanças e melhorias nas relações intrafamiliares; e construir planos de ação junto às famílias, visando concretizar projetos de vida.
- **Potencializar a função de proteção e de socialização da família e da comunidade** – valorizar e estimular a participação em nível de igualdade das figuras materna e paterna; valorizar a relação entre gerações, valorizar a cultura do diálogo e dos direitos, combatendo as formas de violência, discriminação e estigmatização social; e estimular formas de solidariedade social que potencializem e protejam os direitos das crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência.
- **Adotar medidas participativas e dialógicas de trabalho com as famílias** – desenvolver um trabalho interdisciplinar entre a Psicologia e o Serviço Social, com a compreensão de que a família atendida deve ser abordada na sua totalidade; abordar temas relacionados a questões de gênero, orientação sexual e étnica; realizar trabalho com grupos de famílias ou seus representantes, fortalecendo a socialização e a definição de projetos coletivos; problematizar as principais questões levantadas pelo grupo; favorecer e incrementar a sociabilidade entre as famílias; e facilitar a definição de projetos coletivos e a viabilização de sua implementação.
- **Em caso de trabalho com famílias indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais** – é indispensável que se estabeleça uma

interlocução com lideranças, conselhos e associações indígenas, quilombolas e outras para melhor condução dos trabalhos, levando-se em conta sempre a opinião dos beneficiários dos serviços, incluindo a interlocução com órgãos estatais responsáveis, como a FUNASA, a FUNAI, o INCRA, a FUNDAÇÃO PALMARES e outras organizações do terceiro setor ligadas a essas famílias.

As ações com enfoque na família no município de Franca com a Implantação do Programa de Atenção Integral à Família, segundo os profissionais executores da política de assistência, têm sido um importante instrumento para o conhecimento das demandas dos núcleos familiares e, mesmo discretamente, vêm fortalecendo o protagonismo das mesmas e dando suporte às mais legítimas necessidades.

As ações estão sendo realizadas através de reuniões mensais com as famílias, sempre com a presença do assistente social e psicólogo, Nessas reuniões são realizadas discussões sobre temas importantes, relevantes como: autonomia, educação de filhos, bem como realizadas oficinas com ênfase na geração de renda. As famílias são atendidas também de forma individual tanto pelo assistente social como pelo psicólogo. Eu percebo, assim, as famílias inseridas no PAIF, elas mostram-se bastante envolvidas e motivadas principalmente quando a gente oferece pra elas algo concreto como realização de oficinas de geração de renda e os cursos profissionalizantes. Porque elas vêem uma possibilidade delas mesmo 'andarem com as próprias pernas' e de enfrentar seus problemas e principalmente elas se vêem tendo condições de enfrentar esses problemas, serem capazes de enfrentar. (Assistente Social do CRAS).

Após a inserção no PAIF, percebemos um maior envolvimento dos demais membros da família na elaboração das atividades propostas, o que proporciona um sentimento de 'exclusividade' e valorização do potencial de cada um (Assistente Social do CRAS).

O trabalho com famílias é um assunto que a gente quer discutir muito, é necessário tirar um tempo para estudar, mas às vezes vem a cobrança de ter que responder alguns documentos com urgência. Teve uma época que a equipe pagou uma assessoria com a Professora Cirlene, fora do horário de trabalho, a gente começou a discutir o trabalho o que era da competência da Assistência o que não era a gente passava para o local devido, foi uma experiência muito boa. (Assistente Social).

O depoimento a seguir revela uma polêmica que merece ser destacada:

[...] quando a gente fez a proposta do trabalho do PAIF na entrevista inicial, as famílias ficaram muito animadas, a gente conseguiu passar tudo aquilo que a gente estava propondo, dar um olhar diferente, trabalhar a família como um todo, Mas depois percebi que ficamos um pouco desmotivadas. No começo a gente estava muito animada, parecia que a gente ia conseguir muito resultado. A assessoria dada por duas profissionais motivou a equipe, mas, depois, esvaziou um pouco. A gente não trocou experiências, as vagas nos cursos não atenderam toda a demanda, aqueles que fizeram não inseriram no mercado formal. (Assistente Social do CRAS).

Ainda que não possamos e não devemos desconsiderar as possibilidades contidas no trabalho com famílias desenvolvido nos CRAS, é importante destacar a necessidade de uma formação profissional consistente e permanente para lidar com este contexto. Além disso, é preciso ter clareza do que significa atuar com essas famílias, ou seja, perceber que o trabalho profissional não pode se limitar a oferecer informações aos núcleos familiares ou a inseri-los nas atividades e nos cursos disponíveis. As dificuldades são, também, estruturais, isto é, vão muito além dos limites da profissão envolvendo questões complexas que remetem à tensa relação capital e de trabalho no mundo contemporâneo. Neste sentido, Mota (2008, p. 140) faz as seguintes observações na direção de evitar novas formas de messianismo (no campo profissional) em relação à atual Política de Assistência Social:

[...] o que chama atenção é a capacidade que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a Assistência Social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no seio das classes trabalhadoras.

O que a autora ressalta é que as classes dominantes invocam a política de Assistência Social como solução para o combate à pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento da desigualdade. Tempos atrás, a centralidade da seguridade social girava em torno da previdência social, e agora, a tendência é que a assistência assumam a condição de política estruturadora, e não como mediadora do acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso da política de trabalho e renda.

Ainda segundo a autora:

A expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já conquistados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. (MOTA, 2008, p. 137).

Outro componente importante que merece destaque no trabalho no âmbito do CRAS com as famílias é a questão da interdisciplinaridade. A equipe mínima proposta pelo Guia de Orientação Técnica SUAS é composta por assistente social, psicólogo, auxiliar administrativo, estagiários e coordenador. A incorporação de outros profissionais poderá ser ampliada de acordo com as disponibilidades de cada município e em territórios com presença de populações quilombolas ou indígenas, para os quais deverá ser disponibilizado um antropólogo para estudo e levantamento das especificidades étnicas e culturais da população atendida.

No intuito de estabelecer alguns parâmetros ético-políticos e profissionais dos assistentes sociais e psicólogos, no âmbito da Política de Assistência Social, foi elaborado um documento intitulado “Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social”. Esse material foi confeccionado pelo Conselho Federal de Serviço Social e pelo Conselho Federal de Psicologia. O documento tem como referência as normas regulamentadoras dessas profissões. No caso do Serviço Social, o texto foi baseado nos valores e princípios do Código de Ética Profissional, nas atribuições asseguradas na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/1993), na Resolução CEFESS 493/06 e nas Diretrizes Curriculares do Serviço Social elaboradas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. No caso da psicologia, o texto se referencia no Código de Ética profissional e nas Diretrizes Nacionais Curriculares para cursos de graduação em Psicologia/MEC.

As ações sócio-educativas com famílias podem ser estruturadas através de ciclos de vida, contingências (pessoas com deficiência), pobreza, violação de direitos, etc. A atuação do profissional de psicologia nas ações desenvolvidas pelos CRAS tem sido considerada um avanço para o trabalho sócio-educativo.

Em relação ao ciclo de vida a PNAS estabelece a necessidade de manter serviços às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às famílias do Programa Bolsa Família e aos beneficiários do Benefício do Programa Bolsa

Família, garantindo o reconhecimento peculiar de cada faixa etária. Para isso subdivide a faixa etária e a especificidade de cada atendimento para facilitar a organização e o acompanhamento dos projetos.

Para as crianças de 0 a 6 anos, o serviço sócio-educativo deve necessariamente envolver a família ou um representante e tem como objetivos: fortalecer vínculos familiares, e atuar ,de forma preventiva, nas situações de negligência e violência.

Para as crianças de 7 a 14 anos devem ser oferecidas atividades que promovam o desenvolvimento de relações de afetividade, sociabilidade, convivência em grupo, acesso a conhecimentos e experimentação, além de atividades direcionadas ao esporte, lazer e expressão de manifestações culturais.

Aos jovens entre 15 e 17 anos, devem ser oferecidas atividades que propiciem o desenvolvimento pessoal, social e comunitário, a ampliação de trocas culturais e intergeracionais e o acesso à tecnologia, estabelecendo o compromisso do jovem quanto a sua permanência no sistema de ensino.

Para o ciclo de 18 a 24 anos, caracterizado pela maioridade civil, além de atividades direcionadas ao protagonismo no território a programação deve incluir educação para o trabalho, voltada para jovens e adultos, que possibilite a ampliação de trocas culturais, o acesso à tecnologia e a formação em competências específicas básicas, e integração entre os programas e projetos voltados para capacitação e integração no mercado de trabalho.

Para os idosos, estão previstos espaços de convívio, com a garantia de acessibilidade, e o objetivo de promoção de autoconhecimento quanto à condição de vida, à relação familiar e de vizinhança, favorecendo um processo de envelhecimento ativo e saudável, à motivação para novos projetos de vida e à prevenção ao isolamento e ao asilamento. As atividades devem incluir promoção e defesa dos direitos, conhecimento de experiências de vida, desenvolvimento de projetos intergeracionais que valorizem conhecimentos e experiências e potencialidades para o exercício do protagonismo social.

