

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Maria Luiza de Souza Lajús

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UM DIFÍCIL CAMINHO RUMO À CONQUISTA DA CIDADANIA**

Porto Alegre
2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA (PUCRS)
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL (PPGSS)
LINHA DE PESQUISA: SERVIÇO SOCIAL E POLITICAS SOCIAIS

MARIA LUIZA DE SOUZA LAJÚS

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UM DIFÍCIL CAMINHO RUMO À CONQUISTA DA CIDADANIA**

ORIENTADORA: PROF^a. DRA. JANE PRATES

PORTO ALEGRE,
2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA (PUCRS)
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL (PPGSS)
LINHA DE PESQUISA: SERVIÇO SOCIAL E POLITICAS SOCIAIS

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UM DIFÍCIL CAMINHO RUMO À CONQUISTA DA CIDADANIA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande de Sul, para fins de obtenção do grau de Doutora em Serviço Social.

Autora: Maria Luiza de Souza Lajús

Orientadora: Prof.^a Dra. Jane Cruz Prates

FICHA CATALOGRÁFICA

361.61 Lajús, Maria Luiza de Souza
L191s Sistema único de saúde de assistência social : um difícil caminho rumo
à conquista da cidadania / Maria Luiza de Souza Lajús. – Porto Alegre,
2010.
294 p.

Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica (PUC-RS),
Faculdade de Serviço Social, 2010
Orientadora: Prof^a. Dra. Jane Cruz Prates

1. Assistência social. 2. Política social. 3. Sistema Único de Assistência
Social (SUAS) - Itajaí (SC). I. Prates, Jane Cruz. II. Título.

CDD 361.61

Catálogo Daniele L. C. Lopes CRB 14/989

LISTA DE SIGLAS

- ABEPSS** - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.
- CEAS** - Centro de Estudos e Ação Social.
- CFESS** - Conselho Federal de Serviço Social.
- CMAS** - Conselho Municipal de Assistência Social.
- CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social.
- CNE** - Conselho Nacional de Educação.
- CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social.
- CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
- CRESS** - Conselho Regional de Serviço Social.
- FMAS** - Fundo Municipal de Assistência Social.
- GTEMPP** – Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas.
- IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social.
- MDB** - Movimento Democrático Brasileiro.
- OS** - Organização Social.
- OSCIP** - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
- PETI** - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
- PNAS** - Política Nacional de Assistência Social.
- PPGSS** – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.
- PROCAD** - Programa de Cooperação Acadêmica.
- PUCRS** - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- PUCSP** - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- SAS** – Secretaria de Assistência Social.
- SEDES** - Secretaria de Desenvolvimento Social.
- SUAS** - Sistema Único de Assistência Social.
- UFMA** - Universidade Federal do Maranhão.
- UNOCHAPECÓ** - Universidade Comunitária da Região de Chapecó.

Dedico este trabalho à minha mãe Elony, que partiu quando estava no meio deste processo, que não poderá estar presente neste momento, que com certeza seria fonte de vibração e orgulho para ela. Minha mãe foi a grande inspiradora dos meus melhores sentimentos que permitiram que tivesse um profundo respeito pelos seres humanos e que lutasse por uma sociedade digna e carregada de justiça. “E o que sou é um sonho que está triste”. (Fernando Pessoa)

AGRADECIMENTOS

Valeu a Pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Borjador
Tem que passar além da dor.
Deus ao mar o perigo e o abismo deu.
Mas nele é que espelhou o céu.
(Fernando Pessoa)

Passar pelo processo de doutoramento não foi uma tarefa fácil, muitos foram os momentos de dor, de dificuldade, mas também maior foi a alegria de cada conquista e hoje é possível dizer que valeu a pena, porque embora em muitos momentos fosse esta uma tarefa solitária, em outros a participação de muitos permitiu superar a dor e compartilhar as vitórias ou simplesmente a alegria de viver. A estas pessoas que fizeram parte destes momentos é preciso demonstrar carinho e gratidão.

Aos meus filhos João e Ana Paula, que eram crianças quando comecei e agora adultos peço perdão pela falta de tempo e agradeço por existirem. Amo vocês.

Ao meu esposo que foi um grande parceiro e me animou muitas vezes quando a vida pesou. Obrigado pelo companheirismo e dedicação.

A Izete, amiga que me acolheu em sua casa de forma atenciosa e com dedicação. Foi muito importante sua amizade. Obrigada.

Aos meus colegas de curso. Como foi bom conviver com vocês.

Ao professores e técnicos do Programa de Pós-Gaduação do curso de Serviço Social, que me acolheram de forma carinhosa e dispensaram sua atenção, muito importante para quem como eu vinha de longe e permanecia por pouco tempo na universidade.

Quero fazer um agradecimento especial a professora e amiga Berenice, que foi determinante na decisão de participar do curso. Obrigado por sua acolhida,

atenção, carinho e por aceitar compor a banca.

Preciso agradecer a professora Márcia, minha orientadora no início do curso, que embora sabendo da provisoriedade da situação, dispensou sua atenção e dedicação.

Aos meus colegas de gestão Odilon, Cláudio e Sady, pelo apoio e paciência.

A minha equipe de trabalho, Mônica, Tânia, Maria Lúcia, Valdir, Maria Assunta, Elison, Marcela, Suzi Laura, Taiz, Cássia, Gisele, Aline e aos que passaram a integrar a equipe recentemente, Cezar e Ricardo pela colaboração, apoio, incentivo e ânimo.

A Arlene, responsável por meu envolvimento com a academia e que me acompanha neste processo por um longo tempo. Obrigado por aceitar fazer parte da banca.

A Professora Carmelita, que encontrou na sua agenda tempo para participar da banca e que, muito me honra por ser “a” autoridade brasileira na área da Assistência Social.

A amiga Carmelice que além de incentivar-me, apoiou-me na formatação deste trabalho. Obrigada.

A Juceli grande parceira e que prontamente aceitou realizar revisão de Português deste trabalho. Sou muito grata.

A Rosane que tão gentilmente se dispôs a realizar o abstract do trabalho. Agradeço muito sua disponibilidade.

Gostaria de agradecer o incentivo, o apoio das amigas Silvia, Leocádia, Jamile, Leda, Marta, Maria Salete e das minhas irmãs Eliane, Mariângela e Marina.

A Miriam, companheira de todas as horas e que me deu retaguarda em casa para que pudesse envolver-me com o curso.

A Beatriz e Renato grandes amigos que me apoiaram e incentivaram nesta trajetória. Foi muito bom estar com vocês.

A PUCRS pela bolsa de estudos que facilitou muito a minha permanência no Programa.

A Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Itajaí nas pessoas das gestoras, assistentes sociais, técnicos e usuários por permitirem a coleta dos dados e pela forma atenciosa e pronta como me acolheram.

Ao Conselho Municipal de Assistência Social e as Entidades de Assistência Social, que gentilmente permitiram a realização de entrevistas e visitas,

Por último quero fazer um agradecimento muito especial a Professora Jane, minha orientadora, que foi excelente em todos os sentidos, pela paciência, pelo entusiasmo, pelo afeto, pela dedicação e pela amizade dedicada. Minha gratidão. Conte comigo.

"A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar". (Eduardo Galeano).

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade conhecer a partir de um Estudo de Caso no município de Itajaí/SC, o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na efetivação da Assistência Social como política pública de proteção social. Pretende, ainda, contribuir na afirmação da Política de Assistência Social, por meio da construção de conhecimentos. Também tem a intenção de fornecer subsídios para a gestão e operacionalização da política. Tem como objetivo identificar os limites e possibilidades, os avanços na implementação desta política. Para a realização deste estudo optou-se pelo método materialista-histórico dialético. Foram trabalhados os dados a partir das categorias do método, a historicidade, a contradição e a totalidade. Também foram base do trabalho as categorias explicativas da realidade: Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, rede de serviços socioassistenciais, matricialidade sociofamiliar, proteção social básica, financiamento, gestão, vulnerabilidade social e controle social. Utilizou-se como instrumentos para o levantamento dos dados: entrevistas e observações orientadas por roteiros pré-elaborados, pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Os sujeitos da pesquisa foram os envolvidos com a Política de Assistência Social no município lócus da pesquisa: gestoras, integrantes das equipes técnicas dos CRAS e dos programas da Secretaria de Desenvolvimento Social, usuários da política, representantes de entidades de Assistência Social, representantes do Conselho Municipal de Assistência Social. O trabalho está dividido em cinco capítulos, uma introdução e conclusões. Partiu-se análise da Assistência Social brasileira, que foi historicamente atravessada por relações de favor, que determinaram ações clientelistas nesta área e que, até o presente dificultam sua afirmação como política pública de direitos. Realizou-se discussão da PNAS/SUAS, que tem uma proposta inovadora que aproxima os usuários através da descentralização, do atendimento em rede, da centralidade na família, do comando único das ações em cada instância de governo, união, estados, municípios e distrito federal, do repasse dos recursos fundo a fundo e do controle social pela população organizada. A reconstrução da trajetória da Assistência Social em Itajaí, apresentada no trabalho, possibilitou identificar que no município embora a Assistência Social apareça oficialmente nos documentos oficiais, só em 2005 com a implantação do SUAS, que é organizada no município, embora com muitos problemas na sua execução, na perspectiva da proteção social e do acesso a direitos. Por fim são apresentados os resultados da análise dos dados coletados que mostram fragilidades no processo de implantação, devido a problemas relacionados a infra-estrutura inadequada, recursos humanos insuficientes, não implantação do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF), número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) insuficientes em relação as necessidades do município, mecanismos de controle social frágeis, recursos financeiros insuficientes, participação da população inexpressiva. Por fim e com base nos dados coletados confrontados com os documentos legais, discussões teóricas e análise histórica conclui-se que o SUAS no município de Itajaí foi implantado de forma incompleta, embora em gestão plena determinada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Esta afirmação tem como base o fato de que as práticas estão, ainda, distantes dos mínimos preconizados pela Política de Assistência Social, o que requer transformar os limites existentes em desafios a serem superados, considerando as inúmeras possibilidades contidas no interior da política. Ainda, é possível concluir que a realidade do município pesquisado está próxima da situação dos municípios brasileiros que encontram-se em fase de implantação do SUAS, ou seja, as dificuldades relacionadas a infra-estrutura física e de recursos humanos aliadas a questões relativas a concepção da Assistência Social, baseada em critérios políticos tradicionais, constituem-se em importantes fatores que limitam a consolidação da Política de Assistência Social como processadora de direitos e de acesso à cidadania.

Palavras chaves: Assistência Social. Proteção Social. Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT

This work aims at knowing through a Case Study in Itajaí SC, the implantation process of the Social Assistance National Policy (PNAS) as well as the Single Social Assistance System (SUAS) in the Social Assistance execution as a public policy for social protection. It also intends to contribute in the affirmation of the Social Assistance Policy through the knowledge building. It is also the purpose of this present study to provide subsidies for the management and operationalization of the policy. This study also has as an objective to identify the limits and possibilities, the advances in the implementation of this policy. In order to carry out this study the material-historical-dialectic method was chosen. The data were analyzed from the method categories, the historicity, the contradiction and the entirety as well. The reality explanatory categories: Social Assistance, Single Social Assistance System, social service network, socio-familiar matricity, basic social protection, financing, management, social vulnerability and social control were also bases for this work. Interviews and observations oriented by pre-produced outlines, documental and bibliographic research were used as instruments to survey data. The subjects of the survey were the ones involved with the Social Assistance National Policy in the locus city of this research: female managers, members of the technical groups of the CRAS and of the Social Development Department, policy users, entities representatives of the Social Assistance, Municipal Council of Social Assistance. This work is divided into five chapters, an introduction and conclusions. It was started from the analysis of the Brazilian Social Assistance, which was historically crossed by the favor relationships that determined clientist actions in this area and that until this moment make its affirmation as a public policy of rights difficult. Discussions were held about PNAS/SUAS which has an innovative proposal that approximates users through the decentralization, of the network service, of the family centeredness, the actions single command in each government, federation, states, communities and federal district, of the funds transfer by funds and the social control by the organized population. The reconstruction of the Social Assistance course in Itajaí presented in this work, made it possible to identify that in the city though the Social Assistance appeared officially in the documents, it was only in 2005 with the implantation of the SUAS, which is organized in the city, with many problems in its execution though, in the perspective of the social protection and of the access to rights. Finally the analysis results of the data collected were presented which showed fragilities in the implementation due to problems related to inadequate infra-structure , human resources insufficient, no implantation of the Whole Family Attention Program (PAIF), number of Social Assistance Reference Centers (CRAS) insufficient in relation to the necessities of the city, fragile social control mechanisms, insufficient financial resources, expressionless population participation. Finally and based on the data collected confronted with the legal documents, theoretical discussions and historical analysis it is concluded that SUAS in Itajaí city was implanted in an incomplete way, although in full management determined by the Social Development and Poverty Combat Department (MDS). This assertion has as its base the fact that the practices are still far from the distant of the minimum advocated by the Social Assistance Policy, which requires to transform the existing limits into challenges to be overcome, considering the several possibilities contained inside the policy. Moreover, it is possible to conclude that the reality of the researched city is close to the other Brazilian cities which find themselves in the implantation phase of the SUAS, that is, the difficulties related to the physical infrastructures and to the human resources allied to questions related to the conception of the Social Assistance, based on traditional political criteria, constitute in important factors which limit the Social Assistance Policy consolidation as a rights and access to citizenship processor.

Key-words: Social Assistance. Social Protection. Single Social Assistance System.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I	21
1 ASSISTÊNCIA SOCIAL – ABORDAGEM HISTÓRICA.....	21
1.1 Pobreza, questão social, cidadania e assistência social	21
1.2 Contexto da Assistência Social na sociedade brasileira	31
CAPÍTULO II	55
2 O SUAS – MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	55
CAPÍTULO III	94
3 O CICLO DA PESQUISA	94
CAPÍTULO IV	106
4 A HISTÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ	106
CAPÍTULO V	135
5 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ.....	135
CONCLUSÃO.....	242
REFERÊNCIAS	256
APÊNDICES.....	271
ANEXOS	288

INTRODUÇÃO

A Assistência Social brasileira historicamente foi conduzida por práticas clientelistas, com base em relações de favor que dificultam a inclusão social e a universalização de direitos, ao contrário do que apregoa uma política de direitos. As ações focalizadas e com pouca efetividade provocam a dependência e mascaram os crescentes processos de exclusão, de indignidade social, impedindo a autonomia dos sujeitos.

Compreender a Assistência Social enquanto política, portanto, tem o significado de romper com a cultura da pessoalização, do favor, da ajuda, do compensatório, da subalternidade. Especialmente porque esta dependência torna-se desmobilizadora da possibilidade de constituição do cidadão como sujeito de direitos.

A Constituição Brasileira de 1988 reconheceu a Assistência Social como área da seguridade social, elevando-a à condição de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, retirando-a da condição de benemerência, do assistencialismo clientelista, do dever moral, passando para o campo dos direitos e da responsabilidade estatal. Os avanços com a Constituição de 1988 e, posteriormente, com a Lei Orgânica da Assistência Social LOAS (1993) trazem como princípios a descentralização, a municipalização, a participação popular, o controle social e o comando único das ações nas diferentes esferas governamentais.

A instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, representa um efetivo sistema de gestão, enquanto política pública, que pressupõe ações organizadas em sistema descentralizado e participativo. Sistema este constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social e por um conjunto de instâncias deliberativas composto pelos diversos setores envolvidos na área, com um comando único em cada esfera de governo.

O SUAS surge fundamentado na concepção de assistência social como política pública, parte constitutiva da seguridade social, junto com a saúde e com a

previdência Pressupõe em seu texto apreender como exercícios permanentes, práticas de monitoramento e avaliação comprometidas com as repercussões da política de assistência social na sua realização no território nacional com a finalidade de garantia dos objetivos, princípios e diretrizes definidos na política.

Em acordo com este pressuposto, foi definido o tema dessa pesquisa o processo de implantação do SUAS na efetivação da assistência social como política de proteção social. As reflexões tomam como base a implantação da PNAS/SUAS no município de Itajaí, Santa Catarina. Este estudo foi motivado, também, pelas pesquisas, orientações de Trabalho de Conclusão de Curso, monografias e atividades de extensão realizados pela autora na condição de docente do Curso de Serviço Social na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), envolvendo a discussão da Assistência Social enquanto política pública.

A política de Assistência Social também foi tema da dissertação do mestrado em Desenvolvimento Social, na qual foi realizada pela autora a análise da operacionalização da política pública de Assistência Social. A pesquisa teve como foco a ação do Conselho Municipal de Assistência Social de Quilombo e do Programa Comunidade Solidária numa relação entendida como concorrencial, o que dificultava a efetivação da Assistência Social como política pública.

A discussão desta temática tem sido, ainda, objeto de debate junto aos grupos de pesquisa dos quais a autora faz parte: Trabalho, Sociedade e Políticas Públicas da UNOCHAPECÓ e Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas – GTEMPPP do PPGSS / PUCRS.

A participação no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na condição de doutoranda possibilitou aprofundar o processo de reflexão sobre a temática, em consonância com a Linha de Pesquisa Serviço Social e Políticas Sociais, que tem como objetivo analisar a interface entre o Serviço Social, as múltiplas expressões da questão social e as Políticas Sociais. Nos estudos da linha, consideram-se impactos das transformações do mundo do trabalho e do crescente processo de exclusão social na sociedade contemporânea e, ainda, são estudadas as estratégias de gestão e organização da sociedade, tendo em vista a inclusão

social, que está vinculada à garantia dos direitos sociais e ao efetivo exercício da cidadania.

Também a participação em atividades no Núcleo de Pesquisa em Demanda e Políticas Sociais e no Programa de Cooperação Acadêmica 2005 (PROCAD) possibilitou a realização de estudos que permitiram adensar o conhecimento sobre a temática em debate. O programa envolve as seguintes universidades: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Esta tese, portanto, ao aportar reflexões sobre o processo de implantação do SUAS na efetivação da Assistência Social como política de proteção social, buscou construir conhecimentos capazes de contribuir na afirmação da política de Assistência Social, bem como fornecer dados que se constituam em suporte para a gestão e para a operacionalização desta. Buscou-se identificar os limites, as possibilidades, os avanços na implantação da Assistência Social como política de proteção social, a partir do novo modelo de gestão proposto, resultado de uma discussão de aproximadamente dez anos, que teve início na I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995.

Entende-se como fundamental a realização de reflexões permanentes sobre a Política de Assistência Social, especialmente neste momento de implantação do SUAS, carregado de possibilidades de afirmação dessa política. O momento também é marcado pela ofensiva neoliberal, pautada no Estado mínimo e, por outro lado, pela proposta da PNAS, que pressupõe como central a presença do Estado na condução da política.

Considera-se o trabalho de reflexão realizado pertinente e relevante, especialmente por serem poucos os estudos nesta perspectiva, pelo tempo recente de implantação do novo processo de gestão. Também pelo fato de o SUAS constituir-se em um instrumento para subsidiar a definição e/ou redefinição de estratégias, ações no recente processo de implantação da política e seu novo modelo de gestão.

Pode parecer menos importante analisar a realidade a partir de um único município, no caso como Itajaí, considerando um país como o Brasil, com 5564

municípios que vivenciam o processo de implantação do SUAS. Porém, partiu-se do pressuposto de que o aprofundamento do olhar sobre uma determinada realidade de forma mais densa pode desocultar fenômenos que em estudos mais amplos ficariam obscurecidos. A escolha metodológica também possibilita afirmar que este estudo se constitui numa contribuição para que o processo de análise seja aplicado em outros municípios, permitindo a sua reaplicação, resguardadas as particularidades de cada realidade e o seu aprofundamento.

Para compreender o processo de implantação do SUAS na efetivação da Assistência Social como política de proteção social foi preciso buscar dados relativos aos serviços, programas e benefícios de proteção social básica para identificar se respondem à condição de vulnerabilidade social dos usuários da política; se vêm se constituindo em instrumentos de promoção da inclusão e da equidade dos usuários, se ampliam o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos.

Fez-se necessário, também, conhecer como estas ações estão sendo implementadas nos CRAS da comunidade em estudo para compreender se alcançam aquilo a que se propõem em termos de romper, no âmbito local, com o processo de exclusão social dos moradores da sua área de abrangência. Foi preciso verificar se a centralidade na família vem ao encontro da proposta de garantir a convivência familiar, comunitária e de sustentabilidade. Foi necessário analisar se a rede socioassistencial, com base no território como forma de superar a fragmentação, segmentação e focalização das práticas desenvolvidas, estava constituída. Também, foi necessário avaliar a questão relativa aos recursos governamentais e privados para a área da Assistência Social.

Ao analisar a Política de Assistência Social foi preciso verificar se, no processo de implantação do SUAS no município de Itajaí, havia relação com os seus aspectos inovadores, que definem e organizam os elementos fundamentais para que aconteça a execução da Política de Assistência Social. Esses aspectos inovadores também fortalecem os instrumentos de gestão, garantem orçamento nas três esferas governamentais, normatizam em nível nacional a Assistência Social como política estatal, definem critérios de partilha dos recursos para os estados, os municípios e para os serviços socioassistenciais, organizam os serviços, programas e projetos de modo articulado, possibilitando que os fundos, planos e conselhos estabeleçam

relações permanentes pelo monitoramento e avaliação das ações.

Por outro lado, foi preciso contrapor os avanços aos desafios a serem vencidos para a efetivação da Política que atravessam a história da sociedade brasileira, ou seja, a cultura assistencialista, a falta de participação expressiva da população, a política do favor, o clientelismo político. Acresce-se a estes históricos desafios a pressão do sistema neoliberal em relação a uma necessária redução do Estado e aumento da interferência do mercado na condução das políticas.

Entende-se, nesta perspectiva, que a PNAS se constitui numa forma de enfrentamento da questão social que ao mesmo tempo em que é desigualdade também se caracteriza por um processo de resistência, estabelecendo correlações de forças, exigindo o fortalecimento dos espaços de controle social, protagonismo e organização dos sujeitos.

A compreensão dessa totalidade de dados, que são os aspectos centrais da política, permite entender o processo de implantação do SUAS na perspectiva da proteção social, definida na PNAS com base no conceito de Di Giovanni (*apud* PNAS 2004, p. 31) como as formas:

[...] institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como velhice, a doença, o infortúnio, as privações ... Neste conceito, se incluem, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração sob várias formas na vida social. Ainda os princípios reguladores e as normas, que com o intuito de proteção fazem parte da vida das coletividades.

Portanto, é possível antecipar aos resultados desta tese que a Assistência Social se configura como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Tudo isso a partir de sua proposta (PNAS, 2004) que tem como base o enfrentamento das desigualdades territoriais, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais, por meio de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão, e a equidade dos usuários de grupos específicos,

ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais na área urbana e rural; e, por fim, assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, garantindo a convivência familiar e comunitária.

Foi utilizado o método materialista histórico dialético para o desenvolvimento da pesquisa, por meio de um estudo de caso, que se entende como capaz de fornecer elementos para construção de políticas e para o enfrentamento de situações semelhantes relativas ao processo de implantação do SUAS pelos municípios. Considera-se que estas são competências também do profissional Assistente Social como possível contribuição que pode assumir tanto no planejamento, como na gestão de políticas.

O lócus de execução da pesquisa é o município de Itajaí, um município de grande porte, com uma população estimada em 161.678 (dado do Plano Municipal de Assistência Social), sendo que o Censo do IBGE 2000 apontou, entre esta população, a existência de 10.897 famílias vivendo com menos de dois salários mínimos mensais. Trata-se de município habilitado como de Gestão Plena¹, contando com ações de proteção social especial de média e alta complexidade.

As ações socioassistenciais são desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES). O município tem três Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) instalados.

Considera-se, ainda, que os resultados alcançados com este trabalho contribuirão com o ensino e com a produção de conhecimentos na área. Em especial, acreditamos que possam auxiliar na construção de políticas sociais pelo poder público, organizações da sociedade civil e profissionais que atuam na área da Assistência Social.

¹ Gestão Plena de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 101) é o nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social. Mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEAS).

Entende-se que esta análise do processo de implantação do SUAS poderá contribuir para subsidiar a realização de processos de avaliação e monitoramento com maior base científica no âmbito da municipalidade, agregando conhecimentos que auxiliem a qualificar o processo não só em Itajaí, lócus de realização do estudo, mas que possam, resguardadas as particularidades de cada local, subsidiar processos de mesma ordem em outros municípios brasileiros, visto a relevância desse processo que ora se materializa no país.

O trabalho está dividido em cinco capítulos, da seguinte forma:

O Capítulo I faz uma análise histórica da Assistência Social na sociedade brasileira, a partir de um trabalho de revisão bibliográfica, numa tentativa de mostrar como se deu a gestão do Estado no encaminhamento desta Política. Tem a finalidade de contextualizar este processo, tendo como central a categoria da historicidade que define a importância de buscar no contexto histórico dados para compreensão da realidade estudada.

O Capítulo II se constitui num processo de reflexão sobre a PNAS, e o SUAS enquanto materialização dos direitos definidos na LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e os princípios enunciados na Constituição de 1988, que prevê a Assistência Social como política pública de Seguridade Social que integra o Sistema de Proteção Social brasileiro. O objetivo deste capítulo é apresentar de forma reflexiva a política para subsidiar o processo de avaliação a ser apresentado referente a implantação do SUAS em Itajaí. Foi utilizada para a realização deste capítulo pesquisa bibliográfica e documental (textos legais).

O Capítulo III pretende deixar clara a metodologia utilizada, com definição do método materialista histórico dialético para realização do processo de pesquisa. Também são apresentadas neste capítulo as categorias, instrumentos utilizados e a definição dos sujeitos da pesquisa

O Capítulo IV tem como finalidade apresentar de forma contextualizada o município lócus da pesquisa e o processo histórico da política de Assistência Social no município de Itajaí. Foram realizados, para a construção deste capítulo, estudos de dados secundários por meio do “Estudo sobre a Inclusão/Exclusão social do

município de Itajaí”, além de ampla análise documental da legislação que versa sobre a Assistência Social no município, sistematizando uma reconstituição histórica, até então inexistente no município.

O Capítulo V apresenta o resultado da pesquisa de campo que mostra a operacionalização da Política de Assistência Social no município de Itajaí, a partir da articulação das categorias do método dialético às categorias de análise da realidade utilizadas no estudo.

Por fim são apresentados, de forma conclusiva, os achados, as fragilidades, as possibilidades encontradas no processo de implantação do SUAS, a partir das relações estabelecidas entre os aspectos históricos, teóricos e empíricos realizados no decorrer deste trabalho de pesquisa.

CAPÍTULO I

1 ASSISTÊNCIA SOCIAL – ABORDAGEM HISTÓRICA

O presente capítulo busca fazer uma reconstituição histórica da Política de Assistência Social de modo articulado às concepções de questão social, cidadania e pobreza que, em contextos históricos, diversos foram apreendidos de modos distintos. Ora foram usados com perspectivas reducionistas, ora ampliados, o que condicionou as formas como foram contemplados pela política.

1.1 Pobreza, questão social, cidadania e assistência social

A Assistência Social no Brasil foi concebida historicamente como caridade, numa perspectiva clientelista, desenvolvida por meio de ações focalistas e emergenciais, baseada numa relação de favor, de troca clientelista. Só recentemente, com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, foi concebida como política pública, compondo o tripé da Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e da Saúde.

Este avanço deu-se a partir de forte movimento das forças populares que conseguiram impor suas demandas num momento histórico pós-ditadura militar. Foi quando aconteceu a fragilização da elite, que não conseguiu manter seu projeto pela força, precisando fazer concessões para legitimar-se enquanto classe dominante.

A Assistência Social, mesmo tendo sido alçada a condição de política pública em 1988, só em 1993, cinco anos depois, conseguiu ser regulamentada, pela promulgação da LOAS. O momento histórico foi marcado pela presença dos movimentos sociais e dos profissionais ligados à área da Assistência Social.

Para a compreensão desse processo, como já anunciado anteriormente faz-

se necessário contextualizar a Assistência Social nos seus diferentes momentos históricos e buscar entendê-la a partir dos conceitos de pobreza, questão social e cidadania, que se constituem em base teórica para explicação e compreensão dessa realidade.

Para conceituar pobreza é preciso não limitá-la ao aspecto econômico, embora o inclua e, na perspectiva dialética, se reconheça que este acaba condicionando significativamente os demais. É necessário ampliar este debate, envolvendo também aspectos históricos, políticos e sociais. Nessa perspectiva, pensar pobreza é refletir sobre as desigualdades sociais.

O fato é esmagador: a pobreza afeta metade da população do mundo e vem se alastrando. A grande maioria dos 2 ou 3 milhões de seres que se acrescentarão à população do mundo antes do fim do século estará exposta à pobreza. Ela vem colocando pressões alarmantes sobre o meio ambiente e os equilíbrios globais. As cifras são apocalípticas: 8 milhões de crianças morrem a cada ano em razão da pobreza, 150 milhões de crianças com menos de cinco anos sofrem de desnutrição extrema, 100 milhões de crianças moram nas ruas. A cada três segundos, a pobreza mata uma criança em algum lugar. E nosso mundo tolera essa situação. (SANTÉ, 2003, p. 27).

Sabe-se de forma geral e simplificada que as causas da pobreza estão ligadas à forma como, historicamente, a sociedade capitalista se estrutura, o que permite a apropriação por poucos do que é produzido por muitos. Desta forma, promovendo um processo de desigualdade social, gerado pela distribuição desigual dos bens produzidos e por uma destituição crescente de direitos.

Marx (1990, p. 136), ao referir-se a esta questão, diz:

Por isso se torna mais claro, de dia para dia, que as relações de produção nas quais se move a burguesia, não têm um caráter único, um caráter simples, mas sim um caráter de duplicidade; que, nas mesmas relações em que se produz a riqueza, é também produzida a miséria; que, nas mesmas relações em que há desenvolvimento das forças produtivas, há uma força produtora de repressão, que estas relações só produzem a riqueza burguesa, distribuindo continuamente a riqueza dos membros integrantes desta classe e produzindo um proletariado sempre crescente

Portanto, o que temos é uma sociedade voltada para a acumulação do capital e que, em consequência, gera um contingente de pobreza que aumenta constantemente. Conforme Yamamoto (2007, p. 66):

O capital não só produz capital: produz uma massa de força de trabalho sempre crescente, única substância que, ao ser transformada em trabalho, lhe permite funcionar como capital.... Cresce a força produtiva do trabalho como riqueza que domina o trabalhador, na proporção em que cresce, para o trabalhador, a pobreza, a indigência e a sujeição subjetiva.

A pobreza está diretamente vinculada à produção capitalista, é parte dela, pois não é apenas o resultado da distribuição da renda, mas:

[...] refere-se à própria produção... refere-se à distribuição dos meios de produção e, portanto, às relações entre as classes, atingindo a totalidade da vida dos indivíduos sociais, que se afirmam como inteiramente necessitados tanto na órbita material quanto espiritual (intelectual, cultural e moralmente). (IAMAMOTO, 2007 p. 160).

Esta situação é agravada no momento histórico atual em razão das novas configurações do mundo do trabalho aliadas às novas tecnologias e à flexibilização dos processos de trabalho, das relações trabalhistas, dos padrões de consumo. Também ocorreram mudanças nos padrões de acumulação, financeirização da economia e diminuição de investimentos no setor produtivo.

O processo se complementa a partir de um Estado que, orientado por políticas neoliberais, desresponsabiliza-se pela proteção social de seus cidadãos, transferindo suas responsabilidades à solidariedade da sociedade. Em consequência acontece um desmonte das políticas públicas com retração dos direitos sociais.

As esperanças recolocadas nos anos 1980 no Brasil, sob o impacto das lutas sociais que acenavam para a construção de uma nova sociedade, de alguma forma trouxeram a preservação e ampliação de direitos pela via da constituição. Porém, esses direitos precisam ser garantidos. Iamamoto (2007, p. 160) lembra que:

[...] foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública. Os conflitos sociais passam a exigir a interferência do Estado no reconhecimento e na legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e serviços sociais.

Portanto, a pobreza situada na relação desigual entre capital e trabalho traz desafios à gestão do Estado no que se refere à Assistência Social, que historicamente se constituiu em instrumento de enfrentamento da questão social.

Estabelece-se aqui uma contradição relacionada a um Estado que precisa responder às necessidades da população miserável para garantir a sua legitimidade e de outro lado dar respostas às demandas da acumulação capitalista.

Estabelecer relações entre pobreza e desigualdade social leva à discussão da questão social, que tem na pobreza uma de suas expressões. Para tratar desta categoria conceitual, utilizar-se-á da produção atual do Serviço Social sobre a temática, com base em lamamoto, Yazbeck, Netto e Pereira, autores que aportam um debate atual e de grande consistência teórica.

lamamoto (2007, p. 160) diz que:

A questão social expressa desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural, ela atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa “luta aberta e surda pela cidadania” (Ianni, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais.

De acordo com lamamoto (2007), para apreender a questão social é necessário também captar as diferentes formas de pressão social, de re-invenção da vida construída no cotidiano. É por meio destas que são recriadas formas novas de viver, que indicam um futuro que está sendo germinado no presente.

lamamoto (2007) diz ainda que a questão social, considerada como expressão das desigualdades inerentes ao processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras e sua organização, constitui-se como base da exigência de políticas sociais públicas. A autora defende que a questão social não é um fenômeno recente, contrapondo-se aos que a concebem como nova questão social. lamamoto (2007) afirma que se trata, ao contrário, de uma “velha questão social” inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, mas que, na contemporaneidade, re-produz-se sob novas mediações históricas. Ao mesmo tempo, assume inéditas expressões espalhadas em todas as dimensões da vida em sociedade. Considera que se alteram as bases históricas em que ocorre a produção e reprodução das desigualdades na periferia dos centros

mundiais, em um contexto de internacionalização da produção, dos mercados, da política e da cultura, sob o comando do capital financeiro. Essas bases históricas são acompanhadas por lutas veladas e abertas, nitidamente desiguais.

A autora afirma que a questão social, própria da ordem burguesa e das relações sociais que lhe dão sustentação, é apreendida como expressão ampliada da exploração do trabalho e das desigualdades e lutas sociais dela decorrentes: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea latinoamericana. Requer, no seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado, a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes majorias. Desta forma, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política e da cultura na construção da esfera pública.

Iamamoto (2007, p. 162-163) afirma ainda que a expressão questão social é estranha ao universo de Marx, mas os processos sociais que ela traduz estão no centro da análise do autor sobre as classes sociais e suas lutas na sociedade capitalista. Nessa tradição intelectual, segundo a autora, o regime capitalista de produção é um processo que se desenvolve sob relações sociais de produção histórico-econômicas específicas. Em sua dinâmica, o sistema capitalista produz e reproduz seus expoentes: suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais por meio das quais se expressam. Existe, pois, uma indissociável relação entre a produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada, isto é, a totalidade das relações entre os homens em uma sociedade historicamente particular, regulada pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social.

Yazbeck (2001), ao tratar da questão social, o faz a partir dos seus resultantes, pobreza, exclusão social e subalternidade, pois é por meio deles que acontece a aproximação com a questão social. A autora afirma a questão social como fundamental no que se refere à relação profissão/sociedade a partir da divisão da sociedade em classes, que se apropriam da riqueza socialmente produzida de forma extremamente diferenciada. “Questão que se reformula e se redefine, mas

permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural, que não se resolve numa formação econômica social por natureza excludente” (YAZBEK, 2001, p. 33). A autora entende que está em construção “uma forma despolitizada de abordagem da questão social, da pobreza, da exclusão social fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação dos efetivos e diferentes interesses em jogo” (YAZBEK, 2001, p. 36). Explica, que a despolitização da questão social brasileira, como expressão de relações de classe, desqualifica-a como questão pública, questão política e questão nacional.

Segundo a autora (2001, p. 36):

[...] é essa despolitização que ao lado da destituição do caráter público dos direitos dos pobres e excluídos em nossa sociedade está na base do atual sucateamento dos serviços públicos, da desqualificação de políticas sociais, da destituição de direitos trabalhistas e sociais e da privatização e refilantropização na abordagem da questão social.

Netto (2001) apresenta algumas conceituações teóricas e históricas para circunscrever o que entende como questão social no marco da tradição marxista. Sua tese é de que: [...] inexistente qualquer nova questão social. O que deve ser investigado é para além da permanência das manifestações tradicionais da questão social, a emergência de novas expressões da questão social que é insuprimível sem a suspensão da ordem do capital. (NETTO, 2001, p. 48).

O problema teórico, de acordo com o autor, consiste em determinar concretamente a relação entre as expressões emergentes e as modalidades imperantes de exploração (NETTO, 2001, p. 48). O autor complementa afirmando que “a caracterização da questão social, em suas manifestações já conhecidas e em suas expressões novas, tem de considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais” (NETTO, 2001, p. 49).

Por fim, Pereira (2001, p. 51) na discussão sobre questão social parte do pressuposto de que a questão social “sempre expressou a relação dialética entre estrutura e ação, na qual sujeitos estrategicamente situados assumiram papéis políticos fundamentais na transformação de necessidades sociais em questões – com vista a incorporá-las na agenda pública e nas arenas decisórias”. A autora afirma que questão social “não é sinônimo de contradição entre capital e trabalho,

mas de embate político determinado por essas contradições”. (PEREIRA, 2001, p. 54).

Assim como o fazem os demais autores acima citados, Pereira (2001) afirma que não há uma nova questão social, mas manifestações contemporâneas de problemas que foram engendrados pelas contradições fundamentais da sociedade. A autora aponta que o confronto atual entre as forças produtivas e as relações de produção amplia a desigualdade.

Pereira (2001) afirma que a questão social aparece a partir do conflito entre aqueles que detêm interesses antagônicos e que conseguem impor esses interesses como forças políticas estratégicas pela problematização de suas demandas, obtendo ganhos. Portanto, a questão social só se constitui como tal num estágio mais avançado, conflituoso e consciente da luta social, pelo abalo da correlação de forças instituídas.

Os autores discutem a questão social como consequência das desigualdades da sociedade capitalista. Esta condição de desigualdade não é nova, mas fruto das transformações das relações sociais no sentido de garantir a manutenção de tal estrutura, que permite a acumulação, por poucos, dos bens produzidos socialmente por uma grande maioria.

Na discussão da Assistência Social, a questão social ocupa posição importante porque, historicamente, a própria Assistência Social foi criada como forma de enfrentá-la. Inicialmente operacionalizada de forma clientelista, servia para manter a situação de exploração e para o controle da pobreza. Mas recentemente, na perspectiva do direito, sob a responsabilidade do Estado, a Assistência Social atua como forma de garantia da cidadania, aqui entendida como a capacidade dos indivíduos de se reapropriarem dos bens por eles mesmos produzidos.

Coutinho (1997, p. 146) define cidadania como:

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. Sublinho a expressão **historicamente** porque me parece fundamental ressaltar o fato de soberania popular, democracia e cidadania (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) devem

sempre ser pensadas como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações. A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração.

Considera-se necessário destacar ainda que, de acordo com Coutinho (1997), a noção e a realidade da cidadania, no mundo moderno, estão organicamente vinculadas à ideia de direitos.

Na discussão acerca de cidadania, é importante apresentar também o pensamento de Dagnino (1994). A autora se refere à ideia de cidadania enquanto estratégia política e o faz na perspectiva de construção histórica, definida por interesses concretos e práticas concretas de lutas e pela sua contínua transformação, sendo que seu conteúdo e significado serão sempre definidos pela luta histórica.