Para as pessoas com deficiência o trabalho social com a família deve fortalecer a autonomia, os vínculos familiares e a mudança de paradigma dos atendimentos, rompendo com a lógica da institucionalização, desenvolvendo projetos integrados com a política de saúde e educação, que envolvam as famílias e a comunidade em ações preventivas.

Para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) as ações devem ser direcionadas para a implementação de capacitação e inserção produtiva, visando duas dimensões:

- a) Material – concretiza-se na realização de estratégia de sobrevivência e na produção de parte dos próprios meios de vida; e
- b) Sócioeducativa – que se expressa no favorecimento à organização dos participantes, seja para a construção coletiva dos seus próprios mecanismos de sobrevivência, seja para terem garantidos seus direitos humanos e sociais.

Como já foi dito, um importante instrumento do assistente social é o trabalho sócioeducativo. Porém, para que ele traga resultados, é preciso que se tenha um olhar diferenciado sobre a população usuária que na maioria das vezes se encontra sem perspectivas futuras, sem acesso aos direitos sociais básicos (também, mas não só, na condição de não-consumidores), sem um projeto de vida.

Estamos vivendo um momento histórico da maior importância em que temos que assumir realmente a coragem de transformar o nosso conhecimento silencioso em conhecimento compartilhado. É preciso deixar mais claro o que nós sabemos, assumir que sabemos, pois, o saber que o serviço social domina vem de todos os seus conhecimentos teórico-metodológicos, mas vem também do conhecimento da realidade onde atuamos (MARTINELLI, 2006, p. 15).

Sobre o termo “trabalho socioeducativo”, vale salientar que ele vem sendo adotado genericamente, sem muita precisão. É certo que as ações junto aos núcleos familiares são importantes, como a pouco indicado. Entretanto, para que possa qualificar o tipo de trabalho socioeducativo que se pretende realizar, é preciso ter clareza de qual emancipação social se trata, que tipo de transformação social se deseja e qual realidade excludente se critica. Não parece correto limitar essa discussão unicamente ao espaço circunscrito à “inclusão como cidadão consumidor” ou à busca de um projeto de vida que se limite a “incluir” os núcleos familiares no mercado alterando a “sua situação excludente”. Portanto, a proposta de transformação aqui indicada não pode se restringir à dimensão mercadológica que, em rigor, mesmo com suas inúmeras inovações, pouco se difere do que tradicionalmente o Serviço Social foi chamado a desenvolver desde sua origem

como profissão: integrar indivíduos no sistema. Sem dúvida o trabalho sócioeducativo se revela como um desafio aos assistentes sociais que atuam nos CRAS:

Eu acho que o sócioeducativo é um grande desafio, porque nós não só temos dificuldade de mobilizar a população, como não sabemos o que fazer no tal sócioeducativo. O trabalho sócioeducativo, não pode ser apenas o momento onde eu repasso as informações para população, embora a dimensão informativa seja importante, [...] tem que ser realmente um espaço de reflexão, de debate, de avaliação das suas condições, de superação da sociedade onde eles estão inseridos. Eu acho que um ponto vulnerável da Política é a pouca presença da noção de classe social, as pessoas que buscam cotidianamente os serviços da assistência, pertencem ao mesmo segmento da sociedade, elas vivem igualmente condições de precarização do trabalho, do acesso às políticas. Isso dá uma dimensão do desafio. O trabalho sócioeducativo também não pode ser terapêutico, como há psicólogos em alguns CRAS, as reuniões viram terapias comunitárias, das mulheres falarem da violência. É claro que é possível até que seja um tema a ser trabalhado, mas não pode reduzir essa dimensão. Há várias questões, no trabalho sócio-educativo, o importante é que o grupo construa, mas você não encontra isso assim dominado por nós. Todo mundo acha que faz, mas não é fácil. A própria dificuldade de fazer a Dona Maria vir à reunião, sem ameaça de perder a “Bolsa” já é complicado, ela tem que aderir. Há mecanismos que a gente precisa recuperar, algumas coisas que o Serviço Social acabou deixando de lado, que é como fazer um bom trabalho com grupos, não que ele esgote em si mesmo, não é só o domínio da técnica, mas é bom você saber elaborar um bom relatório, nos casos do BPC, em certos casos o relatório é decisivo na decisão judicial. (YAZBEK, entrevista concedida).

O grande desafio proposto tem relação com a metodologia de trabalho nas ações sócioeducativas, que devem se pautar por uma análise crítica da realidade e de enfrentamento da questão social, que cada vez mais estão agravadas pela precariedade do trabalho, consequências da incapacidade do capitalismo de garantir e financiar os serviços previstos conforme estabelecido na Política. A questão social na contemporaneidade é bastante complexa, pois o Estado, mediante o modelo econômico adotado, não possibilita a garantia do direito ao trabalho sequer para os trabalhadores considerados aptos ao mercado.

3.3 O Papel do Assistente Social na implementação da Política Nacional de Assistência Social nos CRAS

É inegável que a Política Nacional de Assistência Social e o novo modelo de gestão baseado no Sistema Único de Assistência Social apontam muitos avanços para a Política de Assistência Social que refletem no exercício profissional do assistente social. Um dos avanços mais importantes é em relação aos conceitos que a afirmam como política pública de seguridade social responsável pela oferta de Proteção Social junto à população atingida por uma conjuntura que produz desigualdade e vulnerabilidade social.

Analisar o exercício profissional do assistente social na implantação da Política Nacional de Assistência Social e sua intervenção nos Centros de Referência de Assistência Social no município de Franca é de fundamental importância para realizar a reflexão em relação à efetivação dos preceitos da PNAS e sua materialização no cotidiano profissional. O depoimento da professora Carmelita Yazbek revela a importância do assistente social na efetivação e na construção do SUAS.

Eu considero que são os assistentes sociais que estão construindo de fato o SUAS, porque são eles que estão lá no cotidiano, traduzindo aquilo que é proposto pela política, numa ação concreta, num atendimento concreto, de acolhimento, quer dizer, cumprindo, aquilo que está proposto, criando serviços, articulando serviços. Eu acho que ele é um grande, responsável pelo funcionamento articulado da rede, de colocar as entidades em contato, para desenvolver o espírito da parceria que é muito difícil. Fazer esse movimento da articulação, não apenas utilizar a rede para encaminhar um ou outro caso, mas fazer mesmo um projeto de unificação das ações, onde cada um detém a sua parte. Então ele tem grandes responsabilidades. Eu acho que a NOB/RH é muito pouco conhecida pelos profissionais de Serviço Social que trabalham no próprio SUAS. Eu tenho observado em alguns contatos que a NOB não é muito conhecida e essa demanda por capacitação ela é um dado importante para você dar conta de construir essa política, construir o sistema você tem que estar preparado e não é fácil. Eu acrescentaria em relação ao assistente social que essa profissão tem um projeto, um projeto de construir uma nova ordem societária, de vez em quando é bom buscar o Código que faz uma boa síntese, a defesa da liberdade, da autonomia, posições contra as discriminações sociais. A profissão tem um projeto ético-político, mas que não é só ético-político, ele supõe uma sólida formação teórica,

metodológica, operativa, isso exige um profissional competente, comprometido, com um conjunto de posições. Eu considero que o assistente social é o profissional que constrói o direito, essa intervenção concreta com a população usuária da Assistência Social constrói efetivamente direitos legalmente afiançados. Por exemplo: o BPC, quando um profissional entra com recurso em relação ao BPC que foi recusado pelo Juiz, ele entra com a sua argumentação, com seu estudo social e consegue reverter decisões judiciais. Quando ele trabalha para o Ministério Público, quando ele pressiona o cumprimento dos direitos daquela população, eu acho que ele constrói direitos como poucos. Claro, direitos nesse campo profissional e que está preparado para isso, pelo Código, pela maturação que o Serviço Social alcançou, pela pesquisa que a gente vem fazendo. Veja que coisa interessante: você está estudando um tema que deve haver muitas outras assistentes sociais, em outros estados estudando realidades de municípios. Nós estamos amadurecendo nesse processo, descobrindo onde estão as nossas dificuldades, esse processo todo é um processo, que vincula profundamente o serviço social a esta política, como se fosse a saúde, eu estaria dizendo na saúde, ele está se envolvendo numa análise objetiva, científica, crítica, competente. Então eu espero que tudo isso reverta para que o CRAS funcione. O Assistente social é um profissional que na construção do direito ele se posiciona politicamente, nossa ação não é neutra, ela é política, ela é uma ação que defende os interesses dessa população, ela permite o protagonismo da população. Então nós temos várias possibilidades de fazer um trabalho bastante positivo. Claro que eu estou falando do lado positivo, com todas as dificuldades que você é a primeira que reconhece: um volume muito grande de trabalho, a falta em determinados momentos de qualificação, de preparo, como é que eu vou fazer o diagnóstico? Como é que eu defino indicadores de acompanhamento, o que é risco, o que é vulnerabilidade? Quais são as condições de risco desse município, dessa cidade, são diferentes no pequeno município lá em Nova Canaã Paulista que a gente estudou? Os riscos são diferentes lá e na região metropolitana de São Paulo ou no ABC ou no nordeste ou na Amazônia? Estamos construindo uma massa crítica de conhecimentos, que favorecerá um importante protagonismo do Serviço Social nos CRAS. (YAZBEK, entrevista concedida).