A cidadania, para Dagnino (1994), é concebida a partir de uma redefinição do conceito de direitos, que tem como ponto de partida a concepção de um direito a ter direitos. Este direito não se limita a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou, ainda, à implementação efetiva de direitos abstratos e formais. Inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta. A efetivação desse direito pleno requer sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram serem os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento.

Essa transformação pressupõe, de acordo com Dagnino (1994), o alargamento do âmbito da cidadania, cujo significado e importância não se esgotam no seu resultado enquanto aquisição formal-legal de um conjunto de direitos. Constitui-se enquanto uma proposta de sociabilidade por um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis, e não apenas a incorporação ao sistema político em sentido estrito. É preciso, segundo a autora, transcender o foco privilegiado da relação com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, para incluir fortemente a relação com a sociedade civil.

É necessário, ainda, romper com uma referência central do conceito liberal que é a reivindicação de acesso, inclusão, pertencimento ao sistema político. O que

está de fato em jogo é o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema, o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, ou seja, a invenção de uma nova sociedade.

Por último, Dagnino (1994) defende que essa nova noção de cidadania enquanto estratégia política pode constituir um quadro de referência complexo e aberto para dar conta da diversidade de questões emergentes nas sociedades latino-americanas: da igualdade à diferença, da saúde aos meios de comunicação de massa, do racismo ao aborto, do meio ambiente à moradia. Deve ser capaz de incorporar tanto a noção de igualdade como a de diferença.

Entende-se que as concepções de cidadania aqui expostas se complementam, porque apontam para a necessidade da construção de uma nova sociabilidade. Ambas contemplam a perspectiva histórica e fundamentam-se nos referenciais do materialismo dialético, Dagnino (1994), contudo destaca mais a necessidade de concretização dos direitos efetivos e da ruptura objetiva com o instituído para além de uma “ruptura progressiva” que convive com a inclusão precária, entendendo-a como provisória, nos moldes da social-democracia.

O exposto até aqui teve como finalidade retomar as concepções teóricas que balizam o pensamento sobre Assistência Social, considerando que a própria política, conforme os documentos que a norteiam, PNAS e SUAS, explicitam finalidades que caminham nesta direção: contribuir para a emancipação dos sujeitos, autonomia e cidadania. Essa é a razão pela qual é de fundamental importância adensar esses conceitos, muitas vezes banalizados ou pressupostos sem que haja um debate no próprio âmbito da política para o seu aprofundamento e definição da concepção que coletivamente se assume para fundamentar a sua materialização.

Considera-se importante, para dar continuidade a este processo de reflexão, enfocar como historicamente se deu na sociedade brasileira o enfrentamento da pobreza, da questão social e a construção da cidadania. É preciso analisar as políticas públicas, com destaque para a Política Pública de Assistência Social, foco deste trabalho.

Sposati (2003, p. 188) afirma que:

[...] perversamente, os conceitos de pobreza adotados no Brasil e difundidos na cultura política de dirigentes são o conceito de teto e não de piso. Com isso, o horizonte das políticas sociais permanece na utopia de que os brasileiros alcancem o lugar da pobreza e não o da superação. Predominam as concepções em que o pobre ao contrário do rico, é enxergado tão só pelo que lhe falta na condição de carente e necessitado. Ele é visto como um vazio onde não há espaços para suas potencialidades, ou mesmo para a mutação do conceito de necessitado para o reconhecimento de suas necessidade.

Yazbek (1993, p. 22), por sua vez, trabalha a partir da concepção de subalternidade, conceito que tem suas raízes na história do povo brasileiro< reiteradamente submetido a processos de subalternização. Para a autora, a concepção de pobreza:

[...] localiza a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista em que convivem acumulação e miséria. A pobreza é abordada como expressão direta das relações vigentes na sociedade. É produto dessas relações que, na sociedade brasileira produzem e reproduzem a pobreza enquanto tal quer no plano sócio-econômico, quer no plano político, constituindo múltiplos mecanismos que “fixam” os “pobres” em seu lugar social na sociedade. (YAZBEK, 1993, p. 22).

A história da pobreza no Brasil tem as marcas da escravidão, da imigração, do proletariado operário, dos expulsos do campo, da indústria, dos trabalhadores precarizados, dos trabalhadores informais, dos desempregados, das crianças, dos velhos, das pessoas com deficiência, dos jovens, das mulheres e de todos aqueles que, por uma decisão da história de favorecer uns em detrimento de muitos, encontram-se vulnerabilizados por um processo de desigualdade, concentração de renda e poder.

No momento atual o que se observa é um processo de desigualdade marcado pelas novas necessidades do mundo capitalista, que se traduz pela reestruturação produtiva, pela reforma do Estado, pela globalização da produção e dos mercados, pela financeirização do capital especulativo e pela redução crescente de direitos. Esta nova realidade produz políticas sociais frágeis, precarizadas, voltadas para respostas às necessidades individuais, focalizadas, compensatórias, de transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Em consequência as desigualdades sociais se aprofundam e a questão social se agrava.

Para compreender este processo é preciso buscar na história da sociedade

brasileira as condições que determinaram esta situação.

1.2 Contexto da Assistência Social na sociedade brasileira

O Brasil-colônia tinha como base de sua economia a exportação de produtos agrícolas, de ouro e diamantes e integrou-se ao mercado mundial por meio do colonialismo e mercantilismo. A ordem social e econômica era baseada na propriedade fundiária, por meio do monopólio da terra para a agricultura, utilizando-se da mão-de-obra escrava nas fazendas e minas.

Os livres e pobres desenvolviam atividades artesanais, engajavam-se às tropas, exerciam atividades com o clero em suas mais baixas categorias ou, então, trabalhavam na agricultura de produtos de subsistência e em atividades pastoris. Os escravos representavam numericamente os de maior expressão e também os que sofriam a maior opressão.

A sociedade colonial estruturou-se a partir de uma forma patrimonialista de poder de ordem estamental e burocrática. Faoro (1993, p. 733) refere-se a essa como uma forma de dominação em que [...] a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito e a sociedade se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos.

Esta forma de dominação se institucionaliza pelo patrimonialismo, cuja legitimidade se dá pelo tradicionalismo. O estamento, de acordo com Faoro (1993, p. 745):

[...] forma o elo vinculador com o mundo externo, que pressiona pelo domínio de seus padrões, incorporando as novas forças sociais... Na peculiaridade histórica brasileira, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivadas de sua posse do aparelho estatal.

Ainda conforme o autor:

O patrimonialismo de onde brota a ordem estamental e burocrática, haure a seiva de uma especial contextura econômica, definida na expansão marítima de Portugal” (FAORO, 1991, p. 203). O Estado neste período foi um prolongamento do Estado português, distanciado da sociedade sem nenhum tipo de comunicação com a população. O autor (1991, p. 165) diz que: O Estado não é sentido como o protetor dos interesses da população... ele será unicamente, monstro sem alma, o titular da violência, o impiedoso cobrador de impostos.

Com a Independência e a constituição do regime monárquico, o Estado nacional passou a existir, impondo-se como um novo poder sobre o território. Porém, a nova ordem política manteve intocada a antiga estrutura latifundiária e escravista. Centrava-se na figura do monarca, cujo poder era exercido pela doação de bens e favores com recursos do tesouro público. Cabia ao monarca, como senhor das tropas e das autoridades jurídicas, a outorga de cargos públicos e a manutenção da ordem.

A relação estabelecida era a do favor, permeando todo o tecido social. As relações comerciais, financeiras, profissionais e políticas eram realizadas por este tipo de mediação. Schwartz (1992, p. 16, 18, 19) diz que:

O império, por meio da política do favor e da repressão, manteve-se livre das contestações e ameaças. As lideranças estabeleceram limitadas lutas a partir e dentro da ordem vigente, buscando primeiro abrandar os efeitos da escravidão. Mais tarde, com a exaustão do trabalho servil, a abolição que significou uma crise estrutural porque quebrou a aliança do patronato com o poder monárquico, rompendo com o esquema secular da agricultura comercial, dependente do crédito para as exportações, que mantinha o estamento.

O Império não conseguiu sustentar-se. As camadas médias que haviam se envolvido na campanha abolicionista integraram-se aos que queriam pôr fim à monarquia. Os militares, que estavam isolados politicamente, passaram a ver na Proclamação da República o caminho para o seu retorno ao poder.

A República Federativa apresentou-se como uma reordenação política comandada pela autocracia militar vinda da antiga ordem, não mais escravista, mas ainda latifundiária. O Presidente da República passou a representar a força máxima, sendo que a questão social para o Estado era equivalente à questão policial, fortemente reprimida para manter a paz social e garantir a acumulação capitalista.

O Estado na concepção de Marx emerge das relações de produção. Portanto, representa a expressão das classes sociais diretamente relacionadas com a

produção. Como a classe capitalista é quem controla o trabalho na produção capitalista, ela estende ao Estado seu poder.

A burguesia por ser já uma classe e não mais um estamento, é obrigada a organizar-se nacionalmente, e não apenas localmente, e a dar a seus interesses particulares forma universal. Pela emancipação da propriedade privada com relação à comunidade, o Estado adquire uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil; mas tal Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses adotam, tanto para garantir reciprocamente a sua propriedade e de seus interesses, tanto em seu interior como externamente. (MARX; ENGELS, 2006, p. 98).

Na perspectiva tratada, o Estado incorpora no seu interior a luta de classes e, portanto, é um espaço de disputa política e permeável aos interesses da classe dominante, mas também às necessidades da classe trabalhadora. Neste espaço é que se localizam possibilidades de conquistas, porque é um espaço de acumulação, mas também de legitimação.

Carnoy (2008, p. 321) explica que:

[...] por ser o Estado uma condensação das relações de classe, é que podemos entender como o Estado pode, a um só tempo, representar os interesses de uma classe dominante consciente e ainda ser o local da luta de classes, um local onde a classe trabalhadora pode conquistar uma democracia crescente e ainda estar fora do poder.

A classe trabalhadora no Brasil teve muita dificuldade para se constituir como tal até meados do século XX pela forma como se estruturou politicamente o Estado brasileiro. Só no início deste século deu-se de forma mais intensa o processo de modernização, mas fortemente submetido ao latifúndio.

Neste momento histórico, são desenvolvidas as novas tecnologias, tendo como consequência o processo de imigração e a urbanização crescente e de forma acelerada. O crescimento do mercado interno e a urbanização possibilitam o aparecimento de oficinas, manufaturas, que depois se transformam em fábricas. A urbanização acontece pela crise do setor agrário, das profissões ligadas a burocracia, dos serviços públicos que passam a ser parte das novas necessidades das cidades e do crescimento do setor de serviços.

O início do século XX no Brasil foi marcado pela apropriação voraz do capital por trabalho excedente. Os trabalhadores da indústria, na sua maioria imigrantes, amontoavam-se nos centros maiores em condições degradantes. As fábricas localizavam-se em prédios adaptados, sem higiene e segurança. Eram explorados homens, mulheres e crianças. Os salários eram muito baixos, não dando condições dignas de sobrevivência às famílias. Os empregados não tinham qualquer espécie de proteção social garantida por lei como férias, aposentadoria, auxílio por doença ou acidente de trabalho.

Os trabalhadores, portanto, encontraram dificuldade para se constituírem enquanto classe pela falta de organização e pelo desamparo em que se encontravam. Situação que tornava muito difícil a negociação com os patrões, porque era estabelecida de forma direta. Os trabalhadores passaram a se organizar como forma de enfrentar o desamparo e a inexistência de qualquer forma de proteção social privada ou estatal. Realidade esta que leva o Estado a colocar-se por meio da introdução da legislação das questões trabalhistas.

O Estado de base liberal (aquele responsável por regular o funcionamento do mercado) e as elites compostas pela burguesia agro-exportadora impedem que neste primeiro momento republicano se adote medidas amplas relacionadas à legislação social. As ações governamentais são parciais com a clara intenção de reduzir conflitos sociais, obter apoio para suas bases, controle da organização dos trabalhadores e garantir a acumulação do capital.

O Estado, pela fraca organização da classe trabalhadora, que não consegue na luta de classes impor suas demandas, não é capaz de definir políticas sociais que possibilitem o enfrentamento da questão social. Não reconhece, portanto, a existência da questão social e a trata como questão policial, reprimindo os movimentos dos trabalhadores por meio de ações policiais e de atividades ligadas à caridade e ao assistencialismo.

O movimento dos trabalhadores fabris não foi capaz de conseguir o apoio dos diferentes segmentos da sociedade, como por exemplo, os trabalhadores rurais, que ainda eram maioria, mas não tinham uma organicidade expressiva.

O movimento que desenvolve pela conquista de uma cidadania social, apesar de politizado, raramente ganhará explicitamente a esfera política, permanecendo centrado no terreno das relações de produção, no embate direto e solitário com o patronato e a repressão estatal. (IAMAMOTO, 1993, p. 137).

O movimento dos trabalhadores das indústrias, portanto, foi marcado por conquistas muito pequenas, considerando que o Estado e o patronato implementaram medidas pouco expressivas. Essas medidas foram adotadas apenas com a finalidade de conter a organização operária, que se constituía em ameaça à acumulação capitalista.

Nesse momento histórico, relativo à Primeira República, observa-se uma forte aliança do Estado com os patrões e com a Igreja. O que acontece é uma negação da questão social, sendo esta tratada a partir de uma perspectiva moral e religiosa, retirando dela os aspectos políticos e econômicos, que constituíam verdadeiramente o seu fundamento.

Em 1930, um processo revolucionário rompeu com as relações até então estabelecidas entre o Estado e a sociedade. Getúlio Vargas assumiu o poder, representando um grupo de oposição à oligarquia regional, formada pelos políticos tradicionais. A partir desse momento, o Estado assume uma perspectiva de desenvolvimento com base numa economia voltada à industrialização, com políticas sociais baseadas numa forma de proteção social ainda ligada à troca de favores. Porém, essas políticas sociais estão centralizadas no governo federal, com a finalidade de manutenção da ordem e da adesão da classe trabalhadora ao Estado. “O Estado autoritário poria fim aos conflitos sociais, às lutas partidárias ao excesso de liberdade de expressão que só serviam para enfraquecer o país” (FAUSTO, 1995, p. 357).

Porém, mesmo com o desenvolvimento de uma política autoritária, e repressiva, a classe trabalhadora utiliza-se das greves como forma de pressão para obtenção de proteção social. Este contexto determinou que o Estado respondesse com uma legislação social com controle dos sindicatos e partidos políticos e com uma política populista de distribuição de favores como forma de legitimidade e apoio.

Para que a questão social se configure como tal, a demanda coletiva precisa

ter força de pressão sobre o poder instituído. Isto é o que diferencia expressões que, embora existissem antes do advento do capitalismo, não se constituíam como questão social, porque lhes faltava força de pressão para ocupar a cena pública e provocar respostas por parte do Estado. Faltava, na verdade, a organização da classe trabalhadora via movimentos, sindicatos e outras formas de articulação para contrapor-se a negação da expectativa de direitos, primeiro movimento para que fossem constituídos como tais.

As políticas sociais, enquanto formas de proteção social, constituem-se como respostas quase sempre de forma fragmentada e focalizada às expressões da questão social na sociedade capitalista que se assenta na exploração do capital sobre o trabalho, promovendo a desigualdade social. Desta forma e nesta perspectiva, as políticas sociais foram introduzidas no Brasil, como meio de enfrentar a radicalização dos movimentos sociais que alteraram o definido pelo pacto estabelecido no início do governo Vargas e levaram à instauração da ditadura do Estado Novo.

O Estado Novo ergueu-se como instância radicalmente inovadora, intervindo com minúcias na vida social brasileira. Mas, além disso, produziu ideologicamente sua própria significação, ao emitir um discurso que procura apagar o espaço social, despolitizá-lo ao tentar representar este espaço em suas leis e fazer desta representação o significado de seu tempo. (PAOLI, 1987, p. 97).

As políticas sociais implementadas no governo Vargas obedeceram a uma estrutura corporativista, como forma de sistema de dominação. Ou seja, o reconhecimento da cidadania acontece a partir da posição ocupada pelo cidadão no processo produtivo e de acordo com o que a lei reconhece. Porém, “a inclusão dos trabalhadores urbanos nas políticas sociais de Vargas vem acompanhada do controle oficial de suas organizações sindicais e políticas, caracterizando o autoritarismo e o corporativismo” (FALEIROS, 1992, p. 125).

Segundo Behring e Boschetti (2006, p. 106),

[...] se o governo Vargas enfrentou com a polícia os componentes mais radicalizados do movimento operário nascente, em especial após 1935, ele soube combinar essa atitude com uma forte iniciativa política: a regulamentação das relações de trabalho no país. Buscou, desta forma, transformar a luta de classes em colaboração de classes, e o impulso à construção do Estado social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares.

Quando acabou a Segunda Guerra Mundial e com o fim do Estado Novo, com a queda de Vargas, ocorreram profundas alterações nas relações entre o Estado e a sociedade. Aconteceram significativas mudanças no processo de acumulação capitalista a partir das novas relações internacionais, das modificações introduzidas no processo produtivo e das ações ligadas à busca da democratização do Estado brasileiro.

Neste momento, verificou-se o crescimento da indústria de bens e consumo duráveis, das exportações, que tinham como base o capital estrangeiro e investimentos estatais. As elites acompanharam este crescimento de forma subordinada aos investimentos do Estado e do capital estrangeiro.

O período que se sucedeu foi marcado pelo suicídio de Vargas, pela política desenvolvimentista de Juscelino, que não desenvolveu políticas sociais, apenas manteve as ações baseadas nos governos anteriores. A política econômica voltada para a industrialização foi o centro das atenções desse governo. Juscelino:

[...] desenvolveu um programa político com base na ordem legal e na pregação otimista de um Brasil de futuro grandioso. Associava a isso a consolidação da democracia, a aproximação com os países desenvolvidos, a inevitável necessidade do capital estrangeiro e o desenvolvimentismo. (LAJÚS, 1998, p. 20).

Juscelino considerava que a justiça social estava ligada com o desenvolvimento e seu ufanismo previa dias melhores para os pobres, desconsiderando as suas necessidades imediatas e urgentes. “A participação da classe trabalhadora no governo de Juscelino tinha limites bem definidos já que preferia falar dos problemas dos trabalhadores de forma geral, deixando de lado suas necessidades cotidianas que dependiam de prontas soluções”. (LAJÚS, 1999. p. 51)

O governo seguinte, de Jânio Quadros, foi marcado pela sua renúncia antes de completar um ano no poder. O governo Quadros desenvolveu ações pontuais e emergenciais, vinculando o bem-estar da população ao crescimento econômico.

João Goulart assumiu a Presidência do país garantido pela defesa da legalidade. Ampliou-se neste momento a participação popular por meio dos movimentos sociais e de novas forças políticas. As reformas de base constituíram-se

como centrais no processo de desenvolvimento das ações governamentais. Essas reformas tinham caráter nacionalista e pretendiam a modernização do capitalismo, com conseqüente diminuição das desigualdades sociais. Desenvolveram-se políticas sociais setoriais e com base nas urgências.

O governo Goulart foi interrompido pelo que se denominou golpe de 1964, que representou a incompatibilidade entre as forças conservadoras e a participação popular, significou a política imposta pela força e que afastou a democracia representada pelas forças populares do cenário político. Netto (1991, p. 25), ao referir-se a esta questão, afirma que: o desfecho de abril foi a solução política que a força impôs: a força bateu o campo da democracia, estabelecendo um pacto contra revolucionário e inaugurando o que Florestan Fernandes qualificou como “um padrão compósito e articulado de dominação burguesa.

O período que se seguiu ao golpe de 1964 foi marcado pelo poder assumido pelos militares, que afastaram toda e qualquer pessoa ou organização que colocasse em risco a ordem dominante. Ou seja, excluiu o processo democrático com base nas forças populares. O Estado autoritário assumiu formas duras na repressão aos que se opuseram ao regime pela supressão dos direitos e de medidas de característica policial-militar. Os militares desenvolveram política econômica de aceleração do processo de concentração do capital. No que se refere à questão social o governo articulou a repressão à assistência para garantir a paz social.

[...] a nova peculiaridade e enfrentamento da questão social é que ela passa a ser organizada de modo a atender a um duplo requisito: favorecer a acumulação de capital pela iniciativa privada e subordinar-se aos preceitos da segurança nacional. (IAMAMOTO, 1992, p. 83).

O governo passou a usar os programas assistenciais para conter as ações da oposição e ao mesmo tempo obter apoio ao regime. Também, os programas assistenciais tinham como finalidade esvaziar, despolitizar a organização da classe trabalhadora.

As medidas assistenciais ingressam como um dos componentes da rede de relações autoritárias imprimidas à sociedade, passando a articular-se às estratégias das relações do Estado com as classes trabalhadoras, como uma das áreas instrumentais do intervencionismo crescente do Estado na sociedade civil. (IAMAMOTO, 1992, p. 83).

No que se refere à questão social, a estratégia de modernização autoritária não foi capaz de reduzir as desigualdades sociais e obter um desenvolvimento social sustentável. A estratégia, assistência e repressão não conseguiram impedir o ressurgimento da organização trabalhadora no cenário político como consequência da grave crise econômica que aumentou os índices de pobreza. “O social torna-se campo de reivindicação coletiva onde os segmentos espoliados se manifestam e exigem um direcionamento das propostas sociais” (SPOSATI, 1985, p. 21).

A ditadura militar manteve o padrão de dominação autoritário, não reconheceu efetivamente os direitos sociais no encaminhamento das políticas sociais, o que determinou o caráter assistencialista destas políticas. Neste período, expandiu-se a cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 135).

As políticas sociais no período da ditadura militar como estratégia de legitimidade, ao mesmo tempo em que ganhavam espaço, eram restritas no que se refere ao acesso e abriram espaço para a saúde, a educação e a previdência privada, configurando o que Behring e Boschetti (2006, p. 137) chamam de um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. De acordo com as autoras essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social do que do Welfare State europeu.

A crise econômica e a falta de legitimidade levaram ao esgotamento da ditadura militar. Frente a esta situação de total fragilidade do regime, as próprias forças que o apoiaram passaram a opor-se a ele, levando ao fim da ditadura militar.

Aconteceu, então, uma mobilização da população brasileira para a realização de eleição direta para Presidência da República, porém não foi o que aconteceu. O que ocorreu foi a realização de alianças com as forças conservadoras e o governo militar. A eleição se deu via colégio eleitoral, sistema imposto pelo regime militar. Apesar da vitória da oposição, o Presidente eleito por problemas de saúde acaba morrendo e o vice, José Sarney, representante dos conservadores, assume o poder.

Santos (1995, p. 270) ao referir-se a esse episódio histórico o faz da seguinte maneira:

Assistimos assim a uma estranha manipulação da história. Manipulação tão trágica que grande parte do povo brasileiro nunca acreditou nela, atribuindo a morte de Tancredo Neves a um ato conspirativo. Mas, verdadeira ou não essa conspiração, o fato é que o grupo que comandou a ditadura militar vai conseguir mais quatro anos no poder, que se prorrogam em 5, pois o agora presidente Sarney vai conquistar no Congresso um ano a mais de governo.

A Nova República significou a continuidade das forças conservadoras no poder, conduzida não mais por militares.

Estabelece-se o que se denominou processo de redemocratização, que tinha como finalidade implantar um Estado de Direito Democrático através da revogação das leis procedentes do regime militar que estabeleciam limites às liberdades democráticas e da eleição de uma Assembléia Constituinte que deveria elaborar uma nova Constituição. E do ponto de vista econômico era função da Nova República preparar as bases de um novo ciclo de expansão econômica. (LAJUS, 1998, p. 26).

O governo estabeleceu como prioridade a política econômica em detrimento de políticas sociais sustentáveis, capazes de garantir melhor distribuição de renda e justiça social. Porém, no que se refere ao campo social,

[...] mantém intocados os interesses dominantes, apesar de assumir as lutas dos movimentos sociais e as necessidades imediatas dos setores populares, assumindo assim um caráter contraditório. Esta estratégia tinha como finalidade absorver as tensões e conflitos sociais, esvaziando-os e imobilizando os movimentos sociais e a luta dos trabalhadores como classe. (LAJUS, 1998, p. 27).

A questão social é tratada a partir da concepção de que os problemas a ela relacionados são de ordem administrativa e, portanto, devem ter um tratamento meramente burocrático, o que determina o esvaziamento do seu conteúdo.

Assim, nesse período, mantém-se o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política social brasileira, subsumida à crise econômica, apesar do agravamento das expressões da questão social. As propostas de reestruturação das políticas sociais formuladas no âmbito dos grupos de trabalho criados pelo governo Sarney destinados a repensar as políticas de previdência, saúde, educação e assistência social, não foram implementadas. Suas contribuições, contudo, foram incorporadas no processo constituinte e ajudaram a definir o conceito de seguridade social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 144).

O governo Sarney centrou sua busca por legitimidade na elaboração da nova constituição, que foi promulgada em 1988, mostrando um núcleo de oposição revitalizado pela grande participação popular que conseguiu interferir no jogo político e introduzir mudanças sociais que representavam os interesses da população até então excluída.

O enfrentamento da questão social na nova constituição é tratado a partir da concepção de Seguridade Social, incluindo as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Esta nova perspectiva coloca a Assistência Social na condição de direito social, organizada pelo Estado, tendo como interlocutora a população através de suas organizações.

Apesar dos avanços, foram também inscritas no texto constitucional, produto de uma correlação de forças desfavorável, orientações que deram sustentação ao conservadorismo no campo da política social. Exemplo disso é a contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado, em que pese a caracterização de dever do Estado para algumas políticas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 145).

A participação popular no processo de construção da Constituição de 1988 fez emergir a vitalidade e força dos movimentos sociais que nas eleições diretas para presidente de 1989 apresentam candidato representante das lutas populares. Porém, os dominantes novamente saem vencedores com um candidato:

[...] que é apresentado a população como: um jovem governador cuja luta se dá contra os oligarcas nordestinos e os denominados marajás, representantes daqueles que se aproveitam do poder público em benefício próprio, defende os pobres, que denomina de descamisados e que pretende a moralização e a modernização do país, baseada em padrões tecnológicos de consumo. A idéia de modernidade de Collor estava aliada à figura de Salvador da Pátria, que era representado por ele mesmo (LAJÚS, 1999, p. 72).

Em relação às políticas sociais, o presidente eleito orientou-se pela lógica do lucro, tratando os serviços sociais na perspectiva de que se constituíssem em fontes de investimento. Sua política de privatização atingiu as políticas sociais pela via da constituição de fundões e da transferência das responsabilidades do Estado pelos programas sociais para os setores privado e financeiro, comprometendo a efetivação das políticas.

Este governo trouxe de volta práticas clientelistas, que pareciam ter possibilidade de superação pela via político-jurídica. Ressurgiu nesse governo a Primeira Dama como figura central no atendimento aos pobres, numa forma clara de retorno a ações assistencialistas e paternalistas, condenadas durante o processo de construção da Constituição de 1988 pela população que buscava a construção de políticas afirmativas de direitos.

O governo Collor foi interrompido por um processo de impeachment que o afastou do poder por denúncias de corrupção e tráfico de influência, mas também porque se afastou dos conservadores que formaram a sua base de sustentação política, instaurando-se assim uma crise de governabilidade.

O vice-presidente Itamar Franco, que sucedeu Collor na presidência da República, não concordava com a forma como era encaminhada sua política de governo que se afastava das promessas de campanha. Representava em parte o pensamento do antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), embora não estivesse vinculado a nenhum partido quando do *impeachment*. “Ele representa uma fórmula mais de centro-esquerda, que não rompe, contudo, o diálogo com as forças conservadoras. Mas o seu enfoque político se volta para uma oposição ao modelo econômico da ditadura” (SANTOS, 1995, p. 290). Entretanto, Itamar Franco não conseguiu realizar ao menos um processo de questionamento deste modelo econômico e acabou cedendo às forças conservadoras.

Itamar entrega a Fernando Henrique Cardoso a condução da política econômica do país, que o faz por meio de um plano econômico, o Plano Real, e

[...] retoma as velhas teses do FMI no que diz respeito ao papel do déficit público (esquecendo o papel dos juros da dívida pública em sua criação, que corresponde à cerca de 60% dos gastos públicos) entrecruzando-as com as teorias de inflação inercial. (SANTOS, 1995, p. 291).

O governo Itamar, segundo Fernandes (1994, p. 2):

[...] superou Sarney na obediência a estratégia da transição gradual e segura traçada no ocaso da ditadura. Inculcou-se publicamente a função de combater a miséria, o desemprego, as carências educacionais e médico-hospitalares, etc. Omitiu-se, porém, diante desses e outros dilemas sociais, transferindo aos privilegiados a proteção do Estado. Quando a dominação externa inscreve-se na história como o presidente que endossou o modelo econômico de dependência e neocolonialismo, inerente ao imperialismo oligopolista e neoliberal.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente com o voto direto da população brasileira, a partir de uma aliança de centro-direita, formada pelos representantes do poder conservador e pelo governo. A aliança teve como base a política antiinflacionária comandada por Fernando Henrique no governo de Itamar Franco.

Fernando Henrique Cardoso dá continuidade à política econômica tendo por base o ajuste econômico que compreende estabilização da moeda, redução dos gastos públicos e privatização. A perspectiva econômica ocupa lugar central na condução do governo. São realizadas reformas que se constituem na supressão de direitos, tratando os direitos conquistados como privilégios e a Constituição de 1988 passa a ser tratada como óbice ao desenvolvimento.

Behring (2003) e Behring e Boschetti (2006) denominam de contra-reforma do Estado as reformas efetivadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. As autoras apontam que elas representam a desestruturação do Estado e perda de direitos, contribuindo significativamente para problematizar a questão da proposta de caráter legal construída com base em forças políticas do campo popular. Estas forças concebem política social na perspectiva do direto e da universalização, e a efetivação da mesma considerando a reforma do Estado brasileiro com base na concepção neoliberal de Estado mínimo. Segundo Behring (2003, p. 129), em nível mundial esta concepção configura-se como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a contra-reforma do Estado.

Behring (2003) afirma que, a partir dos anos 1990, o Brasil sofreu uma nova ofensiva burguesa, de adaptação às requisições do capitalismo mundial. A autora define este período histórico como contra-reforma, caracterizada por fatores tanto estruturais como conjunturais em nível externo e interno, de forma integrada com objetivos claros de recomposição da hegemonia burguesa.

Está em curso um novo processo, o qual está promovendo transformações duradouras no Estado e na sociedade brasileira dos anos 1990, e que tem a envergadura das mudanças pós -30 do pós-64, e guarda nexos com o passado. Contudo possui uma natureza específica especialmente se considerarmos que nossa transição para a modernidade completou-se com o crescimento acelerado do pós-64. (BEHRING, 2003, p. 115).

O significado deste processo é que a passagem do Brasil para a modernidade se dá de forma conservadora, sob a tutela do Estado, com a manutenção da hegemonia burguesa, sem a participação das camadas populares e sem ruptura com o passado. Conforme Behring (2003), o sentido neoliberal do ajuste estrutural dos anos 1990 foi sendo construído na década de 1980, na periferia do mundo do capital.

Os fracassos dos planos de estabilização, que não foram capazes de enfrentar o constrangimento externo, também contribuíram para que isso acontecesse no Brasil, especialmente por aceitarem de forma passiva o papel de plataforma de exportações das multinacionais americanas, européias e japonesas. Os planos de estabilização depararam-se com limites nos campos estruturais, políticos e econômicos e houve equívocos na sua forma de conduzi-los. Também contribuíram com estes problemas a exaustão gerada pela inflação; as dificuldades de realizar investimentos do setor público; e as tensões e paralisias geradas no interior do processo de democratização, pela impossibilidade de tratar os conflitos entre classes e segmentos de classes de forma autoritária, forçando as classes dominantes a realizar concessões mesmo que pequenas à democracia, o que não correspondia a sua cultura política tradicional e se tornava de difícil administração. Esta situação se constituiu em solo fértil para a orientação neoliberal.

O Plano Real utilizado para conter o processo inflacionário, como afirma Behring (2003), trouxe implicações determinantes para o Estado e as classes. A burguesia sofre um deslocamento patrimonial dos capitais e acontece uma inserção mais forte do capital estrangeiro, acontecendo uma rearticulação política em torno da coalizão liderada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda que com tensões que se aprofundaram. Com relação à classe trabalhadora, aconteceu um recrudescimento das condições de vida e de trabalho, com ataque ao mesmo tempo aos direitos sociais, o que determinou que essa classe em suas lutas assumisse uma atitude defensiva.

Aconteceram, portanto, mudanças em campos diversificados, articuladas à estabilização e à consolidação de um lugar no mercado mundial. Essas mudanças foram conduzidas por métodos autocráticos que tiveram poucas resistências devido às condições políticas e econômicas nacionais, sendo que o elemento central desse

processo foi o que se autodenominou reforma do Estado. A reforma teve Bresser Pereira como o líder da equipe do Plano Diretor da Reforma do Estado, e como base o que denomina de Estado Social-Liberal, que não pode ser confundido com o Estado Neoliberal.

De acordo com Pereira (1998, p. 40):

[...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente por intermédio de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

Behring (2003, p. 172), com base em Bresser Pereira, aponta que na reforma:

Ao Estado cabe um papel coordenador suplementar. Se a crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a governança (capacidade financeira e administrativa de governar). A perspectiva da reforma é garantir taxas de poupança e de investimentos adequados, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. O lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas.

Para Bresser, segundo Behring (2003), o elemento central para o enfrentamento da crise do Estado é a superação da crise fiscal por meio de um Estado pequeno e forte. O Estado, para Bresser, deve garantir a propriedade e os contratos, promover o bem-estar e os direitos sociais e realizar uma política industrial e de promoção das exportações. Reconhece que o alto grau de concentração de renda no Brasil é o principal empecilho para o crescimento econômico, já que alimenta um forte conflito distributivo e reduz a legitimidade dos governos. O ajuste na direção apontada se justifica, entre outros argumentos, em nome do enfrentamento do conflito distributivo, sem incorrer no populismo econômico, buscando um Estado mais eficiente na área social.

Segundo Behring (2003, p. 176) o projeto de reforma do Estado prevê que:

[...] para alcançar uma sociedade moderna – com alocação de recursos eficiente e democracia –, cabe uma estratégia voltada para o mercado, que use pragmaticamente o Estado para distribuir renda e promover a inovação tecnológica numa sociedade heterogênea e dual, rompendo os círculos viciosos econômico e político-social. O primeiro desses círculos refere-se ao populismo econômico e o segundo a “contradição da cidadania”. Aquele deve ser enfrentado no seu elo mais fraco: a inflação. O político-social, por um pacto sólido e pela política educacional, no médio prazo. Bresser propõe um pacto de modernização em torno dessa proposta, que se inicia com a liberalização comercial, as privatizações e o programa de estabilização monetária (Plano Real) e prossegue com a reforma da administração pública: a chamada reforma gerencial do Estado.

De modo geral esta é a proposta de reforma do Estado, incorporada em sua totalidade como projeto de governo, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, Behring (2003, p. 213) afirma tratar-se de uma contra-reforma do Estado Brasileiro, que se concretiza nos seguintes aspectos:

[...] na perda da soberania – com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento, em função da destruição dos seus mecanismos de intervenção neste sentido, o que implica uma profunda desestruturação produtiva e no desemprego (Matoso, 1999); e, em especial, na parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre a iniquidade social, no sentido de sua reversão, condição para uma sociabilidade democrática.

A contra-reforma do Estado traduz-se, do ponto de vista dos diretos, em redução dos mesmos com base na crise fiscal. As políticas sociais são transformadas em ações compensatórias, pontuais, focalizadas no sentido de atenuar os efeitos mais graves da crise. Prevalece, assim, aquilo que é proveniente da prática neoliberal em relação às políticas sociais: privatização, focalização e a descentralização na perspectiva de mero repasse de responsabilidades para estados e municípios ou para instituições privadas ou, ainda, para o setor público não-estatal.

No que se refere à Assistência Social, Behring (2003) aponta que essa não existe como política pública no Plano Diretor da Reforma do Estado e são repassados aos termos de parceria da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e contratos de gestão Organização Social (OS). A reforma atropela o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ao propor o credenciamento daquelas entidades privadas com fins públicos (terceiro setor) no Ministério da

Justiça, o que “facilitaria e desburocratizaria” o processo. Na assistência social, segundo a autora, é ignorado todo o movimento que rompeu com o padrão de atividade focal, pontual e assistencialista, e que a transformou em política pública e parte da seguridade social, remetendo-a a solidariedade privada e colocando a LOAS em situação de extrema vulnerabilidade.

Behring e Boschetti (2006, p. 154) apontam que a esta nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade - combinou-se o serviço voluntário. O voluntariado desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, por meio de um trabalho voluntário não remunerado.

Em nome do plano de estabilização, acontecem cortes nos orçamentos das políticas sociais. Reinstaura-se a concepção de que as carências precisam ser atendidas pela caridade pública e o Programa Comunidade Solidária é criado de forma concorrencial à Política de Assistência Social, pela sua centralidade no governo de Fernando Henrique.

[...] o Programa Comunidade Solidária vem se prestando a todo tipo de ação clientelista, assistencialista a partir de critérios políticos tradicionais e não técnicos como é sua proposta. É focalista, emergencial, não atende as reais necessidades da população, não tem em seu interior a perspectiva do direito real, mas a do favor que, em vez de promover a cidadania, se constitui em um redutor de cidadania, considerando que, não emancipa, é autoritário e os controles sociais não são representativos da sociedade civil organizada. Atua por fora do Ministério da Previdência e da Assistência Social. É ligada a Casa Civil, o que dá ao Programa um caráter pessoal, antiga forma de fazer política. (LAJÚS, 1999, p. 222).

Há, portanto, um desmanche da responsabilidade pública, caracterizado por um Estado com baixa responsabilidade social. Mais do que isso, há um favorecimento das antigas práticas que negam direitos, por tratarem a questão social a partir de métodos clientelistas, assistencialistas, focalistas, compensatórios e residuais.

A democracia permaneceu mais formal que substantiva cortada por instabilidades e ineficiências, carente de vínculos sociais de instituições socialmente sedimentadas. Configurada pelo reformismo predominante, o sistema político evoluiu como uma democracia sem sociedade e sem Estado não teve como dar origem a nenhum dinamismo superior, com o qual pudessem ser modificadas as estruturas de poder, as práticas políticas e as escolhas governamentais. (NOGUEIRA, 2003, p. 13).

Em 2002 acontece nova eleição presidencial que conduz ao governo federal um representante legítimo da classe operária, criando uma nova realidade política no país. O poder político é ampliado, por meio da inclusão de setores marginalizados historicamente da participação política. Criou-se, então, uma expectativa do encaminhamento de um processo de ruptura capaz de construir um novo padrão de governo que levasse a um novo Estado.

Nogueira (2003, p. 14) diz que

[...] perspectiva de uma ruptura categórica ou de um reformismo radical impetuoso, porém, não teria como se afirmar: a profundidade da crise, a dimensão mesma da tragédia social brasileira, o padrão histórico de construção do Estado, o legado dos anos 1990, os equilíbrios precários da economia e o estado imperfeito da cultura política nacional acabariam por encapsular a agenda, comprimir as opções governamentais e retirar ímpeto reformador dos sujeitos políticos, impondo-lhes um tempo mais longo e opções moderadas.