A autora, neste depoimento, nos fornece elementos imprescindíveis para reflexão sobre a intervenção profissional, bem como o seu processo de formação e de capacitação para atuação na realidade atual.

A capacitação é fundamental para que o profissional aprofunde seus conhecimentos visando à apreensão da realidade no território. Por este motivo é que o SUAS enfatiza a necessidade do diagnóstico, pois a partir dele o profissional poderá realizar o planejamento adequado das ações com vistas às necessidades locais.

O assistente social deve estar capacitado para perceber a fragilização dos indivíduos decorrentes do desemprego, do trabalho informal, da precarização das condições de trabalho, da violência, da perda da autoestima, do alcoolismo, da drogadição, da doença mental, dos problemas de saúde, entre outros fatores que levam os indivíduos a perderem a dimensão de projeto de vida. Porém, uma das atribuições do profissional comprometido com o projeto ético-político é o reconhecimento das “fraturas” e dos limites existentes dentro do contexto capitalista que não oferece condições para acolher as demandas dos indivíduos em sua diversidade e solucionar as contingências sociais emergentes, sem enquadrá-los de modo homogêneo.

Em relação à qualificação profissional torna-se oportuno apontar o que o Guia de Orientação Técnica- SUAS n. 1, da Proteção Social Básica, que enfatiza o papel do assistente social, bem como o perfil exigido para o trabalho nos CRAS e as ações por ele desenvolvidas.

Em relação ao conteúdo teórico necessário para o desenvolvimento das ações na Política de Proteção Básica e Especial, o Guia especifica toda a legislação pertinente à profissão, dentre elas:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993;
- Estatuto da Criança e Adolescente – ECA/1990;
- Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004;
- Política Nacional do Idoso – PNI/1994;
- Política Nacional de Integração da Pessoa com Deficiência/1989;
- Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS/2005;
- Leis, Decretos e portarias do MDS;
- Fundamentos éticos, legais, teóricos e metodológicos do trabalho social com e para famílias e seus membros e indivíduos; e
- Trabalho com grupos e redes sociais.

Em relação às ações desenvolvidas, o profissional deve estar apto a:

- Executar procedimentos profissionais para escuta qualificada individual ou em grupo, identificação de necessidades e oferta de orientações a

indivíduos e famílias, fundamentados em pressupostos teórico-metodológicos, éticos e legais.

- Articular serviços e recursos para atendimento, encaminhamento e acompanhamento das famílias e indivíduos;
- Trabalhar em equipe;
- Produzir relatórios e documentos necessários aos serviços;
- Desenvolver atividades sócioeducativas de apoio, acolhida, reflexão e participação, que visem ao fortalecimento familiar e à convivência comunitária.

O coordenador do CRAS deve ser um profissional com formação e prática na área social, com nível superior completo. No caso do município de Franca, todos os coordenadores são assistentes sociais. São várias as atribuições do coordenador, descritas no Guia de Orientação Técnica SUAS - Nº 1:

- Articular o processo de implantação, execução, monitoramento, registro e avaliação das ações, usuários e serviços;
- Coordenar a execução das ações de forma a manter o diálogo e a participação dos profissionais e das famílias inseridas nos serviços ofertados no CRAS e pela rede prestadora de serviços no território;
- Definir, com profissionais, critérios de inclusão, acompanhamento, monitoramento, avaliação e desligamento das famílias;
- Definir, com a equipe técnica, os meios e os ferramentais teórico-metodológicos de trabalho com famílias, grupos de famílias e comunidade, buscando o aprimoramento das ações, o alcance de resultados positivos para as famílias atendidas e o fortalecimento teórico e metodológico do trabalho desenvolvido;
- Monitorar regularmente as ações de acordo com as diretrizes do programa, instrumentos e indicadores pactuados;
- Realizar reuniões periódicas com os profissionais e estagiários para discussão dos casos, avaliação das atividades desenvolvidas, dos serviços ofertados e dos encaminhamentos realizados, entre outras;
- Promover e participar de reuniões periódicas com representantes da rede prestadora de serviços, visando contribuir com o órgão gestor na

articulação e avaliação relativa à cobertura da demanda existente no território e acompanhar os encaminhamentos feitos;

- Promover e participar de reuniões periódicas com representantes de outras políticas públicas, visando articular a ação intersetorial no território; e
- Contribuir com o órgão gestor municipal na avaliação relativa à dos serviços no território e no estabelecimento de fluxos entre os serviços da Proteção Social Básica e Especial de Assistência Social.

Mediante todas as funções atribuídas aos profissionais, verifica-se como se torna imprescindível a participação dos assistentes sociais na efetivação da PNAS, pois são as suas ações que irão materializar a legislação de fato. Deve-se reconhecer o diferencial que o coordenador possui dentro dos CRAS já que, além das respostas de caráter burocrático, ele deve desenvolver ações de planejamento junto às equipes respeitando a pluralidade entre os profissionais (entendida como a convivência de diferentes orientações teórico-metodológicas sem eliminar o necessário debate das divergências entre elas).

Destacamos os principais depoimentos dos profissionais do CRAS que revelam essa afirmativa:

O profissional assistente social é fundamental na execução da Política assim como em todo o processo de elaboração. Dificilmente outros profissionais envolvem-se com a questão e defende os direitos da população. A Política é um desafio para nós precisamos andar com o carro trocando o pneu dele, lembro da Professora Roneli que falava isso, trocamos o pneu do carro com o ele andando. As questões sociais hoje exigem um posicionamento diferenciado do profissional, nós temos que oferecer novas respostas, o que a oferecíamos não basta. Nós temos que buscar novos conhecimentos, novas respostas. Acredito que o papel do assistente social é fundamental, porque a gente tem que pensar a realidade de forma crítica e verificar quais são as necessidades hoje contingentes da nossa demanda. Uma questão que hoje vem havendo de forma efetiva que é a questão do trabalho de geração de emprego e renda para população usuária. Hoje nós oferecemos cursos pontuais que não respondem às necessidades do mercado de trabalho. Precisaremos pensar sim, em uma Política de empregabilidade, não só de emprego e renda, mas em termos de cursos de qualificação e capacitação que seria muito mais amplo que cursos de geração de renda para não se pensar pequeno, “Política Pobre para o Pobre”, mas eu acho que dentro das demandas enfrentadas a maior dificuldade que a gente tem hoje é na questão do enfrentamento da pobreza. Mesmo as Políticas Nacionais que vislumbravam o combate

a Fome estão muito deficitárias; em relação à questão da matricialidade sócio-familiar isso é muito importante. O CRAS tem desenvolvido a contento, acredito que a família tem sido o centro e o foco de nossas políticas. A descentralização também já está ocorrendo no que se refere a territorialização e divisões dos CRAS em micro regiões; mas com relação as questão/ões do financiamento, controle social e desafios de participação popular nos Conselhos, ainda é muito deficitário. É pequena, é baixa a participação da população, acredito que seja um processo que vai acontecer, mas ele é um processo ínfimo ainda. A Política de Recursos Humanos precisa ser pensada de forma efetiva hoje pelos CRAS, com uma estrutura mínima de profissionais, estagiários escriturários, psicólogos, dentre os demais profissionais. Os trabalhos, as demandas ampliaram significativamente e as demandas de Recursos Humanos não têm acompanhado infelizmente para o desenvolvimento dos trabalhos nos CRAS. É preciso pensar mesmo qual é o trabalho do CRAS dentro do SUAS, se é a Política de Proteção Social Básica, qual é o nosso papel, trabalho sócioeducativo e outros atendimentos, qual a nossa qualificação e capacitação para enfrentar essas demandas. (Assistente Social).

Eu acho que a função principal é monitorar e acompanhar o trabalho do CRAS como um todo. Ele tem a função também de levantar propostas em conjunto com a equipe formas de como melhor enfrentar essas situações atendidas. Deve proporcionar espaços de discussão entre a equipe (agora nós temos equipe interdisciplinar com psicólogo) e representar o CRAS nas reuniões com diretores e secretários da rede de Assistência e levar os resultados do que a gente faz e também as dificuldades do trabalho que a gente enfrenta aqui. (Assistente Social).