Embora a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva tenha se constituído numa importante vitória política para a esquerda brasileira, é preciso considerar que ele detém o poder do Estado, mas não a hegemonia. De acordo com Nogueira, (2003, p. 34) o governo Lula tem diante de si um sistema político adverso – seja porque não é maioria nele, seja porque não pode contar efetivamente com a capacidade sistêmica de responder às demandas de governabilidade e reforma – e uma sociedade “desorientada” em termos éticos-políticos.

Cabe destacar a histórica subalternidade que caracteriza a identidade do povo brasileiro, fruto dos longos períodos de colonialismo, escravidão, ditadura e populismo, além do reconhecimento quanto à manutenção dos alicerces de grupos conservadores que permaneceram no poder. Neste contexto, a expectativa de grande parte daqueles que garantiram vitória tão expressiva ao novo presidente era a de encontrar em Lula alguém capaz de romper com o instituído historicamente, porque identificado com os anseios e necessidades populares.

Outro aspecto que precisa ser ressaltado é o processo de despotencialização involuntária de movimentos de pressão, na medida em que muitas lideranças passaram a compor o novo governo sem a capacidade de lidar com a contradição de dar continuidade, com autonomia, aos processos de luta que se faziam necessários

para pressioná-lo a atender de modo mais amplo as demandas populares. Muitas vezes essa postura de autonomia e pressão dos movimentos sociais, de modo equivocado, foi avaliada como estratégia que fragilizaria o novo governo, reconhecido pelo significado que assumia para a história nacional e da América Latina.

Lula tem afirmado de forma constate seu compromisso com os pobres, com o social. Porém, vive uma contradição profunda por manter uma política econômica excludente, pouco eficiente na inclusão dos mais pobres, que tem origem na coalizão estabelecida para dar sustentabilidade ao governo.

Behring e Boschetti (2006), com base nos dados do Programa Radar Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apontam que os programas focalizados nos indigentes, associados à estabilidade econômica e alguma recuperação do poder de compra do salário mínimo, vêm tendo um efeito de diminuição da indigência, mas sem alterar a pobreza e a desigualdade.

De acordo com Behring e Boschetti (2006), é preciso ter claro que hoje, diferentemente do que muitos esperavam em 2002, do ponto de vista econômico, as políticas que vêm sendo implementadas pelo atual governo não rompem com o favorecimento do capital financeiro, não assumiram uma intenção radical de reestruturar a organização do trabalho em favor dos trabalhadores e não caminham para uma efetiva socialização da riqueza produzida. As autoras afirmam que do ponto de vista político, as forças que têm hegemonia no Estado Brasileiro e que vêm se cristalizando no poder há décadas são forças conservadoras, são forças de resistência a projetos de radicalização da democracia. O governo “democrático popular”, que assumiu o poder em 2003, para se eleger de forma pragmática, incorporou essas forças conservadoras, estreitou a agenda e restringiu o projeto de Estado e de sociedade que foram base das campanhas eleitorais de 1989 e 1994.

Quando esse governo chegou ao poder, encontrou um país cujas bases econômicas, sociais e políticas foram severamente minadas nos últimos anos. Tinha diante de si, de acordo com Behring e Boschetti (2006), a necessidade de reconstruir o país que foi nacionalmente destruído. As exigências e as necessidades, segundo as autoras são muito maiores que “resgatar a dívida social e redemocratizar o país”.

Lula encontrou um país econômico, moral e socialmente destroçado que precisava de ações governamentais incisivas e radicais. As autoras afirmam que as condições políticas estabelecidas em função da agenda e das alianças levadas a termo e que conduziram Lula ao poder estão longe de assegurar esse caminho.

A contra-reforma do Estado brasileiro, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso e até então não rompida pelo governo Lula, coloca as políticas sociais públicas na condição de atender apenas situações focalizadas de forma compensatória e descentralizadas

Com relação ao governo Lula, Neto (2004, p. 13) pondera que:

[...] não há porque duvidar da honestidade subjetiva do presidente, porém com a expressa e resoluta decisão de manter e aprofundar a macroorientação econômica da era FHC, o PT abdicou de exercer um governo orientado para mudar o Brasil numa direção democrático-popular. Com o Executivo chefiado por Luiz Inácio Lula da Silva, não se alterou para maior abrangência o comando do capital parasitário-financeiro... a oligarquia financeira permanece firme e incontestada no comando do centro político decisório...

Contudo, entre o ideal e o real existe uma imensa distância, pois num país continental como o Brasil, com suas diferenças regionais em termos de organização social e política, condicionadas em grande parte pela pobreza em sentido amplo, de grande parte de sua população e com uma história de subalternização, seria muito difícil uma radical mudança macroeconômica num primeiro governo popular, caracterizado pela coalizão. O governo tem ainda como agravante um parlamento que mantém expressivas forças de direita e centro, cujas bases se alicerçam na oligarquia financeira nacional, com apoio do capital internacional.

Diante desse cenário, algumas possibilidades de mudança precisam ser analisadas, sendo que nessas entende-se como possibilidade para que sejam criadas as bases para fazer esta mudança, progressivamente, podendo nisto sim, o governo pode ser mais radical. Por exemplo: chamar para si, como chamou o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família, um programa potente de reforma agrária, além de dar maior centralidade ao trabalho, inclusive com um Ministério do Trabalho que unificasse as iniciativas fragmentadas de trabalho e renda e um plano de educação de qualidade. Outra alternativa seria a implementação do Orçamento

Participativo nacional para instigar a ampliação de canais de participação popular.

Martins (2003, p. 82) afirma que:

Qualquer pessoa que chegue à presidência da República não governa sem fazer acordo político com eles. Nem Fernando Henrique, nem Lula, nem ninguém. Nem mesmo os militares, com toda a sua prepotência e sua máquina de terror, conseguiram remover do cenário político a influência dessa gente. Eles se metamorfoseiam com facilidade. Seu partido não é de direita ou de esquerda, ou de centro. Eles são do partido do poder.

Tem-se, portanto, um presidente do campo popular, que ao se eleger baseado numa coligação de centro-esquerda, tem dificuldade de impor-se naquilo que deu origem a sua trajetória e de seu partido. Porém, não é possível negar avanços no campo das políticas sociais, como a desaceleração do processo de privatizações em curso durante o governo FHC. Destacam-se, também, a não contração de novos empréstimos com o FMI, a ampliação de relações internacionais, reduzindo a dependência do comércio exterior com os EUA, uma postura clara de defesa da soberania nacional na defesa da Amazônia, contra as bases militares americanas, contra qualquer forma de intervencionismo americano, uma postura aliada com governos populares da América Latina. Mas ainda são muitas as dificuldades de afirmação pelo comprometimento do governo com uma política econômica que tem como base a acumulação.

O programa de transferência de renda, o Bolsa Família, implementado no governo Lula, contribuiu para alterar a condições de existência das famílias beneficiadas, por retirá-las da condição de pobreza absoluta. Porém, este programa não se encontra associado a transformações estruturais que modifiquem os aspectos determinantes da situação de pobreza destas famílias, não garantindo assim que não se tenham novas famílias que necessitem ser atendidas e nem que as atuais possam ao longo do tempo se manter sem os recursos do programa. Outra questão a ser considerada é que o Programa Bolsa Família se constitui em um benefício vinculado a um programa governamental e, portanto, não representa um direito social, podendo ser reduzido ou retirado a qualquer momento.

Com relação aos investimentos em políticas sociais universais, o que temos é uma redução que atinge uma parte da população que é pobre, mas por ter uma renda acima do que se estabelece na definição do que se constitui como linha de

pobreza, não acessa nem mesmo os programas governamentais focalizados.

No governo Lula, assim como no governo de Fernando Henrique Cardoso, os recursos continuam sendo redirecionados para subsidiar o mercado e o setor financeiro, sendo que, na seguridade social, a tendência dominante é aquela que sustenta a lógica do mercado; que converte as leis da produção de mercadorias em leis de apropriação capitalista. (BEHRING; ALMEIDA, 2008, p. 189).

Cabe destacar, ainda, que se vive hoje uma crise econômica mundial, sem precedentes, diferente de todas as outras já vividas depois de 1945. A internacionalização da economia e do processo de produção capitalista afeta o sistema como um todo quando em situações de crise.

Arcary (2009, p. 238) refere-se à crise econômica internacional como aquela que colocará em prova a dominação capitalista. Alerta que a saída para a crise exigirá uma destruição nunca vista de capitais, com desvalorização de ativos, falências, fusões e concentração. A autora afirma, ainda, que a crise não poderá ser superada sem uma ofensiva capitalista reacionária em escala mundial proporcional à gravidade do colapso econômico e financeiro. A autora mostra, ainda, que são necessárias iniciativas, todas elas muito difíceis de ser implementadas, porque despertarão resistências político-sociais de enormes proporções: um aumento dos níveis de exploração da classe trabalhadora norte-americana e mundial com aumento das jornadas e redução salarial - e um desemprego em massa que políticas compensatórias dificilmente poderiam neutralizar – que poderá potencializar uma resistência unificada dos proletariados dos países centrais e periféricos; uma deflação dos preços das matérias-primas e, portanto, uma degradação das condições de troca no comércio mundial entre os países centrais e da periferia. Com isso, poderá ser potencializada uma instabilidade no sistema internacional de Estados e favorecer que cheguem ao poder governos nacionalistas; uma redução de custos pela aceleração das inovações tecnológicas e o desenvolvimento de novos ramos produtivos que acelerem passagem de uma produção industrial ainda dependente dos combustíveis fósseis, processos que só poderão ser obtidos com o aumento de investimentos que a crise desestimula, e teriam de ser feitos por Estados com déficits gigantescos, apavorados com o crescimento vertiginoso das dívidas públicas, uma ainda mais intensa internacionalização até a última fronteira, tencionando com as pressões protecionistas. Finalmente, mas não menos

importante, seria necessária uma maior financeirização que exigirá reformas no sistema monetário internacional, para proteger o dólar como moeda de reserva, ameaçado por uma desvalorização que teria consequências imprevisíveis.

Estas afirmações revelam uma crise de difícil enfrentamento pelos governos, pelos trabalhadores. Essa crise vai exigir das burguesias nacionais que não se transformaram em uma classe mundial resolver uma contradição importante – a de enfrentar uma crise de dimensões internacionais a partir do espaço nacional.

Tem-se, portanto, um quadro não muito animador e que desafia de forma intensa as sociedades. Em especial aquelas em cuja trajetória histórica o capitalismo produziu uma classe social pobre e miserável num contexto de produção abundante de riquezas, apropriado por uma minoria e de um Estado que favorece o processo de acumulação e ampara seu povo a partir de práticas sociais de natureza clientelista, assistencialista, focalizada e emergencial.

Identifica-se aqui uma contradição em relação aos fundamentos da Política de Assistência Social que tem no Estado a base da sua constituição, Estado, este vinculado primordialmente a princípios neoliberais. Porém, é neste espaço contraditório que vem sendo possível avançar no que diz respeito à Política de Assistência Social, pois ao mesmo tempo em que o Estado precisa favorecer a acumulação necessita dar respostas a este contingente enorme da população que vive em condições de pobreza. É importante ressaltar que os avanços se dão na medida em que se tenha uma ação organizada por parte desta população, que, de maneira geral, é extremamente vulnerável e desorganizada devido a sua história de práticas de opressão e assistencialismo por parte da classe dominante.

Também é possível dizer que a Política de Assistência Social ao ter nos seus fundamentos dar materialidade à Assistência Social como política pública capaz de enfrentar a questão social, se constitui num grande avanço e, por isso, tem grande relevância. Porém, para que seja capaz de enfrentar a questão social é preciso compreender que se constitui numa das possíveis respostas e que, por isso, precisa atuar de forma articulada às demais políticas e junto à população organizada. Caso contrário, as respostas serão parciais e a relação com a população será autoritária e invasora e não democrática como está posto em todo processo de construção da

política.

A realização do processo de contextualização histórica da assistência Social Brasileira sustentada pelos conceitos de pobreza, questão social e cidadania permitiu compreender que a dificuldade de avançar nestas áreas tem uma origem comum na sociedade de classes e particularmente no Brasil pela forma como se estruturou a sociedade brasileira ao longo dos tempos. Os sistemas de governo brasileiro, desde a colônia até os dias atuais, privilegiaram a poucos a apropriação dos bens socialmente produzidos em detrimento de uma maioria empobrecida e com dificuldade de acesso a direitos, tratada a partir de uma lógica baseada em relações clientelistas, assistencialistas e que reprime duramente manifestações organizadas pela classe dos trabalhadores.

Mesmo quando são institucionalizadas, as políticas sociais brasileiras funcionam como mecanismos de intervenção no controle das contradições geradas na relação capital/trabalho, no que se refere à reprodução e reposição da força de trabalho. Cumprem, assim, a sua função ideológica de garantia da relação dominação-subalternidade e paralelo a isto a função política de aliviar e neutralizar as tensões contidas nesta relação.

A Assistência Social, mesmo alçada à condição de política social de Seguridade Social, enfrenta dificuldades para sua afirmação. Essas dificuldades são decorrentes da fragilidade do seu estatuto como política pública, que se deve principalmente à dificuldade de romper ultrapassar as práticas históricas de caráter populista, clientelista, assistencialista, circunstanciais e focalizadas.

No próximo capítulo a discussão será feita a partir principalmente dos instrumentos legais que foram construídos com ampla participação da sociedade: a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Esses instrumentos vêm se constituindo em importantes conquistas para a construção da Assistência Social como política pública.

CAPÍTULO II

2 O SUAS – MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A realização, no capítulo anterior, de um trabalho de contextualização histórica da realidade brasileira e de suas interfaces com as políticas sociais mostra que a Assistência Social brasileira teve na sua origem e por um longo tempo o sentido de benemerência, caridade, numa perspectiva clientelista de relação com o poder público e com a classe dominante. A assistência Social só inicia sua trajetória como política pública ao integrar a Constituição de 1988 e, posteriormente, em 1993, quando acontece a promulgação da LOAS, como consequência de uma forte e expressiva mobilização popular.

A LOAS prevê, de acordo com Martins e Paiva (2003, p. 66) a universalidade de cobertura no campo da proteção social e, como política estratégica não contributiva, deve ser desenvolvida no sentido de prevenir e superar as diferentes formas de exclusão social, garantindo os padrões de cidadania às parcelas desprotegidas e excluídas da população. Propõe um desenho político institucional baseado na gestão descentralizada e participativa, com primazia do Estado na sua condução, comando único e a gestão compartilhada com a sociedade civil. Martins e Paiva (2003) consideram que uma das maiores e mais profundas inovações desta lei é a organização do campo assistencial, com base nos princípios de descentralização e participação popular, na formulação e no controle social da política de assistência social.

Ainda, segundo as autoras, a nova organicidade prevista na LOAS sustenta e se propõe a enfrentar dois grandes polos de tensão institucional, que perpassam não só a estrutura administrativa, mas também a lógica de engendramento das relações sociais, estabelecendo um novo paradigma de gestão. Este novo paradigma é o da repactuação da relação entre o poder público central (Governo Federal), os locais (municipais) e os intermediários (estaduais). Fica estabelecida a democratização da relação entre Estado e Sociedade, em duas dimensões a da

participação das entidades não governamentais prestadoras de serviços socioassistenciais, além da participação da sociedade civil com a finalidade do controle social, da cogestão em conjunto com os Conselhos, Conferências e Fóruns. Estas conquistas representam um avanço significativo em direção à consolidação da Assistência Social como política pública, mas precisam ser absorvidas pelos representantes do poder público e por aqueles responsáveis pelo controle social da política.

Aconteceram, portanto, avanços nesta área no período pós-LOAS com a criação na maioria dos municípios de Conselhos, Fóruns e Planos de Assistência Social, constituindo alguma forma na expansão de direitos sociais porque:

[...] permitem o acesso a recursos e serviços sociais, cria, possibilidades de interlocução entre a esfera governamental e a sociedade civil e, sobretudo abrem espaços para o protagonismo e a ação coletiva de atores políticos que lutam pela realização do caráter público nas políticas sociais. (YAZBECK, 2004, p. 26).

Os avanços obtidos vêm da determinação dos envolvidos que nos diferentes espaços vêm debatendo conceitualmente a Assistência Social como política pública. As Conferências de Assistência Social, nos âmbitos municipal, estadual e nacional vêm definindo prioridades e ações, com prazos e determinações de responsabilidades. Essas ações têm contribuído substancialmente para a consolidação da política, pois o debate em torno desta questão vem apontando os avanços e problematizando as dificuldades a partir de discussões em nível teórico, político e da prática da Assistência Social no Brasil, colocando, mesmo que de forma ainda pouco expressiva, a Assistência Social na agenda governamental.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, trouxe os resultados do debate nacional, que levou à decisão coletiva da necessidade da implantação da Política Nacional de Assistência Social por meio de um Sistema Único de Assistência Social. Ao referir-se a esse momento histórico, Pinheiro (2006, p. 125) diz que “Como uma ‘esfinge’ foi sendo decifrado o enigma das faltas de definições políticas, a ausência de regulamentações, a falta de clareza no campo quanto à afinação dos instrumentos que constituem uma política pública de direitos”.

Em 15 de outubro de 2004, a partir da resolução nº 145, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A PNAS definiu as bases para um modelo de gestão dessa política por meio do Sistema Único de Assistência Social, que regula e organiza o atendimento às demandas relacionadas à proteção social no território nacional, com a finalidade de garantia do definido na LOAS. A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) foi aprovada pela resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, e regula o sistema, sua forma e suas particularidades.

A V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005, teve como Tema SUAS Plano 10 – Estratégias e Metas para implantação da Política de Assistência Social no Brasil segundo Souza (2005, p. 9). A Conferência foi estratégica ao definir um horizonte de 10 anos para, de maneira suprapartidária, unir no Brasil forças políticas e sociais em torno de um objetivo comum de assegurar efetivamente a Assistência Social no campo das políticas públicas articuladas às demais políticas unificadas em torno do desenvolvimento do Brasil.

Esta Conferência se constituiu, portanto, num marco histórico por debater prontamente os rumos da Assistência Social a partir das definições do SUAS, que passa a se constituir na materialização do definido na Constituição de 1988, na LOAS e na PNAS.

Sposati (2006, p. 102), referindo-se ao SUAS, afirma que “o dever do Estado consegue ser decodificado em expressões concretas, deixando de ser mera reprodução textual do art. 1º da LOAS”. Portanto, a PNAS, e a NOB/SUAS representam a materialização dos direitos definidos na LOAS e os princípios que foram enunciados na Constituição de 1988. A Constituição prevê a Assistência Social como política pública de Seguridade Social integrante do Sistema de Proteção Social do Brasil.

Por meio da PNAS, são explicitadas as diretrizes para que se efetive a Assistência Social como direito e de responsabilidade do Estado. A PNAS define um novo sistema de gestão compartilhada a partir de um pacto federativo, que estabelece às atribuições as competências dos diferentes níveis governamentais no provimento das ações socioassistenciais. A NOB/SUAS, que tem sua aprovação na sequência da PNAS, define:

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações sócio-assistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela complexidade. Pressupõe, ainda gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de Governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, estado e municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (2004, p. 33).

O SUAS, enquanto definidor e organizador dos elementos considerados essenciais e necessários à execução da política de assistência social, constitui-se na tradução daquilo que a PNAS (2004, p. 15) define como uma nova perspectiva. Essa se constitui em uma visão inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, aqueles transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva. São incluídos as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades.

Constitui-se como inovador o fato de partir de uma visão de proteção social, que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível, o que pressupõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los. Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais; de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas; capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida estabelecem.

A NOB/SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. A partir do definido pela NOB/SUAS e com base neste documento se apresentará de forma resumida, na sequência, a sua proposta.

O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira (NOB/SUAS, 2005, p. 86). São eixos estruturantes da

gestão do SUAS: precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; participação popular/ cidadão usuário; qualificação de recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

O processo de regulação da dinâmica do SUAS é socialmente orientado pela ação pública territorialmente adequada e democraticamente construída, com definição de competências específicas de cada esfera governamental; pela valorização do impacto social das diversas políticas estruturais e pelo desenvolvimento social sustentável.