Eu acho que o coordenador tem duas funções principais: primeiro é ajudar organizar mesmo o trabalho, o CRAS, a parte mais organizacional, ajudar fazer escalas, mas principalmente ele deve olhar para a equipe e ver quais são os potenciais, o que cada profissional faz bem, em que cada um pode contribuir melhor, quem pode trocar com o outro, como que a gente pode suprir uma dificuldade que aparece. Os coordenadores sofrem muito dentro da Secretaria, em relação a essa questão burocrática, acabam tendo que responder muita coisa e o trabalho com a equipe acaba ficando prejudicado. Eu percebo que o coordenador se esforça muito nesse sentido, mas nem sobra muito tempo. (Assistente Social).

Ao profissional de Serviço Social é atribuída a responsabilidade de operacionalizar a proposta da Política Nacional de Assistência Social. Porém, não foi disponibilizado recursos físicos, humanos e materiais suficientes para que a Política seja implementada de forma a garantir, preventivamente, as situações de risco à que a população está constantemente exposta, muito menos estender o atendimento à todos que dele necessitar. Vale ressaltar, ainda, que para efetivação da Política Nacional e suas articulações com as demais Políticas Públicas. Porém, enquanto não houver vontade política dos governos instituídos, continuaremos na contramão entre o que discursamos e o que praticamos. (Assistente Social do CRAS).

O papel do assistente social é de executor e articulador da Política de Proteção Social Básica e intervêm desde a acolhida, informação e orientação dos usuários de sua área de abrangência, promovendo quando possível a inserção destes nos programas, projetos e serviços de Assistência Social. A principal dificuldade enfrentada é o elevado número de famílias inseridas por micro-região impossibilitando um acompanhamento efetivo das mesmas. (Assistente Social do CRAS).

Eu acho que o papel do Assistente Social nessa proposta é ser efetivamente um agente de mudança. Como é que ele pode ser um agente de mudança? Eu falo muito para os meus alunos: o profissional precisa primeiro rever sua posição, a sua postura profissional. Nós temos uma nova Política, nós temos uma Lei que é nova. A LOAS é de 1993, mas é nova ainda, porque a Assistência Social efetivamente se torna uma Política Pública a partir dela. Está na Constituição, mas é a LOAS que vai traduzir isso. Depois nós conseguimos uma nova Política, uma nova NOB, um Sistema Único, mas continuamos com uma mesma prática. Então isso é complicado. Então se o profissional não rever e acho que por isso até que a NOB-RH saiu agora dando muita ênfase nessa capacitação do profissional da área da Assistência, até porque se ele não se dispor a essa mudança, tudo aquilo que a Política traz de conquista que o SUAS traz, vai morrer por conta dessa atuação do profissional. Então ele precisa ter essa postura, ele precisa fazer reflexão sobre sua prática profissional, ele precisa produzir. (Coordenador do CRAS).

Os depoimentos apontam algumas reflexões importantes que nos revelam que a PNAS possui alguns pontos que necessitam de maior fundamentação e discussão. Uma delas se refere a um aspecto da legislação que estabelece ações na área de geração de renda, desvinculando essas ações do contexto mais geral da sociedade, vinculada à ideologia capitalista. Outro ponto a ser destacado é que os gestores exigem o desenvolvimento de oficinas de geração de renda sem a devida crítica, visando o que, no geral, se denomina “desenvolvimento de potencialidade das famílias” (sem ter muito claro o que é isso) e cobrando desempenho das mesmas sem considerar as tensões implícitas no mercado de trabalho e os limites de cada núcleo familiar.

Outro aspecto a ser abordado é que o profissional precisa compreender que a responsabilidade de dar respostas à questão social e as suas múltiplas manifestações não é exclusiva dos assistentes sociais. Isso, evidentemente, envolve a coletividade e, em última instância, remete às contradições do próprio sistema capitalista. O profissional, certamente, é uma parte importante desse contexto, para reforçar a desigualdade social ou combatê-la.

Verifica-se, também, o quanto o aspecto da qualificação está presente em alguns depoimentos, tanto para o profissional atuar no sócioeducativo como para os usuários. É importante, claro, que os assistentes sociais facilitem e incentivem a população a atuar no controle social das políticas sociais por meio dos conselhos, lideranças comunitárias ou movimentos sociais. Para tanto, é fundamental que o próprio profissional queira fazer isso e que ele tenha consciência dessa importante atribuição (o que nem sempre acontece).

A limitação referente ao número reduzido de profissionais e a falta de estrutura física também devem ser consideradas. Não é correto exigir que o profissional acompanhe as famílias desenvolvendo “projetos socioeducativos”, respeitando as particularidades de cada uma, se o número de assistentes sociais não é suficiente para atender toda demanda.

Em relação ao papel do assistente social no Centro de Referência de Assistência Social a representante do órgão gestor municipal e a representante do órgão estadual descrevem as seguintes funções:

Compreender a Assistência Social, como política pública e seus instrumentos reguladores.

Desenvolver uma ação sócio-educativa numa perspectiva emancipatória, defendendo os direitos sociais.

Prestar orientação, socializar informações para que a população tenha acesso a serviços sociais básicos.

Buscar maior proximidade com a população potencial da Assistência Social.

Executar serviços articulados e integrados às demais políticas sociais, atendendo as demandas.

Acolhimento e escuta qualificada individual ou em grupo, identificando necessidades e ofertando orientações e serviços que fortaleçam a família.

Produção de planos, projetos, relatórios e outros instrumentais.

Monitoramento e avaliação das ações e outras atribuições afins.

Quanto ao envolvimento dos profissionais da SEDHAS, percebemos que existem níveis diferenciados, relacionados ao projeto pessoal e profissional de cada um. (Diretora da rede de Assistência Social).

Atender a população demandatária de forma a garantir seu acesso nos serviços de proteção social básica e, ou, especial, de acordo com as suas necessidades.

Realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social, a partir de estudos e pesquisas realizadas para fins específicos, ou seja, visando o levantamento de demandas.

Elaborar relatório anual de gestão objetivando avaliar a política municipal de Assistência Social.

Colaborar com o processo de alimentação do banco de dados, informando o sistema para mantê-lo atualizado.

Realizar ações que visem atender e incluir a população nas ações de proteção social básica e especial, no que concerne aos benefícios eventuais e de prestação continuada.

Acompanhar, monitorar e avaliar as ações de proteção social básica e especial de toda rede prestadora de serviços direta e indireta.

Participar do processo de elaboração do orçamento da área da Assistência Social.

Intervir junto à população de forma comprometida, buscando efetivamente, operar mediante um modelo/padrão emancipação, numa perspectiva de respostas às necessidades sociais, individuais e coletivas. (Representante da DRADS).

Percebe-se uma série de atribuições dos assistentes sociais ligadas ao processo de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política de Assistência Social. O aprimoramento profissional torna-se necessário para que o assistente social não se limite ao caráter técnico-operativo do Serviço Social, baseado na lógica do pensamento instrumental e empirista em detrimento da análise teórico-crítica do cotidiano e da dinâmica das relações sociais existente na sociedade. Segundo Mota (2008), o Serviço Social não está imune à ideologia do mercado de trabalho e aos determinismos do capitalismo que interferem na prática profissional.

Além do desenvolvimento dessa cultura profissional do saber fazer, é inegável a força das atuais determinações do capitalismo, cuja produção flexível, ancorada na redefinição das noções de espaço-tempo, exige pressa, agilidade, eficiência e eficácia das ações profissionais, num nítido movimento que cria sérios obstáculos às operações intelectivas que busquem apanhar as particularidades e singularidades do real numa perspectiva de totalidade. (MOTA, 2008, p.193).

É preciso que os profissionais tenham condições de apreender as demandas do indivíduo do ponto de vista da totalidade, reconhecendo-o como ser singular, com necessidades imediatas, mas concomitantemente como ser genérico cuja dinâmica ultrapassa as necessidades individuais. Esta é a natureza da crítica de Marx que historicamente foi reduzida às mais profundas simplificações.

Trata-se de uma condição histórica que, no entanto, necessita, para sua objetivação, de certas condições materiais de existência. Do nosso ponto de vista, a luta pela realização dos direitos deve ser entendida numa perspectiva sócio-histórica e submetida as tensões sócio-político-culturais na disputa entre projetos societários distintos. Trata-se de apanhar às determinações que permitam entender e “desconstruir as alienações que imobilizam a condição humana em

liberar suas energias emancipatórias” (TERTULIAN, 2004, p. 04). Admite-se, pois, processo contraditório que envolve as reivindicações no terreno do direito. Assim, “[...] a legalidade, apesar do ocultamento do caráter classista, pode e deve, na sua contraditoriedade, constituir-se em um espaço de luta, na qual podem ser construídas as identidades de classes, aos projetos de hegemonia”. (DIAS, 1996, p.138). (BOSCHETTI, 2008, p.80).

O direito aos Direitos encontra-se distante de se concretizar. Como afirma Sader (2004), “O tempo é de regressão de direitos”, e ainda são necessárias alianças no campo da ação jurídica como tática de luta política reivindicando as mais legítimas necessidades.

Nossa tarefa, no entanto, consiste em estabelecer os limites e as contradições deste instrumento quando entendido como estratégia, ou seja, principal objetivo ou forma maior de manifestação da organização e da capacidade de reivindicar dos sujeitos coletivos. (BOSCHETTI, 2008, p.83).

Os direitos com os quais as políticas públicas se identificam, e devem concretizar, são os direitos sociais, que se guiam pelo princípio da igualdade, embora tenham no seu horizonte os direitos individuais – que se guiam pelo princípio da liberdade. (BOSCHETTI 2008, p.102).

É nesse contexto que entra o papel das universidades no processo de formação profissional de desenvolvimento de metodologias, com vistas a instrumentalizar os profissionais ao enfrentamento da “questão social” identificando as múltiplas determinações da realidade. O ensino da prática (entendido aqui não apenas como o ensino do fazer, mas o ensino do fazer-pensar que necessariamente alimenta o trabalho profissional), deve ser redimensionado, conforme ressalta Marilda lamamoto (1997, p. 199):

[...] o ensino da prática profissional afigura-se como momento privilegiado para a releitura crítica das ações profissionais, elucidando-as nos seus múltifacéticos ângulos, abrindo caminhos necessários para preservar a qualidade dos serviços prestados, construindo respostas profissionais que melhor atendam ao público-usuário.

O campo de estágio é um espaço de aproximação da prática profissional que deve ser mais bem aproveitado. Conforme aponta ainda a autora:

[...] o que se busca sugerir é a necessidade de ampliar as atividades de pesquisa – como componente essencial do ensino prático – para englobar também os organismos de implementação das políticas

sociais, públicas e privadas, pondo-as a serviço do aprimoramento do exercício e da formação profissionais, de modo a possibilitar ao aluno a oportunidade de avaliar sua "vocação" para as atividades investigativas, de produção científica e/ou executivas. (IAMAMOTO, 1997, p. 200).

Em relação aos aspectos positivos da PNAS e ao papel do assistente social, a representante do governo estadual ressalta que deve:

Fazer da PNAS, do SUAS, da NOB, instrumentos efetivos de emancipação social; Pensá-los como eixos centrais de ações estruturantes, de um caminho a ser trilhado para construir uma cidadania; Demarcar novos mecanismos para inclusão daqueles que estão confinados no mundo da não-cidadania, visando a sua travessia para o mundo da cidadania; Provocar mudanças no campo social e no da cidadania, a partir de reflexões e de novas formas do agir profissional; Introduzir no seu fazer profissional o real significado de cidadania e dos direitos de forma a orientar seus usuários a exercê-los e/ou, no sentido de fazê-lo caminhar na direção do fortalecimento desse exercício; Lutar pela consolidação da passagem de direito para o estado de justiça. (Representante da DRADS Franca).

A participação do governo na criação e no processamento de políticas públicas é importante, porém sem o caráter coletivo as ações pontuais não se tornam políticas públicas de caráter universal. A efetivação desses direitos só será possível através da efetiva luta pela conquista dos direitos descritos na Constituição Federal, que não se restringem à Assistência Social, mas envolvem outras áreas: Saúde, Educação, Moradia, Previdência Social, entre outras. Há de se ressaltar, mais uma vez, que importantes categorias como emancipação, justiça, cidadania e direitos, por exemplo, não podem cair na abstração. É preciso saber o sentido em que tais palavras devem ser reivindicadas no processo de definição e de qualificação do trabalho profissional do assistente social nos CRAS e nos demais espaços em que a PNAS é viabilizada, fato que reforça, mais uma vez, a importância de uma sólida formação profissional teórico-prática.

Pereira (2002, p. 25) ressalta duas principais funções da política pública, que são fundamentais para o exercício profissional numa análise crítica:

- a) Concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis; e
- b) Alocar e distribuir bens públicos que, por sua vez, apresentam as seguintes características:

- São *indivisíveis*, isto é, devem ser usufruídos por inteiro por todos os membros de uma comunidade nacional. É o que se chama de usufruto *não rival* porque todos, por uma questão de direito, devem ter acesso a ele de forma igual e gratuita. Desse modo, entende-se que é função dos poderes públicos não só de prover esses bens, mas também garanti-los de forma universal. Exemplo: educação pública;
- São *públicos*, devem visar o interesse geral e, por isso, não podem se pautar pelo mérito e nem ser regidos pela lógica do mercado; e
- São fáceis de acessar, isto é, devem estar disponíveis, já que cada cidadão tem direito a eles.

O SUAS não é mérito de um governo ou um partido político em específico. É resultado de pressões de movimentos sociais, de organizações sindicais, de organizações representativas da sociedade civil. Para que seja efetivado universalmente, o SUAS depende dos diferentes atores envolvidos de forma intensa e comprometida com a real democracia.

O profissional de Serviço Social deve se posicionar contra o recuo do Estado (união, estados e municípios) na execução das políticas públicas, sobretudo nas situações em que há uma transferência (um repasse no sentido real da palavra) de serviços fundamentais para as entidades da sociedade civil. É dever do assistente social assumir a política de Assistência Social como conquista e afirmar direitos. No entanto, da mesma maneira que esse aspecto precisa ser assumido com firmeza, é igualmente importante voltar os “olhos críticos” para a própria Assistência Social e denunciar suas armadilhas.

Uma questão que fez parte das entrevistas e que não poderia deixar de ser destacada aqui é: existe dicotomia entre a legislação e sua efetivação? A riqueza dos depoimentos abaixo nos remete a fazer uma reflexão sobre a complexa relação teoria e prática que sempre esteve e continua presente nos debates dentro da universidade e nos espaços institucionais. Essa tarefa não se apresenta tão fácil (ainda que seja fundamental), mas também não é impossível de ser realizada. Exige, ao mesmo tempo, capacidade teórico-metodológica (portanto, formação profissional), compromisso ético-político e competência técnico-instrumental, sem desconsiderar as condições objetivas em que o trabalho profissional é realizado, buscando superar as aparências dos fenômenos e compreendendo as particularidades e singularidades da Assistência Social.

Tem sim, tem uma grande diferença na implantação, não só na estrutura física e humana, mas principalmente na questão do enfrentamento da pobreza e na questão da universalização do acesso dos Direitos e Serviços, hoje ainda é fragmentada, a transferência de renda não é um direito universal para todos independente da classe ou renda social como propõe a Renda Básica de Cidadania – Projeto do senador Eduardo Suplicy, ou tantas outras porque a população teria que ter direito realmente à riqueza do país, produzida pelo PIB – Produto Interno Bruto. Outra coisa que a gente tem enfrentado é a questão do trabalho especializado. O CREAS hoje trabalha de forma centralizada e eles deveriam estar atuando em níveis descentralizados, no enfrentamento a questões de drogadição, toda violência instalada, tudo que nós temos enfrentado, então acho que há uma dissonância com a Política, muito há de ser feito, algumas coisas estão caminhando, mas ainda existe muita coisa em termos de negligência, violência, abandono, mesmo recursos de equipamentos para mulheres vitimizadas, que hoje em Franca não existem, são questões que entram em dissonância mesmo com a Política Nacional. (Assistente Social do CRAS).

A Política vem sendo construída ao longo dos anos, graças a muita luta e participação de usuários e entidades ligadas à assistência, é uma vitória, porém muito ainda deve ser realizado e conquistado. Acredito que exista dicotomia sim, visto que os recursos (financeiros e/ou matéria) destinados a Assistência são ainda insuficientes. (Assistente Social do CRAS).

Sou defensor ardoroso da Política. Acho que a Política é o que tem de maior avanço em termos de Assistência Social. Agora a gente não pode esquecer que a Política em si ela é um instrumento, ela sozinha não vai se efetivar, depende dos gestores, depende dos Conselhos, depende dos profissionais, tudo dentro dessa linha que eu estava te falando, não dá para eu continuar fazendo o plantão social, achando que eu estou fazendo Política Nacional de Assistência, dentro da perspectiva do SUAS que eu não estou. E infelizmente uma boa parte dos profissionais, dos gestores, continuam achando que é isso mesmo que tem que fazer e está bom. Então a gente precisa mudar isso. A Política é boa, mas ela é só um instrumento, ela sozinha não vai efetivar nada. Nós precisamos da mão de obra das pessoas que executam isso na prática, estarem de acordo com isso e trabalharem para efetivamente levarem isso adiante. É um processo, está muito recente, mas a gente sente que também poderíamos ter avançado muito mais do avançou. Então é onde eu te falo, você precisa ter gestores sintonizados com isso, que entendam o que é Política de Assistência, não dá para pegar pessoas descoladas disso e falar: Olha...vai e executa! Dá nisso que a gente está vendo, o que está acontecendo aqui. Agora a Política realmente é um instrumento, é muito bom, foi avanço significativo: o CRAS, o CREAS, o SUAS, tudo isso é uma proposta nova que é inovadora se a gente souber trabalhar, senão nós vamos pegar o velho, fazer uma roupagem nova e continuar fazendo a mesma coisa, que aliás em termos de

Assistência faz muito tempo que a gente vê isso acontecer.
(Coordenador do CRAS).