Considera-se importante apresentar os princípios do Sistema por representar a síntese do processo de construção do SUAS:

- direção da universalidade do sistema por meio de: fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de Assistência Social de provisão partilhada entre os entes federativos; garantia de acesso aos direitos socioassistenciais a todos que deles necessitarem; articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de Seguridade Social;
- descentralização político-administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo;
- integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de Assistência Social;
- comando único por esfera da gestão, orientado pela PNAS/2004, devidamente aprovada pelo CNAS;
- ser referenciado por normas operacionais básicas que estabeleçam padrões de desempenho, padrões de qualidade e referencial técnico-operativo;
- sistema ascendente de planejamento através de planos municipais,

estaduais e federal de Assistência Social, que detalham a aplicação da PNAS/2004, devidamente aprovados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;

- presença de espaços institucionais de defesa socioassistencial;
- presença de sistema de regulação social das atividades públicas e privadas de Assistência Social;
- sistema de gestão orçamentária para sustentação da política de Assistência Social através de orçamento público, constituído de forma participativa, com provisão do custeio da rede socioassistencial para cada esfera de governo, a partir do cálculo dos custos dos serviços socioassistenciais por elemento de despesa; transparência de prestação de contas; mecanismos de transferência direta do fundo; princípio de relação entre entes federativos, e clara definição de fontes de financiamento;
- sistema de gestão de pessoas com contínua capacitação de gestores e dos agentes operadores das ações de Assistência Social;
- articulação interinstitucional entre competências e ações com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, entre o SUAS, o Sistema Único de Saúde, o Sistema Nacional de Previdência Social, o Sistema Nacional e Estadual de Justiça e o Sistema Educacional.

Os princípios organizativos são definidores da proposta do SUAS em termos gerais das ações a serem desenvolvidas e que dão materialidade à Política de Assistência Social em relação aquilo que é imprescindível para a execução dessa.

Considera-se importante para compreensão da proposta da Política de Assistência Social e do SUAS a discussão dos eixos estruturantes definidos para o SUAS, porque são os que dão fundamento, organicidade e direção para as ações a serem desenvolvidas. Na sequência, serão apresentados os fundamentos da Política de Assistência Social a partir de suas categorias centrais que são definidas pela PNAS/SUAS como eixos estruturantes.

Matricialidade Sócio-familiar: A Política de Assistência Social, considerando o processo crescente de vulnerabilização das famílias, tem um papel político

importante enquanto parte da seguridade social na perspectiva dos direitos de cidadania e da universalidade da política.

A centralidade na família está baseada no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal.

É importante o entendimento de que a família, de acordo com Carvalho (2000, p. 18), carece de proteção para processar proteção. O potencial protetivo relacional ofertado pela família, em particular daquelas em situação de pobreza e exclusão, só é passível de otimização se ela própria recebe atenções básicas.

É preciso definir a família de que se fala, porque ao eleger os segmentos sociais mais frágeis no processo de universalidade da política corre-se, conforme afirma Sposati (2006, p. 120), “o risco primeiro de fragmentação social. Isto é, de reduzir a sociabilidade e o segundo risco é de operar a desintegração dos cidadãos do seu núcleo familiar, que é a primeira fonte e ambiente de referência”.

Portanto, estabelecer a matricialidade sociofamiliar como categoria central na organização do SUAS exige deslocar o foco das ações voltadas para o indivíduo para o núcleo familiar – definindo como mediação fundamental a relação entre os sujeitos e a coletividade.

Os vínculos familiares estão cada vez mais frágeis e estas mudanças são consequência das condições concretas em que vivem as populações e das relações sociais que estabelecem no processo de produção e reprodução social. Os fatos contemporâneos relacionados a profundas transformações no mundo do trabalho têm levado a altos níveis desemprego, informalidade e precarização das relações de trabalho com baixos índices de proteção social atingindo as famílias na sua dinâmica.

A realidade da família, hoje, principalmente aquela que em consequência dos arranjos do mundo capitalista sofre um processo de exclusão crescente, exige respostas qualificadas que possibilitem fortalecer os sujeitos em suas relações. Desta forma, possibilitando a autonomia das famílias no enfrentamento das questões que as atingem de forma direta e com forte impacto para si e para os seus membros.

Considerando que estas são as famílias definidas como centrais na direção das ações do SUAS, um grande desafio está colocado porque a perspectiva da matricialidade pressupõe a existência de um sistema de proteção social vigoroso e de responsabilidade estatal, capaz de recuperar as condições mínimas para a autonomia.

A PNAS (2004, p. 41) reconhece as pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, determinando uma maior fragilidade de contradições destas, define que é determinante e primordial a sua centralidade no âmbito da política de Assistência Social como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que também precisa ser cuidada e protegida. Esta concepção da família como sujeito de direitos tem amparo legal na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e Adolescente, na Lei Orgânica da Assistência Social e no Estatuto do Idoso.

Ainda, de acordo com a PNAS (2004, p. 41), embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras.

Na PNAS (2004, p. 42), a centralidade na família, tendo como finalidade a superação da focalização, tanto relacionada à situação de riscos como a de segmentos, é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, seja desenvolvida uma política de cunho universalista. Essa política deve ser efetivada em conjunto com as transferências de renda, em patamares aceitáveis, e devem ser desenvolvidas prioritariamente, redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária.

A Assistência Social, para garantir a centralidade da família, precisa, enquanto política pública de Seguridade Social e de acordo com as características da população por ela atendida, fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais para que as ações não sejam fragmentadas

e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias.

A efetivação da Política de Assistência Social no atendimento prioritário e tendo a família como referência, portanto, é um grande desafio, considerando as formas tradicionais de se fazer política no Brasil e a tendência atual a um individualismo que fragmenta, leva à focalização, fragilização dos diferentes segmentos sociais. Este é o aspecto que envolve a contradição entre a proposição da política e sua execução, efetivação que vem se constituindo num desafio a ser superado.

Descentralização político-administrativa e territorialização: tem como função a operacionalização da política de assistências social em rede, com base no território, como forma de superar a fragmentação na prática dessa política. Esta fragmentação ocorre por diferentes interesses, que correspondem à reprodução das relações sociais próprias da sociedade capitalista. As pressões políticas em jogo no espaço do território determinam relações de forças que precisam ser identificadas, para que as ações sejam definidas na perspectiva de fortalecimento daqueles que neste jogo têm maior dificuldade de marcar posição.

De acordo com a PNAS (2004, p. 43), o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. É necessário agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso e identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares. Também é preciso intervir por meio das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida.

Para que isso aconteça é necessário alterar a forma de articulação das ações, privilegiando a universalização da proteção social: alterar a cultura e os valores em relação à rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação como um caminho para superar a fragmentação da política de Assistência Social (PNAS, 2004, p. 14).

A superação da fragmentação, contudo, não se constitui tarefa fácil. A própria

lógica capitalista estimula o individualismo e a fragmentação, tanto no que concerne à divisão do trabalho como no que se refere à formação, privilegiando aspectos tecnocráticos e as especializações. Além da articulação necessária dentro da própria rede socioassistencial, há também a necessidade de diálogo sistemático e ações integradas com outras políticas para que seja privilegiado o princípio da integralidade.

Com a finalidade de caracterizar os grupos territoriais, a PNAS define os municípios como de pequeno, médio, grande porte e metrópoles. Esta classificação tem a finalidade de instituir o Sistema Único de Assistência Social, identificando as ações de proteção especial, de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrópoles, bem como pela esfera estadual, por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais. Deverá ser levado em conta, para tal, a realidade local, regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios, e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, introduzindo o geoprocessamento como ferramenta da Política de Assistência Social.

É importante a clareza de que descentralização pressupõe distribuição de poder e dos meios para exercê-lo, tais como recursos humanos, financeiros e infraestrutura física. Lima (2003, p. 24) alerta que: a descentralização, como instrumento de ação governamental, deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar melhor os governos subnacionais e locais para a função de agentes interventores e possibilitar o controle da população organizada sobre a ação governamental.

Considera-se da maior importância tratar da noção de território numa perspectiva ampliada pelos fatores sociais, econômicos, culturais, políticos, como o espaço onde ocorrem as relações sociais entre os homens. É preciso, porém, perceber que os territórios podem também ser apreendidos como espaços de pobreza, a partir de estigmas, segregação espacial pela sociedade e até pela própria população que se percebe segregada. Também é necessário levar em conta a cartografia dos centros urbanos, pois dependendo da forma como se organizam podem levar à segregação, o que compromete os processos de interação social e de

participação popular. Necessita-se também considerar as diferenças territoriais regionais, considerando que as vulnerabilidades sociais não dependem apenas de questões locais, regionais, mas na maioria das vezes de fatores estruturais.

Koga (2006, p. 103), ao analisar a questão das perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras, aponta que: “Cada cidade expressa concretamente, no seu cotidiano desigualdades sociais muito diferentes, que vão além da classificação dos municípios e das cidades de acordo com os maiores e menores índices de pobreza de suas populações”.

Segundo Koga (2006), a distribuição da população no território brasileiro expressa, de modo geral, dois extremos: a dispersão em pequenos municípios, muitos deles em processo de crescimento acelerado, e a concentração de enormes aglomerados urbanos, que têm suas áreas centrais em situação de despovoamento e de periferias adensadas e em expansão. Por isso a importância de considerar as diferenças e desigualdades regionais e socioterritoriais para o interior das políticas sociais. Isso para que se possa inverter a lógica de atendimento das demandas setorializadas ou definidas por segmentos, passando para uma lógica baseada nas diferenças e desigualdades sociais que se encontram presentes nas relações territoriais constituídas pelas cidades e regiões brasileiras.

Segmentos e demandas podem apresentar configurações muito distintas, dependendo do lugar/lugares onde se encontram, onde se concretizam como sujeitos coletivos de ações político-territoriais, onde se fazem realidade e onde acontecem como vida. (KOGA, 2006, p. 107).

Outro autor que discute território é Milton Santos, um geógrafo que deu ao espaço geográfico um estatuto teórico. Discute espaço geográfico como sinônimo do que denomina território usado e propõe que seja

assumido como um conceito indispensável para a compreensão do funcionamento do mundo presente, este mundo dominado pela globalização. [...] É através da retomada de dois conceitos caros à geografia que ele elabora suas críticas aos processos que atuam no mundo acentuando as profundas desigualdades sócio-espaciais: o conceito de território e o conceito de lugar. (SOUZA, 2005, p. 1-2).

Milton Santos (2005, p. 5) diz que

ao tratar de território, não é suficiente referir-se à mundialização ou globalização, se a intenção é conhecer profundamente essa dimensão da realidade em sua totalidade. O território se refere à forma, porém o território usado tem o mesmo significado de 'espaço humano, espaço habitado'. A análise da fluidez colocada a serviço da competitividade, base das relações econômicas, passa também por esta discussão, pois se tem uma fluidez de natureza virtual favorecida por objetos cada vez mais técnicos, 'Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas que são cada vez mais ações informadas, ações normatizadas' (idem)

Santos (2005, p. 5) afirma que

os territórios, na atualidade, são formados por espaços contíguos ou espaços em rede, que acontecem em espaços simultâneos, mas que contêm no seu interior funcionalidades diferentes. 'Esse acontecer simultâneo tornado possível graças aos milagres da ciência, cria novas solidariedades: a possibilidade de um acontecer solidário, malgrado todas as formas de diferenças entre pessoas, entre lugares'.

Santos (2005, p. 6) também afirma que:

[...] a dialética do território já que usado o território é humano, podendo desse modo, comportar uma dialética. Essa dialética afirma-se mediante um controle 'local' da parcela 'técnica' da produção e um controle remoto da parcela 'técnica' da produção e um controle remoto da parcela política da produção... O resultado é a aceleração do processo de alienação dos espaços e dos homens do qual um componente é a enorme mobilidade atual das pessoas... Há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los.

Santos (2005, p. 8) afirma que a

versão política da globalização perversa, que define as formas e normas a serviço de alguns, é a democracia de mercado que hoje atravessa tudo, das ideias à política. O autor diz que "a arena da oposição entre o mercado que singulariza e a sociedade civil que generaliza é o território em suas diversas dimensões e escalas". Por enquanto, de acordo com o autor, o lugar independente de sua dimensão é a sede dessa resistência da sociedade civil, que precisa ser estendida para escalas mais altas. Para tal, é fundamental conhecer de forma sistemática a realidade, dando um tratamento analítico ao que considera seu aspecto fundamental: o território. Porém, aponta a necessidade de rever a realidade de dentro, ou seja, conhecer sua constituição a partir do momento histórico atual.

Santos (2005, p. 8) diz ainda que

a tendência atual é que os lugares se unam verticalmente, e que tudo é feito para que isso aconteça em toda parte para que as redes se estabeleçam a serviço do grande capital. Porém, de acordo com o autor, os lugares podem também se unir horizontalmente, reconstruindo “aquela base de vida comum suscetível de criar normas locais, normas regionais”, para que com base na sociedade territorial seja capaz de construir uma nova globalização que restaure o homem em sua dignidade.

Rogério Haesbert (2004) também debate sobre território.

O autor afirma que território em qualquer acepção tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional ‘poder político’. Diz respeito tanto ao sentido mais concreto, de dominação, quanto ao sentido simbólico de apropriação, pois se exerce domínio sobre o espaço tanto para realizar ‘funções’ quanto para produzir ‘significados’.

É possível afirmar, de acordo com o autor Haesbert (2004, p. 2), que

O território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espaço, ‘desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’. O autor, referindo-se ao conceito de espaço de Lefebvre, diz que o espaço é processo, socialmente construído, é um ‘espaço feito território’ através dos processos por ele denominados de ‘apropriação e dominação’.

A diferença é que, se o espaço social aparece de maneira difusa por toda a sociedade e pode, assim, ser trabalhado de forma genérica, o território e os processos de desterritorialização devem ser distinguidos através dos sujeitos que efetivamente exercem o poder, que de fato controlam esse(s) espaço(s) e, conseqüentemente, os processos sociais que o(s) compõe(m). Assim o ponto crucial a ser enfatizado é aquele que se refere às relações sociais enquanto relações de poder e como elas são de algum modo, relações de poder, este se configura através de uma noção suficientemente ampla que compreende desde o ‘antipoder’ da violência até as formas mais sutis do poder simbólico. Enquanto ‘continuum’ dentro de um processo de dominação e/ou apropriação, o território e a territorialização devem se trabalhados na multiplicidade de suas manifestações – que é também e, sobretudo, multiplicidade de poderes, neles incorporados através de múltiplos agentes/sujeitos envolvidos. Assim primeiramente devemos distinguir os territórios de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam eles indivíduo, grupos sociais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja, etc. As razões do controle social pelo espaço variam conforme a sociedade ou cultura, o grupo e, muitas vezes com o próprio indivíduo. (HAESBAERT, 2004, p. 2).

A apresentação das concepções dos três autores aponta para a compreensão do território como um espaço socialmente construído e que, na atualidade, vem sofrendo com o surgimento de redes virtuais que pretendem ser consideradas como territórios pela fluidez e pela rapidez com que as normas e ações são estabelecidas

de acordo com os interesses dominantes. Também o território é apresentado como espaço de poder político.

O debate teórico, portanto, mostra que os autores partem da idéia ampliada de território, o que envolve aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, porque uma construção social, espaço real em contraposição ao virtual. Esta concepção é importante quando se parte de território na construção do SUAS, porque permite a compreensão das relações sociais a partir da construção de espaços de intervenção das políticas públicas, de acordo com os interesses da população e por ela controlada. Outra questão posta no debate é a definição do território como espaço de poder e que, pode servir tanto à dominação como se constituir em espaço de resistência e de controle social, fundamental para que a população, a partir de ações organizadas, exerça controle sobre as ações públicas e privadas das instituições para o fortalecimento e consolidação da Política de Assistência Social.

Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil: de acordo com a PNAS (2004, p. 47), a gravidade dos problemas brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. A sociedade civil deve participar como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, possuindo ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. Independente da gravidade dos problemas brasileiros o Estado deveria assumir de modo a, em tese, garantir o acesso universal e equânime.

Para dar conta dessa atribuição, a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas, com destaque para a formação da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, tendo como razões fundamentais: a história das políticas sociais brasileiras, com destaque para a Assistência Social, que tem como marca a “diversidade, superposições e, ou paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. (PNAS, 2004, p. 47).

Conforme a PNAS (2004, p. 47):

[...] a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social. Esse reconhecimento impõe a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional, bem como com os demais conselhos setoriais e de direitos.

Por meio do SUAS são definidos e organizados os níveis de proteção, bem como seus respectivos serviços, programas e benefícios, além da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Essa dinâmica é considerada essencial e indispensável para que a Política de Assistência Social seja executada, dando condições para que os padrões dos serviços sejam normatizados, a qualidade no atendimento seja garantida e indicadores de avaliação e resultado sejam construídos.

Na PNAS (2004) é ressaltada a importância dos fóruns de participação popular, específicos ou de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos ou congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada para garantia da Política de Assistência Social. Contudo, as experiências locais têm mostrado, antes mesmo da implementação do SUAS, dificuldades para a realização da interface entre os conselhos que não raras vezes disputam espaço de poder entre si para definir a escolha de conveniamentos entre outras decisões de cunho técnico, mas que inclui aspectos políticos, explicitando a reprodução da fragmentação que acaba por roubar-lhes força e substância política.

A PNAS propõe a formação de redes como modo de relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil, gerando espaços de colaboração e de mobilização de recursos. Entende que, ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade civil.

No caso da Assistência Social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, Organizações Governamentais e/ou Organizações Não Governamentais,

transitem do campo da ajuda, filantropia e benemerência para o da cidadania e dos direitos (PNAS, 2004, p. 48).

Considera-se da maior importância que a sociedade civil organizada esteja vigilante porque esta relação é uma construção histórica carregada de conflitos, contradições e tensões. Sua modificação depende da ação política, por isso trata-se aqui como um grande desafio e não como um limite intransponível.

A superação deste limite pode estar no que Dagnino (2002, p. 300) chama de:

[...] espaços de formulação política que constituem uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menos escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo, se evidentemente, esse projeto for capaz de manter um vínculo orgânico em relação a essas ações pontuais, conferindo-lhes uma articulação e direções próprias.

Segundo Dagnino (2002), para que esses espaços se constituam numa arena, como define anteriormente, é necessário que os mesmos sejam efetivamente públicos tanto na forma como no seu resultado. Considera, portanto, que é importante resgatar o caráter público das políticas públicas, necessitando reconhecer o processo radicalmente inovador do interesse público na sociedade brasileira e que por esse caráter enfrenta resistências, o que implica reconhecer que o conflito é uma dimensão que faz parte do processo, como o é a democracia. É preciso entender também que os espaços nos quais acontece a formulação de políticas, onde há participação da sociedade civil, são inerentemente marcados pelo conflito, mas representam um avanço democrático por publicizarem o conflito e por isso constituírem procedimentos e espaços para que o conflito seja tratado de forma legítima.

É importante compreender que os espaços de conflito são marcados por práticas políticas que obstaculizam processos democráticos de participação da sociedade civil, principalmente quando estas têm natureza clientelista, que determinam a necessidade de estar atento e qualificar o processo de participação. A participação caracteriza a possibilidade de construção da cidadania por partilha do poder decisório e controle do Estado pela Sociedade Civil, mas também pode

significar limite à cidadania e à construção de espaços verdadeiramente públicos pela transferência do Estado de suas responsabilidades para a Sociedade Civil, uma vez que existe a tensão entre projetos políticos de naturezas diversas nestes espaços.