Mota (2008, p.197) faz uma citação de uma expressiva frase marxiana que nos parece muito oportuna diante da reflexão teórico-prática e que pretendemos deixar registrada como uma avaliação do processo interventivo dos assistentes sociais nos diversos espaços ocupados pela categoria profissional: “Se aparência e essência coincidissem, todo esforço do conhecimento seria inútil” .

É inegável que devemos partir da PNAS, dos avanços legais que ela nos fornece. No entanto, como salientou Carmelita Yazbek em sua entrevista – citando Aldaiza Sposati , nós temos que criar condições para que a Assistência venha a ser uma política de Estado, não política de governo, sujeita a mudanças, mas uma política que tenha a rede de serviços articulada, pois quanto mais consolidados os serviços estiverem mais condições teremos para garantir a permanência, a continuidade e o aprofundamento do sistema de proteção social. É preciso que os profissionais rompam com práticas cristalizadas, estejam abertos ao trabalho interdisciplinar e assumam postura de defesa dos serviços implantados independente da “vontade política” de determinada administração, não admitindo descontinuidade dos serviços. Se a população for “capacitada” ela própria irá lutar pelos seus direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos que o conteúdo apresentado nesta dissertação revela-se apenas como um ensaio para futuras reflexões. A temática é bastante atual, permeada de contradições, desafios, mas que sem dúvida revela um marco na área da Assistência Social.

Dentre os principais desafios podemos destacar a concretização da elevação da Assistência Social enquanto política pública de direito, buscando, através do SUAS, superar a fragmentação das ações e das práticas assistencialistas e clientelistas que historicamente marcaram a área da Assistência Social. Além disso, é importante garantir a primazia do Estado na condução das políticas públicas (propondo ampliação da rede de proteção social e evitando a transferência dos serviços para a sociedade civil), bem como buscar formular padrões de atendimentos universais, combatendo políticas sociais focalizadas e seletivas. É preciso, também, discutir sobre os mínimos sociais estabelecidos na LOAS (valorizando o atendimento das necessidades humanas básicas e divulgando-as), garantir um percentual fixo do orçamento da seguridade social e dos orçamentos próprios das três esferas de governo para o financiamento da política de assistência, articular as questões locais com as lutas nacionais e realizar a articulação das políticas de assistência com outros setores e políticas afins (incentivando a intersetorialidade - principalmente no que se refere à política de trabalho e renda).

É necessário, por fim, fortalecer os conselhos e buscar a articulação entre os mesmos nas esferas municipais, estaduais e nacional, incentivar a representatividade da população que utiliza os serviços (evitando que os recursos sejam investidos de forma inadequada), acionar sempre que possível os órgãos aliados na defesa dos direitos dos usuários, investir na capacitação dos atores envolvidos na área e aperfeiçoar o Controle Social, por meio de ampla participação dos usuários e da transparência nas informações.

Todos os elementos apresentados salientam a necessidade de se aprofundar a análise das relações entre Estado e as demandas sociais no país para esclarecer as diversas expressões da questão social e as respostas direcionadas por parte do Estado brasileiro.

O compromisso, próprio da existência humana só existe no engajamento com a realidade de cujas “águas” os homens verdadeiramente comprometidos ficam “ensopados” somente assim o compromisso é verdadeiro. (FREIRE, 1983, p.19).

Segundo Bonetti, (2000, p.163):

A democracia torna-se valor ético-político central, na medida em que é o único padrão de organização política capaz de promover e assegurar a explicitação de valores essenciais como liberdade e equidade.

E quando enfatizo que as ações dos assistentes sociais devem ser condizentes com o contexto social não podendo ser neutros, também me incluo neste processo.

Para tanto, é de fundamental importância a constante busca em atualizar os conhecimentos e o preparo teórico-prático investindo na formação profissional através dos cursos de pós graduação e pesquisa sobre o processo interventivo do Assistente Social.

Marilda Vilela Iamamoto, em seu livro Serviço Social na Contemporaneidade (2000, p. 20), descreve: “É preciso que os assistentes sociais possam realizar mediações e requalificar o fazer profissional, identificando suas particularidades e descobrir alternativas de ação.” A autora aponta como um dos maiores desafios; “[...] desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construção de propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano.” Como ressalta a autora é importante ser um profissional propositivo, com competência crítica, que pensa, analisa, pesquisa e decifra a realidade, não ficando somente no plano executivo que impede o vislumbrar de possibilidades inovadoras para a ação, com uma visão desfocada da realidade que conduz a ações inócuas. Uma postura crítica-competente requer que o profissional vá além das rotinas institucionais rompendo tanto com o teorismo estéril quanto com o pragmatismo praticista, aprisionado no pensar pelo pensar ou no fazer pelo fazer, comprometido com alvos e interesses imediatos. A interação entre o aprofundamento teórico e a prática renovada teórica e politicamente constitui elemento decisivo para superar práticas incorporadas pela profissão em sua evolução histórica: o voluntarismo, a prática burocratizada, as

tendências empiricistas e o alheamento das condições de vida da população usuária.

Essa mudança de postura tem como pré-requisito que o Assistente Social aprofunde a compreensão das implicações políticas de sua prática profissional, reconhecendo-a como polarizada pela luta de classes. Isso impõe ao profissional o constante repensar do instrumento científico utilizado na análise da realidade social e o acompanhamento atento da dinâmica conjuntural e o seu compromisso ético-político. Romper com a ideologia da neutralidade e mostrar comprometimento das ações sociais foi uma das conquistas dos grupos mais progressistas que compuseram o movimento de reconceituação.

É necessário que tenhamos preocupação constante com a qualidade dos serviços prestados, com o respeito aos usuários (investindo na melhoria dos programas institucionais), aprimorando a rede de abrangência dos serviços públicos, reagindo contra a imposição de programas e atendimentos focalistas e seletivos. É importante discutir, inclusive, com os órgãos representativos da categoria profissional um movimento no sentido de lutar contra os critérios excludentes e seletivos dos programas de transferência de renda.

A atual proposta da Política Nacional de Assistência Social que visa à implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um grande avanço para a Assistência Social. Os profissionais (entre eles os assistentes sociais) precisam estar intensamente envolvidos na sua implementação crítica, apresentando propostas de trabalho que ultrapassem a mera demanda institucional e endossem a luta pela efetivação das diretrizes propostas na legislação. É importante perseguir um leque de alianças com profissionais de outras áreas, com os movimentos sociais, com a população usuária e com as entidades da sociedade civil comprometidas com a emancipação social, no sentido de aglutinar forças e criar mecanismos em torno da contribuição para a reversão dessa situação de exploração e dominação. Objetiva-se, com isso, a luta por recursos e pelo incremento necessário das políticas sociais públicas, que contemplem demandas coletivas com vistas à universalização de direitos.

REFERÊNCIAS

- ABEPSS. Formação do Assistente Social no Brasil e a Consolidação do Projeto ético-Político. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n.79, p. 73-81, set. 2004.
- ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. Desafios do Projeto Profissional de Ruptura com o Conservadorismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 28, n. 91, p. 35-61, set. 2007.
- AGUIAR, Antonio Geraldo. **Serviço Social e Filosofia**: das origens a Araxá. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- ALMEIDA, Ana Augusta. Reflexões sobre a construção do Serviço Social a partir de uma abordagem de compreensão, ou seja, interpretação fenomenológica do estudo científico do Serviço Social. **Teorização do Serviço Social**: documentos. 2. ed. Rio de Janeiro Agir, 1986.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
- ARENDT, Hannah. **Da violência**. Brasília, DF: Ed. UNB, 1985. (Pensamento político, n. 65).
- AUGÉ, Marc. **Não lugares**: Introdução a uma antropologia da supermodernidade. Tradução de Maria Lúcia Pereira. Campinas: Papirus, 1994.
- AZEVEDO, Adriana Fonseca de. Serviço Social e Marxismo: Uma Discussão da Problemática do Indivíduo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 19, n. 57, p.109-132, jul. 1998.
- BAPTISTA, Mirian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. 2. ed. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2000.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2007.

BONETTI, Dilséa A. (Org.) **Serviço Social e ética**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

_____.; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: Perversa Alquimia. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p. 25-57, set. 2006.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O Processo da Pesquisa e suas Implicações Teórico-Metodológicas e Sociais. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v.1, n.1, p.41-52, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Lei Nº. 8.742, de 7 de dez. de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social**: LOAS. Brasília, 08 de dez. 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Guia de orientação técnica**: SUAS n. 1: proteção social básica de assistência social. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para Implementação do Sistema único de Assistência Social - SUAS e do Programa Bolsa Família - PBF**. Consórcio IBAM – Carioca. Rio de Janeiro, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica**: NOB/SUAS. Jul. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica**: NOB/RH/ SUAS. Dez. 2006.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o Projeto Ético-Político do Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, 25, n.78, p.49-68, jul. 2004.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel G.; NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1999.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do Descontrole ao Controle Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n.88, p.101-121, Nov. 2006.