A atenção a esta questão é fundamental, principalmente na construção da Política de Assistência Social e da relação necessária entre o Estado e a Sociedade Civil num processo de cogestão. Especialmente porque a Política de Assistência Social tem em sua origem práticas políticas assistencialistas, de troca política, conservadoras e antidemocráticas, que ainda predominam na grande maioria dos municípios brasileiros e que tendem a impedir ou dificultar que aconteça a construção de espaços públicos democráticos e com a participação da população.

Financiamento: o SUAS é financiado através dos Fundos de Assistência Social nas esferas de governo federal, estadual e municipal.

O financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede sócio-assistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a serem consideradas relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e/ou estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social. (PNAS, 2004, 49).

A Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005, p. 129), ao tratar da gestão financeira, define os fundos de Assistência Social como instância de financiamento da política pública de Assistência Social nas três esferas de governo, utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, aprovados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Estes caracterizam uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos, contribuindo para uma Assistência Social fortalecida e com visibilidade no interior da Administração, e também para o controle social da execução financeira.

É necessária a descentralização político-administrativa no financiamento da Assistência Social, pois segundo a NOB/SUAS para que a autonomia entre as entidades federativas aconteça é necessário repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. De acordo com a

NOB/SUAS, cabem à União matérias e questões de interesses gerais e nacionais. Cabem aos estados as matérias e assuntos de interesse regional e aos municípios os assuntos de interesse local. O financiamento da assistência social nesta perspectiva de Estado Federativo pressupõe, conforme a NOB/SUAS (2005, p. 130):

Sistema como referência: Condições gerais para as transferências de recursos- discussões e pactuações quanto às competências, responsabilidades e condicionalidades em relação ao financiamento; mecanismos de transferências que possibilitem a regularidade dos repasses de forma automática, no caso de serviços e benefícios, e conveniamento de programas e projetos com duração determinada; critérios de partilha e transferência de recursos, incluindo financiamento de fomento à organização de serviços e da rede, do sistema, com a definição de condições para a participação no financiamento e condições de gestão dos municípios.

A normatização sobre o financiamento da Política de Assistência Social é ao mesmo tempo um avanço e um desafio, considerando a contradição entre a lógica dos fundos como forma de garantir recursos para as políticas sociais e a restrição nos investimentos sociais, tendo como justificativa uma política de contenção orçamentária. Essa Política define a destinação constitucional de recursos para a área social como obstáculo à área econômica, constituindo-se assim num obstáculo a políticas de universalização da proteção social, que pretendem a redistribuição de renda e a implantação dos direitos sociais.

Este é o campo dos grandes desafios quanto a romper com a cultura definidora dos gastos nas políticas públicas que tem como base a centralização dos recursos e decisões conservadoras que impedem a transparência na repartição dos recursos governamentais. Por isso é importante, para compreender a questão do financiamento, orçamento da Política Nacional de Assistência Social, considerar o quadro fiscal tributário brasileiro.

Boschetti (2006, p. 54) explica que:

A arrecadação dos recursos da seguridade social acaba se constituindo o atual quadro fiscal e tributário do Brasil, em importante fonte de composição do superávit primário. Em última instância, destinam-se recursos que deveriam ser aplicados em políticas sociais, para o pagamento de juros da dívida pública brasileira, cujos credores são os rentistas do capital financeiro... A baixa carga de impostos diretos no Brasil revela que as elites querem ser sócias do fundo público, mas não querem ser tributadas.

Essas observações levam a constatar que quem paga a conta são os trabalhadores, em benefício dos mais ricos, os rentistas. Segundo Boschetti (2006), numa ação de Robin Hood às avessas.

Paiva (2003) discute em sua tese de doutoramento a Política de Financiamento da Assistência Social. A autora aponta que o orçamento público voltado para a Assistência Social está submetido a uma lógica que chama de híbrida e inacabada e não dispõe ainda da fixação de percentual aos moldes da saúde e da educação. Tampouco conta com a previsão constitucional da totalidade de suas ações, como acontece no caso da previdência social. Ainda, que responda a parâmetros legais específicos e reúna as exigências para o seu funcionamento, de acordo com as políticas públicas a Assistência Social possui características peculiares, que devem ser consideradas, em decorrência de um correto dimensionamento das intercorrências que interferem na formulação e destinação dos recursos para o provimento dos direitos socioassistenciais.

Segundo Paiva (2003, p. 282):

A tensão entre a garantia de recursos nos fundos específicos, vinculados a receitas próprias e a lógica da liberalização das receitas tributárias e da aceitação das despesas no campo das políticas sociais, instala, pois, uma disputa decisiva no interior do sistema de direitos sociais e do próprio Estado, no que diz respeito à sua capacidade e compromisso em operar a efetividade e a expansão da proteção social pública. A fragilidade no aporte sistemático do financiamento e a insuficiência de volume de recursos ancorados constituem-se na obstrução da capacidade emancipatória e redistributiva que podem qualificar uma nova agenda política no país.

Portanto, este é um dos eixos centrais que estruturam a política, que é objeto de grandes desafios, mas que precisa necessariamente impor-se para a sua consolidação e emancipação. É preciso que os trabalhadores e gestores se apropriem das ferramentas orçamentárias, por meio de alternativas que as tornem acessíveis e de domínio público. Nesse sentido, cabe destacar a importância dos cursos de qualificação que devem incluir essa temática e de assessorias das Prefeituras aos Conselhos que devem, como uma de suas atribuições, acompanhar a elaboração do orçamento do fundo e sua execução. Não há como efetivar o controle social sem domínio dessa ferramenta de gestão.

Prates (2006, p. 91), ao dissertar sobre orçamento público e o financiamento

do SUAS, explica que:

Considerando que os Conselhos de Assistência Social são responsáveis pela aprovação e acompanhamento da execução dos recursos alocados nos Fundos de Assistência, nas três instâncias de governo, naturalmente, se quisermos uma participação efetiva precisamos nos preocupar com a sua apreensão, ou melhor dito, com a garantia de processos de capacitação e informação sistemática que orientem os conselheiros sobre questões básicas acerca do orçamento público ...ações e benefícios, relativos à política de assistência social devem constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e no orçamento dos poderes executivos. Para tanto, precisamos saber que instrumentos são estes, acompanhar prazos, pensar estratégias para inclusão de atribuições e recursos relativos a esta Política e ao Sistema, nos instrumentos legais mencionados que são construídos pelo executivo a cada ano.

Prates (2006, p. 91) aponta ainda que:

Esses conteúdos nem sempre são apropriados pelos conselheiros, e que estes não são tão complexos como parecem, mas que são fetichizados, ou seja, aparentam dificuldade insuperável com a finalidade de manter processos centralizadores ou pseudoparticipativos. Esta dificuldade parece coerente com a cultura capitalista, que responsabiliza os indivíduos, por suas 'insuficiências' incluídas aí as de conhecimento e informação. Esta é uma das estratégias para que a hegemonia dos interesses do capital seja preservada.

A VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília de 30 de novembro a 03 de dezembro de 2009, tratou da Gestão do SUAS e bases para a garantia do financiamento da Assistência Social no eixo 04, que apontou pontos fracos e fortes, a partir dos levantamentos realizados pelas Conferências Estaduais em todo o país. Lopes (2009) realizou a síntese dos dados, que serão apresentados a seguir.

Com relação aos pontos fracos, foram apresentados: o tema do financiamento ainda não está apropriado pelos atores da política; os recursos são insuficientes diante da demanda da rede socioassistencial; ênfase para a insuficiência de co-financiamento pelos estados e frágil controle social, pela dificuldade de acesso e compreensão das informações nessa área.

Os pontos fortes encontrados foram: reconhecimento das mudanças no financiamento da Assistência Social a partir da implantação do SUAS; maior visibilidade da política e de seu financiamento com a participação dos usuários e dos conselheiros; busca de compatibilização dos orçamentos com as demais áreas;

inserção do tema do financiamento na agenda dos atores envolvidos com a política de Assistência Social.

Apesar das dificuldades apontadas, em contrapartida observa-se que os pontos fortes referem-se a ações de superação dos pontos fracos. Portanto, a realidade do financiamento da Assistência Social é carregada de fragilidades, mas também de possibilidades, o que requer principalmente que os atores envolvidos neste processo dominem esta questão, se qualifiquem para serem capazes de participar ativamente de todas as ações e movimentos no sentido do controle e da ampliação dos recursos para garantia da efetivação do SUAS de acordo com o definido pela NOB/SUAS e pela PNAS.

Controle Social: com base na Constituição Federal de 1988, o Controle Social significa instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. O controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos.

Os espaços de participação definidos pelo SUAS são prioritariamente os conselhos e as conferências. As conferências, de acordo com a LOAS, artigo 18, inciso VI, têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política e verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado. Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e fiscalização da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros.

Para que se efetivem os avanços que se pretende com a política é preciso a construção de uma nova agenda para os conselhos de assistência social. De acordo com a PNAS (2004, p. 52), uma primeira vertente é a articulação do Conselho

Nacional de Assistência Social com os conselhos nacionais de políticas sociais. Outra é a construção de uma agenda comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais de Assistência Social, com a finalidade de organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais.

O desafio da participação popular/cidadão usuário nessa política é a criação de mecanismos que garantam a efetiva participação dos usuários nos conselhos, fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados. Na PNAS encontramos como possibilidade para que essa relação se estabeleça o seguinte: promoção de eventos temáticos que tragam usuários para as discussões da política; criação de ouvidoria; no interior dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas; a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo para garantir maior nível de participação; organização do conjunto dos conselhos em nível regional, propiciando a articulação e integração de suas ações; informação aos usuários da Assistência Social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que se efetive a Política como direito constitucional. Nesta perspectiva, os Conselhos foram concebidos como espaços de participação democrática da sociedade civil e do governo.

Campos (2006, p. 112) diz que, o conselho não pode ser compreendido como uma instância para a produção de impasses ou de conchavos, mas como ambiente justificado para a busca de entendimentos em torno de programas sociais adequados ao atendimento de destinatários da Assistência Social. Aponta ainda esta como uma competência destacada do Conselho, pois a mais significativa dimensão do controle social, exercida pela sociedade civil, reside em sua capacidade de influir na agenda governamental.

A concepção de Conselho está estreitamente vinculada à de democracia direta ou participativa, o que exige o envolvimento de forma mais efetiva dos usuários da Assistência Social para que tenham voz e representação política na definição da Assistência Social.

Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social foi o tema da VII Conferência Nacional de Assistência Social, já referida. O eixo 01 tratou do processo histórico da participação popular no país, trajetória e significado do

controle social na Política de Assistência Social e Conselhos de Assistência Social. A síntese das Conferências Estaduais foi apresentada por Yazbek (2009), a partir de pontos fortes, fracos e resultados esperados, considerando usuários, sociedade civil/conselhos, programas e serviços socioassistenciais.

Quanto aos pontos fracos apontados pelos usuários, são eles: distância dos locais onde ocorrem as reuniões, dificultando o seu deslocamento, principalmente os da zona rural; descompasso entre a escolaridade dos usuários e a linguagem utilizada nos espaços de participação; desconhecimento de programas e benefícios e direitos socioassistenciais. Em relação à sociedade civil/conselhos, foram apresentados: pouco conhecimento do processo histórico acerca da mobilização e participação popular e dos avanços democráticos conquistados com a Constituição de 1988; falta de proposições, cooptação de lideranças, representação civil tutelada por gestores; falta de informações sobre a Política e os Conselhos e de acompanhamento da política; Conselhos inativos, ausentes; organização popular fragilizada; cultura da não participação; necessidade de mudança na cultura política local, patrimonialista, clientelista, primeiro damista, assistencialista; despreparo da sociedade civil para compor os conselhos por meio de eleições diretas; despreparo para decisões no âmbito do planejamento e orçamento; fóruns desmobilizados e existência de poucos movimentos sociais nos municípios; frágil participação do Ministério Público no controle social; falta de integração das instâncias de controle; Conselhos sem capacitação ou com capacitação insuficiente e descontínua. Com relação à estruturação e funcionamento dos conselhos, foram apontados: falta de infraestrutura como sede própria, equipamentos e funcionários para apoio; falta de condições objetivas para funcionamento, orçamento, recursos financeiros e humanos; pouco conhecimento da PNAS pelos conselheiros, principalmente os representantes da sociedade civil; desconhecimento da realidade social.

Ainda referente aos pontos fracos dos programas e serviços socioassistenciais, foi identificado: assistência social ainda assistencialista e clientelista; falta de ações integradas e intersetoriais que contemplem a realidade local; ausência de profissionais qualificados para lidar com a democratização participativa da política; a execução de serviços, programas e projetos delegados prioritariamente a ONGs, não garantindo a primazia do Estado na condução da Política de Assistência Social e do SUAS, conforme preconiza a LOAS.

Os pontos fortes foram estruturados também em relação aos usuários, sociedade civil/conselhos, programas e serviços socioassistenciais. Quanto aos usuários, foram destacados: maior participação dos usuários na composição dos Conselhos e maior presença no debate de suas necessidades; maior envolvimento e participação da população nas conferências; encontros e reuniões preparatórias com grande número de usuários. Com referência à sociedade civil/conselhos, foi apontada: criação de Conselhos vista como conquista de espaço de participação democrática no controle social; melhor estruturação e qualificação dos conselhos; orçamento participativo e articulação efetiva da população na construção da PNAS; crescente participação de associações comunitárias; apoio das secretarias municipais aos conselhos; conselho com maior autonomia e poder deliberativo; aumento da participação da sociedade civil; sociedade mais conhecedora de seus direitos; aumento do número de gestores, sinalizando de forma positiva para a participação dos usuários; ampliação do debate, maior participação dos usuários; a importância das pré-conferências descentralizadas que alcançaram inclusive a área rural.

Os programas e serviços socioassistenciais têm como pontos fortes: a existência de programas e projetos sendo implantados em conformidade com a legislação vigente; o processo de implantação da PNAS, SUAS, NOB E NOB/RH, CRAS e CREAS; a construção de novos espaços de diálogo com as comunidades; nos CRAS e CREAS o desenvolvimento de habilidades dos usuários para exercer seu protagonismo como via de consolidação de direitos; em alguns estados a organização do atendimento na área rural; mudança de paradigma de assistencialismo para Assistência Social; capacitações continuadas para conselheiros, gestores e técnicos; disponibilização por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome de publicações sobre a política; palestras nos bairros através dos CRAS; aumento de profissionais especializados nos CRAS.

Observa-se que muitos dos pontos fracos também são apresentados como pontos fortes, o que mostra a possível diferença no encaminhamento da política nos diferentes espaços, resultado da assimetria que caracteriza as regiões brasileiras. Pode-se afirmar que há necessidade de avançar muito em relação à conquista das condições necessárias para a efetivação do controle social. Aqui se encontra um dos

pontos nodais da política, representado pela cultura política brasileira conservadora e antidemocrática que necessita do assistencialismo para sua legitimidade. Essa postura, para ser rompida, precisa de uma população organizada e com conhecimento de seus direitos e da realidade social para definir estratégias de resistência para o enfrentamento.

A Política de Recursos Humanos: as novas relações a serem estabelecidas entre gestores e técnicos exigirão, além do compromisso com a Assistência Social como política, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política.

Segundo a PNAS (2004, p. 55), é grande o desafio de trabalhar recursos humanos em um contexto no qual o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento, de sua desresponsabilização social. Uma política de recursos humanos deve promover a qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada para os trabalhadores públicos e privados e conselheiros.

Porém, a realidade dos recursos humanos na área da Assistência Social é caracterizada pela escassez de funcionários, defasados técnica e politicamente por falta de atualização por meio de um processo de capacitação continuada, em que pese o estímulo que o governo federal tem dado aos municípios nos últimos dois anos para que efetivem capacitações, a partir da disponibilização de recursos. Há, contudo, a necessidade de realizarem-se concursos públicos para ampliação das equipes de trabalho para além das capacitações

O que se encontra, de modo geral, são pequenas equipes executando uma grande variedade de políticas e programas, o que compromete a garantia daquilo que prevê a política de assistência social. O trabalhador da Assistência Social sofre estigmas pela trajetória histórica de caridade, filantropia, trabalho voluntário desta área. Os assistentes sociais, psicólogos entre outros profissionais da área social ora afirmam e ora recusam a Assistência Social, pois é muito recente a concepção da Assistência como direito social. É preciso que os trabalhadores da área passem a exercer suas funções pautadas pelo interesse público, por princípios e ações que favoreçam relações democráticas e emancipatórias. Para a implantação do SUAS

em sua plenitude é preciso profissionais que tenham compromisso com o interesse público, com a democracia, com a afirmação e ampliação de direitos e com a emancipação.

Considerando o compromisso social das Universidades com uma formação profissional cidadã, é importante que essas competências sejam trabalhadas. Essa é uma demanda nova da sociedade e do mercado que exige determinados requisitos que precisam ser preparados desde a graduação, dada a sua relevância. O Governo Federal vem estimulando a introdução destes conteúdos na formação profissional a partir de editais como o Pró-Saúde, que possibilitam a vivência das políticas em ações integradas das universidades com as ações do SUS/SUAS nos municípios.

O Governo Federal, com a finalidade de atender as necessidades e as grandes defasagens tanto no setor público como no não governamental dos recursos humanos para a implementação do SUAS, aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006.

As diretrizes para a gestão do trabalho pressupõem, de acordo com a NOB-RH/SUAS (2007 p. 14), entre outras dimensões, as seguintes: conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS; vislumbrar o desafio proposto para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população; propor estímulo e valorização desses trabalhadores; identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso de prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados; uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes.

Segundo o enunciado na NOB-RH/SUAS (2007, p. 14), esta norma é um instrumento de gestão que só terá eficácia se o seu conteúdo for amplamente pactuado e assumido entre os gestores da Assistência e se houver adesão às suas

diretrizes. Estas devem auxiliar os Conselhos de Assistência Social em relação às suas tarefas de controle social da gestão do trabalho no SUAS, e devem ser também uma referência para os trabalhadores.

A NOB-RH/SUAS (2007, p. 16) define os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho na área da Assistência Social:

- Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS
- Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social.
- Equipes de Referência.
- Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação.
- Diretrizes Nacionais Para os Planos de Carreira, Cargos e Salários.
- Diretrizes para Entidades e Organização de Assistência Social.
- Diretrizes para o co-financiamento da Gestão do trabalho.
- Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Gestor do Distrito Federal dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.
- Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS.
- Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.
- Regras de Transição.

A NOB-RH e a NOB-SUAS trazem, portanto, as definições e as propostas de estratégias e ações para materialização da Política Nacional de Assistência Social. É um avanço muito importante, mas sua implementação plena é um desafio pelas dificuldades relacionadas à organização do trabalho como de financiamento, de concepção da própria política que inverte, rompe com uma lógica instalada que trata a Assistência Social como caridade para uma lógica de direitos.

Essa é uma questão importante a ser enfrentada na consolidação da Política de Assistência Social, considerando o grande número de usuários, as ações definidas pela própria política que vão da concessão de benefícios, passam pelo atendimento integral das famílias e pela necessidade de organização da população, articulação de políticas. É necessária a constituição de redes de serviços em territórios com grande número de famílias em condições de extrema pobreza, com um baixo nível de organização e com escasso conhecimento dos seus direitos, serviços socioassistenciais desarticulados e políticas segmentadas.

A informação, o monitoramento e a avaliação: são considerados na PNAS (2004, p. 58) como setores estratégicos de gestão e, portanto, necessitam de providências urgentes a serem desencadeadas para a formulação da PNAS e para a implantação do SUAS.

Conforme a PNAS (2004, p. 57), a questão da informação e as práticas de monitoramento e avaliação, aportes do novo sistema, devem ser apreendidas como exercício permanente e, acima de tudo, comprometido com as repercussões da política de Assistência Social ao longo de sua realização, em todo o território nacional.

Ainda de acordo com a PNAS, esta produção deve afiançar:

1) A preocupação com o processo de democratização da política e com a prática radical do controle social da administração pública, que acredita-se, é componente básico do Estado Democrático de Direito.