CARVALHO, Anésia de Souza. **Metodologia de entrevista**. Rio de Janeiro: Agir, 1991.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: Reflexões Sobre a Política e sua Regulação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, 26, n. 87, p.123-131, 2006.

CFESS, CRESS, Conselho Federal de Psicologia, Conselhos Regionais de Psicologia. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos(as) na Política de Assistência Social**. Brasília, 2007.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. 24. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Primeiros passos).

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que Controle Social na Política de Assistência Social? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 23, n. 72, p. 119-144, nov. 2002.

CRESS-9ª Região. **Legislação Brasileira para o Serviço Social**: Coletânea de Leis, Decretos e Regulamentos para Instrumentação da (o) Assistente Social. 2. ed. São Paulo, 2006.

DEMO, Pedro. **Saber pensar**. 4. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2005. (Guia da Escola Cidadã).

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel**: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Ática, 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o Minidicionário da Língua Portuguesa**. 7. ed. Curitiba: Positivo, 2008.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

FRAGATA, Júlio. **Noções de metodologia**. São Paulo: Edições Loyola, 1981.

FRANCA. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Franca>. Acesso em 23 abr. 2009.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Tradução de Moacir Gadoti e Lilian Lopes Martin. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970. (Educação e mudança, v. 1).

GÉNÉREUX, Jacques. **O horror político: o Horror não é Econômico**. Tradução de Eloá Jacobina. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001

GHANEM, Elie. **Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOUVÊA, Maria das Graças (Org.). **Plantão social para cidadania**. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2003.

GUERRA, Yolanda. O Projeto Profissional Crítico: Estratégia de Enfrentamento das Condições Contemporâneas de Prática Profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 28, n.91, p. 5-33, Set. 2007.

HAY, Louise L. **Você pode curar sua vida: Como Despertar Idéias Positivas, Superar Doenças e Viver Plenamente**. Tradução de Evelyn Kay Massako. 88. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2008.

HORTA, Carlos Roberto; CARVALHO, Ricardo Augusto Alves de. **Globalização, trabalho e desemprego**. Belo Horizonte: C/Arte, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e conservadorismo do serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2000.

JOVCHELOVITCH, Marlov. O Processo de Descentralização e Municipalização no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 29, n. 56, p. 34-49, mar. 1998.

KOGA, Dirce. Cidades entre Territórios de Vida e Territórios Vividos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 23, n. 72, p. 23-52, nov., 2002.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

LOPES. Márcia Helena Carvalho. O Tempo do SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n. 87, p.76-95, set. 2006.

LUKÁCS, György. **Ontologia do ser social**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MAGALHÃES, Selma Marques. **Avaliação e linguagem** – relatórios, laudos e pareceres. São Paulo: Veras, 2003.

MARINO, Eduardo. **Manual de avaliação de projetos sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva: Instituto Ayrton Senna, 2003.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O Serviço Social na transição para o Próximo Milênio: Desafios e Perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 29, n.57, p. 133-148, jul. 1998.

_____. **Serviço Social: identidade e alienação**. São Paulo: Cortez, 1993.

MARTINELLI, Maria Lúcia. Reflexões Sobre o Serviço Social e o Projeto Ético-político Profissional. **Emancipação**, Ponta Grossa, v.1, n. 1, p. 9-23, 2001.

MARTINS, Valdete Barros, Beatriz Augusto Paiva. A Implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: Uma Nova Agenda para a Cidadania no Governo Lula. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 24, n. 73, p. 47-74, mar. 2003.

MESTRINER, M. Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília Souza (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. São Paulo: Vozes, 1996.

MOTA, Ana Elizabete (Org). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n. 87, p.163-177, set. 2006.

MUNHOZ, Divair Eulália Naréssi. Entre a singularidade da Teoria e a Singularidade dos Fenômenos: Enfrentando o Desafio de Conhecer a Realidade. **Emancipação**. Ponta Grossa, v.1, n.1, p.25-40, 2001.

MUNIZ, Egli. SUAS e os Serviços Socioassistenciais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n.88, p.139-159, nov. 2006.

NALINI, Marcio Henrique Silva. **A contribuição do Serviço Social na construção da política pública: o papel da prática profissional**. 2005. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Franca, 2005.

NEPI, **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social: um instigante desafio**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: Maio, 1994.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social** – uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. A Conjuntura Brasileira: O Serviço Social Posto à Prova. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 25, n.79. p. 5–26, set. 2004.

NETTO, José Paulo. A Construção do Projeto ético-político do Serviço Social frente à Crise Contemporânea. In: CAPACITAÇÃO em Serviço Social e política social: crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Módulo 1. Brasília, DF: CFESS, ABESS, CEAD,UNB,1999, p. 92-110.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez , 2005.

NICOLAU, Célia Correia. Formação e Fazer Profissional do Assistente Social: Trabalho e Representações Sociais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 25, n.79, p. 82-107, set. 2004.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Assistência Social**: desafios e perspectivas. VII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, São Paulo, 1992.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. Os Desafios éticos e Políticos da Sociedade Brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, 29, n. 56, p. 23-33, mar. 1998.

OLIVEIRA, Maria Ap. Moraes. **A Participação cidadã no Conselho Municipal de Franca**: o desafio de uma realidade desafiadora. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, 2008.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os Direitos Socioassistenciais: a Universalização da Seguridade Social em Debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n. 87, p. 5-24, jul. 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Política Social e Controle Democrático**. São Paulo, Cortez, 2002.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. CNAS: Consolidando o Direito do Cidadão. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n.88, p.122- 138, nov. 2006

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida brasileira**: estudo de sociologia e história. São Paulo: Anhembi, 1957.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, Sâmya Rodrigues. Organização Política dos (as) Assistentes Sociais Brasileiros (as): a Construção Histórica de um Patrimônio Coletivo na Defesa do Projeto Profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n.88, p.160-181, nov. 2006.

RIBEIRO, Eveline Alves. Análise das Categorias Cidadania/ Direitos Pobreza e Assistência Social no Discurso do Programa Fome Zero. **Emancipação**. Ponta Grossa. v.1, n.1, p.163-187, 2001.

RICO, Elizabeth Melo (Org). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma Questão em Debate. 4. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

SÁ, Jeanete L. Martins de. (Org). **Serviço Social e Interdisciplinaridade**: dos Fundamentos filosóficos à Prática Interdisciplinar no Ensino, Pesquisa e Extensão. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SADER, Emir. Direitos e esfera Pública. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Ano 24, n. 77, p.5-10, abr. 2004.

SALES, Mione Apolinário; DE MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (Orgs). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

SÁNCHEZ VÁSQUEZ, Adolfo. **Práxis e violência**: filosofia da práxis. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

SANTO, Ruy Cezar do Espírito. **Histórias que educam**: Conversas Sábias com um Professor. São Paulo: Ágora, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a teoria crítica**: reinventar a emancipação social. Tradução Mouzar Benedito, São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Leila Lima. **Textos de Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, José Fernando Siqueira da. **“Justiceiros” e violência urbana**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SILVA, José Fernando Siqueira da. Violência, serviço social e formação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 25, n.79, p. 133-147, set. 2004.

_____. Teoria e Prática no Trabalho Profissional do Assistente Social: Falsos e verdadeiros Dilemas. **Serviço Social & Realidade**, Franca-SP, v. 14, n. 2, p. 133-154, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Formação profissional do assistente social**, São Paulo: Cortez, 1984.

_____. **O Serviço Social e o popular**: resgate teórico- metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo: Cortez, 2006.

_____; YASBEK, Maria Carmelita. (Org.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luis, MA: FAPEMA, 2006.

_____; YASBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANI, Geraldo. (Orgs.) **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006c.

SILVA, Soraya Petla; QUIMELLI, Gisele A. de Sá. A Extensão Universitária como Espaço de Formação Profissional do Assistente Social e a Efetivação do Projeto Ético-Político. **Emancipação**. Ponta Grossa, v.1, n.1, p.279-296, 2001.

SIMIONATO, Ivete. Estado, Sociedade Civil e Espaços Públicos: uma Análise do “Plano Plurianual” 2004 – 2007. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n.88, p.11-40, nov. 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social: SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 24, n. 78, p. 171-187, jul. 2004.

_____. Especificidade e Intersetorialidade da Política de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 24, n.77, p.31-53, mar. 2004.

_____. O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n. 87, p.96-122, set. 2006.

_____. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: Educ, 1990.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 26, n. 87, p.178-200, set. 2006.

VASCONCELOS, Ana Maria. Relação Teoria/ Prática: o Processo de assessoria/Consultoria e o Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 29, n. 56, p. 114-134, mar. 1998.

VELOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. (Coords). **Soluções para questão do emprego**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2001.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a Sociedade Civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 29, n. 56, p. 9-22, mar. 1998.

WOOD Meiksins Ellen. **Democracia Contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira Após Dez Anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 24, n.77, p.11-29, mar. 2004.

_____. Globalização, Precarização das Relações de Trabalho. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 29, n. 56, p. 50-60, mar. 1998.

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de Consentimento

Eu, _____, _____,
autorizo a realização da pesquisa desenvolvida pela aluna do Programa de Pós-Graduação e Serviço Social – nível mestrado, Valéria da Silva Barbosa Gimenes.

Declaro ter sido devidamente informada sobre objetivos e procedimentos do estudo em questão, e estou ciente que serão resguardados todos os procedimentos éticos da pesquisa.

Franca, _____, _____ de 200__.

Assinatura

Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Esta pesquisa integra a Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Assistente Social Valéria da Silva Barbosa Gimenes, aluna do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Unesp/Franca, sob orientação do Prof. Dr. José Fernando Siqueira da Silva.

Para o desenvolvimento de tal trabalho será necessária a realização de entrevistas, aplicação de questionários.

Vale ressaltar que sua participação é voluntária sendo resguardada a liberdade de recusar-se a participar ou de retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem que seja penalizado ou que implique em qualquer tipo de prejuízo. As informações coletadas serão tratadas de forma confidencial, garantindo-se o anonimato de cada participante.

A pesquisadora se compromete ainda a prestar quaisquer esclarecimentos que se façam necessários antes e durante o desenvolvimento da pesquisa, bem como apresentar os resultados obtidos, caso haja interesse dos envolvidos.

Agradeço a sua atenção e colaboração.

Atenciosamente,

Valéria da Silva Barbosa Gimenes

Apendice C – Roteiro de entrevista com Assistentes sociais

Nome completo do profissional:

Cargo que exerce:

Onde trabalha:

Ano de Formação:

Data da entrevista:

- 1) Qual a sua opinião sobre o processo de implantação dos CRAS no município de Franca?
- 2) Qual a diferença do trabalho desenvolvido no CRAS e UNISER?
- 3) Houve participação dos usuários do processo de implantação dos CRAS?
- 4) Qual o papel do assistente social na efetivação da PNAS? Quais as possibilidades de intervenção? Quais as dificuldades enfrentadas?
- 5) Em relação à estrutura física e recursos humanos o CRAS que você trabalha está de acordo com a PNAS? Explique.
- 6) Qual a função do coordenador do CRAS?
- 7) De que forma são desenvolvidas as ações com enfoque na família? Você percebe avanços no trabalho sócio-educativo desenvolvido no PAIF?
- 8) Qual a sua opinião sobre a PNAS? Existe dicotomia entre a Legislação e sua efetivação? Explique
- 9) Existe monitoramento e avaliação das ações? Em caso afirmativo de que forma é realizado?
- 10) Você acha que a mudança de administração interfere no exercício profissional do Assistente social. Em caso afirmativo. Explique.
- 11) Você gostaria de fazer alguma observação ou colocação que considera importante para a pesquisa?

Apendice D - Roteiro de entrevista com coordenadores do CRAS

Nome completo do profissional:

Cargo que exerce:

Onde trabalha:

Ano de Formação:

Data da entrevista:

- 1) Quando e de que forma foi instalado os Centros de Referência de Assistência Social no município de Franca? De que forma foi realizada a identificação das áreas de maior vulnerabilidade?
- 2) Qual a diferença do atendimento prestado pelas UNISER existentes antes da instalação dos CRAS?
- 3) O CRAS é responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica, quais os serviços oferecidos na unidade em que você coordena?
- 4) Como as ações com enfoque na família estão sendo desenvolvidas?
- 5) Em relação à estrutura física e recursos humanos o CRAS que você coordena está de acordo com a PNAS? Explique.
- 6) Quais as atribuições do coordenador do CRAS?
- 7) Qual o papel do assistente social no processo de efetivação da Política Nacional de Assistência Social?
- 8) Qual a sua opinião sobre a PNAS? Existe dicotomia entre a Legislação e sua efetivação? Explique.
- 9) Existe monitoramento e avaliação das ações? Em caso afirmativo de que forma é realizado?
- 10) De que forma ocorreu a participação dos usuários no momento da implantação dos CRAS?
- 11) Como o coordenador vê o processo de intervenção do Assistente Social nas ações desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social?
- 12) Você acha que a mudança de administração interfere no exercício profissional do assistente social? Em caso afirmativo. Explique.
- 13) Você gostaria de fazer alguma observação ou colocação que considera importante para a pesquisa?

Apêndice E - Roteiro de entrevista com Diretora da DRADS

Data:

Nome completo do profissional:

Função:

Profissão:

- 1) Qual o papel do Estado no processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social?
- 2) Como ocorreu o processo de habilitação do município de Franca para aquisição da gestão plena? Está em conformidade com a NOB em relação a estrutura física e instalação em locais com maior vulnerabilidade social? Foi apresentado o diagnóstico e apresentação de estudo das áreas?
- 3) O Estado está envolvido nas discussões sobre a Política de Recursos Humanos? De que forma será implantada? Explique.
- 4) Os municípios estão apresentando dificuldades para efetivação da PNAS e do SUAS? Explique
- 5) Na sua opinião existe dicotomia entre a Legislação e sua efetivação? Explique.
- 6) Qual o papel do Assistente Social na efetivação da PNAS? Na sua opinião os profissionais estão envolvidos? Quais as possibilidades de intervenção? Explique
- 7) Na sua opinião o perfil exigido no Guia SUAS- Número 1, tanto do coordenador quanto dos técnicos têm sido um requisito considerado pelos gestores para o trabalho nos Centros de Referência de Assistência Social?
- 8) Como será realizado o processo de articulação entre órgãos governamentais, entidades e Ong's, e articulação intersetorial (SUS, Previdência, Educação)?
- 9) Quais as mudanças ocorridas em relação ao financiamento da Assistência Social?
- 10) Quais os mecanismos de fiscalização dos serviços exigidos na PNAS nos municípios e de quem será esta responsabilidade?
- 11) Você gostaria de fazer alguma observação ou colocação que considera importante para a pesquisa?

Apêndice F - Roteiro de entrevista com Diretora da rede de Assistência do Município de Franca

Nome completo:

Local de trabalho:

Cargo que exerce:

Ano de Formação:

Data da Entrevista:

- 1) Qual sua opinião sobre a Política Nacional de Assistência Social?
- 2) Como foi o processo de habilitação do município de Franca para aquisição da gestão plena?
- 3) Quais os incentivos financeiros que o município recebeu por atender os requisitos exigidos pela gestão plena?
- 4) Como foi realizada a identificação das áreas de maior vulnerabilidade para instalação dos Centros de Referência de Assistência Social?
- 5) O número de CRAS no município está sendo suficiente para o atendimento da demanda? Estão estruturados de acordo com o que a Política preconiza?
- 6) Como está ocorrendo o processo de capacitação dos profissionais e discussão da NOB-RH, no município?
- 7) Na sua opinião qual o papel do Assistente social nesse processo de implementação da PNAS? Qual o envolvimento dos profissionais da SEDHAS?
- 8) O perfil exigido no Guia SUAS – Número 01, tanto do coordenador quanto dos técnicos têm sido um requisito considerado para o trabalho no CRAS?
- 9) Como está sendo realizado o processo de articulação entre órgãos governamentais, entidades e ONG'S?
- 10) Gostaria de fazer alguma observação que considera importante para a pesquisa?

Apêndice G - Roteiro de entrevista com Professora Carmelita Yazbek

Data: 14/11/2007

Local : PUC/ SP

- 1) Avaliando os dois anos desde a aprovação da Política Nacional de Assistência Social quais os avanços poderiam ser ressaltados?
- 2) Uma dificuldade que existe em Franca, é que existem cinco CRAS, mas o necessário seria o dobro, a demanda é maior do que o proposto na Política que são cinco mil famílias referenciadas para cada CRAS. Em sua opinião essa realidade dificulta a sua efetivação?
- 3) A conjuntura favoreceu a implantação da Política Nacional de Assistência Social, a preocupação é a sua efetivação e sua continuidade enquanto política Pública, o que você poderia falar sobre esses aspectos?
- 4) O campo de trabalho para os profissionais, têm ampliado, com a exigência de instalação de novos CRAS?
- 5) Professora Carmelita, ressalta-se como positivo a questão da Unidade de concepção que a PNAS apresenta. Qual sua opinião sobre esse aspecto?
- 6) Dentre as propostas elencadas na Política, está o trabalho intersetorial, de que forma o governo local poderia efetivá-lo?
- 7) De que forma os assistentes sociais estão envolvidos na efetivação da PNAS e quais as possibilidades de intervenção?
- 8) Qual o papel das Universidades nesse processo de implantação da Política e estruturação dos Centros de Referência de Assistência Social?
- 9) Podemos considerar a implantação da Política Nacional como oportunidade histórica de superar e romper com padrões tradicionais de subalternidade e improvisações que marcaram e ainda marcam a Política de Assistência?
- 10) Existe uma dificuldade dos profissionais em mobilizar a população, esse processo mais crítico de participação. Como o profissional pode sensibilizar a população, através do sócio-educativo?