2) Novos parâmetros de produção, tratamento e disseminação da informação pública que a transforme em informação social válida e útil, que efetivamente incida em níveis de visibilidade social, de eficácia e que resulte na otimização político-operacional necessária para a política pública.

3) A construção de um sistema de informações de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de aporte de metodologias modernas de gestão e tomada de decisão, dando o aporte necessário tanto à gestão quanto à operação das políticas assistenciais.

4) A maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações de

Assistência Social.

5) O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área da Assistência Social, da gestão e do controle social.

6) A construção de indicadores de impacto, implicações e resultados da ação da política e das condições de vida.

Devem, sobretudo, ser desenhadas como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução e contribuir para seu planejamento futuro. Todo o processo de gestão da informação, de acordo com a NOB-SUAS (2005, p. 120), deverá produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS com a definição de estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados, por meio de componentes de tecnologia de informação, obedecendo ao padrão nacional e eletrônico.

A construção do sistema de informação, monitoramento e avaliação da PNAS pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a criação de uma secretaria de gestão da informação, tem sido fundamental enquanto ferramenta gerencial para análises e avaliações, dando condições para o planejamento, avaliação e reorientação da política. Pautar-se em dados concretos de realidade, mesmo que inicialmente seu dimensionamento seja quantitativo, é um avanço, embora estudos qualitativos complementares e mesmo o aprimoramento dos processos de análises dos dados quantitativos precisem ser efetuados.

Os sistemas desenvolvidos pelo MDS são de fundamental importância, mas é preciso que sejam criadas formas de monitoramento e avaliação nos estados e municípios como possibilidade de identificação da realidade, da tomada de decisão na implementação das ações, de projetos, programas e serviços sociais de acordo com as demandas dos territórios, de estabelecimento de indicadores para reconhecimento da qualidade dos serviços prestados. Essas formas de monitoramento e avaliação também favorecem a organização da rede de serviços

socioassistenciais no que se refere ao seu geoprocessamento e às informações dos equipamentos e serviços prestados.

No mundo de hoje, em que as tecnologias permitem acesso a todo tipo de informação, é fundamental também para a Política de Assistência Social definir estratégias, tomar decisões a partir de dados de realidade, do monitoramento e avaliação de cada espaço onde alguma ação da área seja desenvolvida. Para tal, é preciso o investimento em tecnologia da informação através do desenvolvimento de Sistemas, uso de softwares, aquisição de equipamentos interligados a redes mundiais, capazes de acessar sistemas complexos como o CadÚnico e outros desenvolvidos pelo MDS, e outros ministérios, estados e municípios.

Também é necessário pessoal qualificado para operar as Tecnologias de Informação, para o tratamento estatístico dos dados como suporte aos profissionais da Assistência Social. Se tal não ocorrer, teremos uma política com dificuldade de responder às reais demandas da população e de romper com o até hoje instituído na área da Assistência Social, em que impera o clientelismo político tão ao gosto da política tradicional e antidemocrática.

Também é importante, por ser central na construção da Política de Assistência Social e na constituição do SUAS, refletir sobre a organização dos serviços socioassistenciais que têm como referências a vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

A vigilância social: de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 93), consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade da população e do território pelo qual é responsável.

A função de vigilância no âmbito da Assistência Social:

Produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias, pessoas nos diferentes ciclos da vida (criança, adolescente, jovens, adultos e idosos); identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; identificam a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, violência, de maus tratos e de ameaças; identifica a incidência de vítimas de apartação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; exerce vigilância sobre

os padrões de serviços de assistência social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. (NOB/SUAS, 2005, p. 93).

O sistema de vigilância social de Assistência Social deve buscar conhecer o cotidiano das famílias, de acordo com as suas condições concretas de existência e o local de moradia. É responsável por identificar e informar as situações que vulnerabilizam os cidadãos. Esta função tem como responsabilidade o Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social.

Para que se efetive o sistema de vigilância social de Assistência Social é necessário que os agentes que executam a política estejam capacitados para a realização destes diagnósticos, contemplando dados quanto à vulnerabilidade e cobertura. A realização de pesquisas é importante para a construção de novos conhecimentos a partir de dados da realidade, que precisam ser validados, comparados, problematizados. Para que se avance neste sentido, é importante que se construam parcerias com as Universidades, podendo assim contribuir para a qualificação do processo.

A vigilância social de Assistência Social está intimamente interligada ao monitoramento, avaliação e à informação objeto de reflexão anterior e que requer equipamentos tecnológicos de ponta e profissionais qualificados para a sua operacionalização e interpretação dos dados. Estes são indispensáveis para o acesso dos envolvidos na construção da política, inclusive os usuários. A tomada de decisão, os avanços, as negociações dependem de informações precisas, de qualidade que permitam pensar o presente e projetar o futuro. Como já foi apontado, a construção de parcerias pode ser uma estratégia para que a vigilância social da Assistência Social se torne realidade.

A proteção social de Assistência Social: segundo a NOB/SUAS (2005, p. 90), consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção 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.

A proteção social é concebida a partir de proteção básica e proteção especial

de média e alta complexidade. De acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 92):

A proteção social de Assistência Social é hierarquizada em básica e especial e, ainda, tem níveis de complexidade do processo de proteção social, por decorrência do impacto desses riscos nos indivíduos e em sua família. A rede socioassistencial, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supões constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar.

São princípios da Proteção Social de Assistência Social, de acordo com a NOB/SUAS: a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; a proteção pró-ativa (que consiste em ações preventivas de proteção); a integração à seguridade social e às políticas sociais e econômicas. São garantias da Proteção Social de Assistência Social, de acordo com a NOB/SUAS: a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais. A Proteção Social de Assistência Social é hierarquizada, conforme a NOB/SUAS, em básica e especial.

A proteção social básica, segundo a NOB/SUAS (2005, p. 92), tem por finalidade prevenir situações de risco, por intermédio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. 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 de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social.

A proteção social especial é encontrada na NOB/SUAS (2005, p. 92) com objetivos de prover atenções socioassistenciais a 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 socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

A proteção social brasileira, no entanto, na sua trajetória histórica não tem garantido à população um sistema efetivo de garantias. Ao contrário, o que se tem é

o aumento da miséria e da pobreza. Há, portanto, um caminho longo a percorrer, pois historicamente a proteção social sofreu poucos avanços e muitos retrocessos, mesmo na atualidade continua a correr riscos. A Assistência Social só muito recentemente foi alçada à condição de política pública e vem enfrentando muitos desafios para efetivar-se como política de proteção social pública capaz de reduzir, eliminar riscos e vulnerabilidade sociais, defender a dignidade humana e vencer a exclusão ou a inclusão precária, a discriminação, e a segregação vivida por muitos.

A proteção social no Brasil precisa enfrentar o seu maior desafio que é garantir a participação da sociedade.

A Defesa Social e Institucional: se refere, segundo a NOB/SUAS, à efetivação dos direitos, com base na processualidade, no acesso aos mesmos na gestão da Assistência Social, que precisam estar na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. Define a garantia de locais onde os cidadãos possam se manifestar quanto à violação de seus direitos.

O SUAS possibilita a conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social (NOB/SUAS, 2005, p. 92) dos usuários. Entretanto, embora o SUAS afirme como compromissos a garantia de proteção social ativa, é importante reconhecer que uma única política dificilmente poderá dar conta de aspectos tão amplos e complexos.

As oportunidades de acesso incluem diferentes espaços sociais e políticos que incidem nas mais diversas esferas da vida social. A sustentabilidade depende de inserção produtiva e geração de renda, o que num contexto de desemprego estrutural se constitui num desafio coletivo de difícil enfrentamento e que não pode estar fragmentado em diversas políticas.

Uma contradição aqui se estabelece. Por um lado, é um avanço o reconhecimento da necessária interface com o trabalho para equalizar superação de desigualdades. Por outro lado, o modo como o trabalho com toda a sua complexidade, é tratado no âmbito da política, estabelece estratégias de inclusão precárias para os usuários dessa política.

Um exemplo significativo é a afirmação do trabalho de economia popular solidária e das cooperativas. Questiona-se: Por serem usuários dessa política não têm o direito de não desejarem participar dessa forma de organização para o trabalho? Neste aspecto retorna-se ao equívoco de ofertar “políticas pobres para os pobres”.

Por fim, no que se refere à resiliência, esta não pode se constituir em objetivo, mas deve ser reconhecida quando for parte da realidade dos sujeitos e até mesmo utilizada para mobilizar processos sociais emancipatórios. Contudo, sua generalização parece pouco pertinente, considerando que resiliência², por se constituir na capacidade do indivíduo de lidar com situações extremas, aplica-se para casos de situações totalmente adversas, como por exemplo, abuso sexual entre outros.

Entende-se como necessário refletir sobre **vulnerabilidade social** pela sua centralidade na política porque para a concretização do SUAS depende que a Assistência Social seja afirmada como política pública no âmbito da seguridade social, que garanta proteção social àqueles em situação de vulnerabilidade social.

Definir vulnerabilidade social não é algo fácil. Conforme Francisco de Oliveira (1994), no texto Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos, é possível definir os grupos sociais vulneráveis “como aqueles conjuntos ou subconjuntos da população brasileira situada na linha de pobreza”. Isso não é incorreto, mas insuficiente, pois “além dos indigentes, a faixa imediatamente acima da linha de indigência, definida por alguns como a linha de pobreza, contém muitos grupos sociais que são também vulneráveis”. (OLIVEIRA, 1994, p. 1)

Segundo o autor, uma definição econômica de vulnerabilidade é incompleta, embora seja a base material para seu mais amplo enquadramento:

² Resiliência – o termo vem da física e, segundo o Dicionário Aurélio (p. 1493), significa “propriedade pela qual a energia armazenada em um corpo deformado é devolvida quando cessa a tensão causadora de uma deformação elástica” Resiliente é aquele que suporta o choque.

[...] porque não especifica as condições pelas quais se ingressa no campo dos vulneráveis. E ao não especificar repousa na esperança da resolução ou atenuação da vulnerabilidade no econômico, o qual certamente é indispensável, mas não clarifica o processo pela qual precisamente se constrói esse amplo universal que é a vulnerabilidade social, verbi gratia contra a discriminação social, aos mecanismos de mercado, que é precisamente a determinação mais abrangente, o produtor mais amplo da própria discriminação. (OLIVEIRA, 1994, p. 1).

Oliveira (1994, p. 01) propõe a redefinição da vulnerabilidade social na tentativa de circunscrevê-la. O autor aponta que “Os grupos vulneráveis não o são como portadores de atributos que, no conjunto da sociedade, os distinguiram. Eles se tornam vulneráveis, melhor dizendo discriminados, pela ação de outros agentes sociais”. O autor considera importante fazê-lo nesta perspectiva não só por retirá-los da condição passiva de vulneráveis, mas por identificar processos da produção de discriminação social, apontando para sua anulação.

Oliveira (1994) conclui, afirmando que:

[...] embora as políticas sociais públicas sejam uma das exigências mais prementes para a atenuação das várias ‘vulnerabilidades’ [...] para que prosperem e atinjam seus objetivos, é preciso antes de tudo situá-las no campo dos direitos, retirando-as da conceituação de carências. (1994, p. 02).

Portanto, considera-se importante no caso da Assistência Social ter como referência esta forma de perceber vulnerabilidade social para ter-se clareza da abrangência daqueles a quem esta política se destina; o que produz esta condição de discriminação; da necessidade da auto-organização desses grupos para uma redefinição das relações da sociedade civil com o Estado, e da importância da passagem das vulnerabilidades, da condição de carências para a de direitos mais amplos.

Na busca de atender aos vulneráveis, a Assistência Social percorreu uma longa trajetória que a alçou à condição de política. Foi construída a partir de lutas da sociedade civil organizada, que tem produzido ações comprometidas com a construção de uma política de Assistência Social efetivamente de direitos.

Porém, convivem em paralelo práticas conservadoras, clientelistas baseadas nas antigas relações de favor distanciadas das reais necessidades da população, o

que dificulta que essa se consolide como política voltada para a construção da cidadania dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Assim, também deixa de atender à LOAS (1993), em seu Capítulo I, art. 1º, que define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, como política de seguridade não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento das necessidades básicas.

Pode-se observar, por meio desta síntese, que nesta curta caminhada na construção do SUAS muitos avanços aconteceram, embora significativos, ainda se tem muitas e importantes barreiras a serem vencidas para que a Política de Assistência Social brasileira se efetive.

Como foi observado anteriormente, as Conferências de Assistência Social têm se constituído em importantes espaços de definição dos rumos da Política de Assistência Social. Já aconteceram sete Conferências Nacionais de Assistência Social, sendo que a VII Conferência, já mencionada anteriormente, aprovou propostas, transformadas em deliberações pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução n. 105 de 03 de dezembro de 2009.

As propostas foram construídas a partir de quatro eixos: Eixo 01 - Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha; Eixo 02 – Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; o Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa; Eixo 03 – Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS; Eixo 04 – Bases para a Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos.

O debate com base nos eixos aconteceu nas conferências municipais, estaduais e nacional, o que deu origem às propostas que aprovadas em plenária nacional passam a dar direção à Política de Assistência Social para os próximos

anos.

As propostas em relação ao Eixo 01 foram voltadas à participação dos usuários através de fóruns; criação de instrumentos que viabilizem a participação popular; capacitação para os atores da política; ações de fortalecimento do controle social; criação de frentes parlamentares de defesa da assistência social; aperfeiçoamento da interlocução entre os conselhos de direitos; assessoria aos órgãos gestores e os de controle e fiscalização para o efetivo cumprimento da legislação; aprimoramento dos instrumentos de informação e divulgação; promoção de formas de aproximação com setores públicos de controle social; construção de instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa para monitorar e controlar a execução do deliberado nas conferências; proposição de lei, a partir de consulta popular para reformulação das formas de representação, composição, funcionamento dos conselhos e garantia de igualdade de condições nas eleições do CNAS.

As deliberações do Eixo 02 são relativas à criação de estratégias de participação dos usuários no acompanhamento e defesa das deliberações das conferências; promoção de espaços de diálogos intersectorial; sensibilização e capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros na atuação para o empoderamento dos usuários; criação dos conselhos gestores locais e fortalecimento da participação dos usuários nos CRAS; articulação e incentivo à criação de fórum permanente de usuários; autorização por lei, de pagamento de pessoal que faz a execução direta dos serviços socioassistenciais com recursos fundo a fundo; criação de estratégias de financiamento e de sensibilização para organização de associações representativas dos usuários; promoção de capacitação permanente em parceria principalmente com as universidades públicas e privadas; desencadear processo de mobilização para cumprimento do determinado na NOB/RH/SUAS; qualificação e fortalecimento das relações institucionais entre gestores, usuários e trabalhadores de entidades de assistência social através de fóruns; aprimorar o sistema de monitoramento e avaliação; implantar e implementar sistema nacional unificado e informatizado pelo Governo Federal; garantia da participação de trabalhadores e usuários nas eleições dos conselhos de assistência; construção de amplo debate sobre a NOB/RH/SUAS com a participação plena de todos os atores da Política de Assistência Social e por fim assegurar às pessoas

com deficiência acessibilidade, inserção no mercado de trabalho e regulamentação de mecanismos que compatibilizem o recebimento de BPC com inserção no mercado de trabalho.

O eixo 03 apresentou como propostas a articulação e implementação da criação de serviços e equipamentos de proteção social especiais de média e alta complexidade por meio de consórcios; promoção da expansão e o cofinanciamento do PAIF; pactuação na Comissão Intergestora Tripartite à adoção dos parâmetros normativos da PNAS quanto ao porte dos municípios com equivalência a ser aplicada nas Regiões Administrativas do Distrito Federal; publicizar as ações da política e da rede socioassistencial em uma base de dados; definição nas três esferas de governo indicadores e índices padronizados de acompanhamento e avaliação da gestão; implantar, implementar, cofinanciar e garantir a manutenção dos CRAS e CREAS itinerantes nas áreas rurais, comunidades étnicas, quilombolas, indígenas, ribeirinhas e outras comunidades e povos tradicionais; garantia de assessoria técnica e cofinanciamento continuado pelas três esferas de governo para implantação e manutenção dos CRAS e CREAS; garantir e publicizar as ações da política de assistência social e seus serviços; instituição e regulamentação da rede de atendimento de assistência social, regulamentação do vínculo SUAS, com a ampla participação das entidades de assistência social, trabalhadores e usuários, estabelecendo os critérios de cofinanciamento de rede socioassistencial pública e privada na execução da proteção social básica e especial; estabelecimento de mecanismos e estratégias para efetivação da função de vigilância social; criação de protocolos de ação integrada entre as diversas políticas setoriais e de defesa de direitos e por último efetivação do Comando Único da Política de Assistência Social e proposição nas três esferas de governo da instituição de órgãos gestores com a denominação de Secretaria de Assistência Social.

O eixo 04 apresenta propostas voltadas para a ampliação dos recursos financeiros e orçamentários das ações da Política de Assistência Social nas três esferas de governo; viabilização da elaboração do orçamento da seguridade social entre as três políticas setoriais de Saúde, Previdência e Assistência Social; mobilização e exigência da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional – PEC 431/01 que trata da destinação de percentual mínimo de recursos orçamentários, excluindo os recursos do BPC e transferência de renda, para o financiamento da Política de As-

sistência Social; alocação de todos os recursos da assistência social nos respectivos fundos e normatização do repasse de fundo a fundo para serviços continuados como despesa obrigatória dos entes federados e que os mesmos sejam unidades orçamentárias e o gestor seja o ordenador de despesas; assessoria técnica e capacitação para orientar a elaboração de projetos, prestação de contas, bem como outros documentos pertinentes à Política de Assistência Social; viabilizar a implementação dos planos de capacitação, com cofinanciamento, conforme previsto na NOB/RH/SUAS; ampliação dos cofinanciamento federal do piso básico fixo para todos os municípios que possuem CRAS; mobilizar, articular e exigir a aprovação do Projeto de Lei n. 3.077/2008 para a garantia de utilização dos recursos do cofinanciamento federal e estadual para pagamento de pessoal efetivo; ampliação do critério de concessão do BPC quanto à exigência de renda per capita para meio salário mínimo e assegurar que a renda de um beneficiário do BPC não seja considerada para efeito de cálculo da renda per capita de outro requerente; ampliação dos recursos cofinanciados pelos Governos Federal, Estadual e Municipal destinados aos serviços socioassistenciais, tendo como uma das fontes os recursos do pré-sal; garantia da qualificação e da participação de usuários, conselheiros, trabalhadores do SUAS e entidades na elaboração e acompanhamento da execução do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); finalmente, fixação de percentual de destinação orçamentária nas três esferas de governo, excluindo os recursos destinados ao BPC e às transferências de renda.

As deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social foram amplamente debatidas nos diferentes espaços e por um número expressivo de atores envolvidos na organização e execução da Política Nacional de Assistência Social. Portanto, representam as reais necessidades em relação à consolidação e efetivação da Política de Assistência Social e que coincidem com as discussões e resultados desta pesquisa que trata do processo de implantação do SUAS.

No próximo capítulo, será apresentado o ciclo da pesquisa realizado a partir da definição do objeto de pesquisa e das questões norteadoras. Também será apresentada a metodologia utilizada para o desenvolvimento do estudo.

CAPÍTULO III

3 O CICLO DA PESQUISA

A realização deste trabalho partiu da definição do problema de pesquisa que interroga sobre como se efetiva o processo de implantação do SUAS, novo modelo de gestão da Política de Assistência Social na materialização das ações da área e na garantia de proteção social em âmbito municipal.

As questões que nortearam este trabalho de pesquisa foram:

Como o SUAS, enquanto instrumento de gestão, contribui para a ampliação do acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos a que os usuários da Assistência Social têm direito?

Como os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica incidem na superação da condição de vulnerabilidade social das famílias, indivíduos e grupos beneficiários da política de Assistência Social?

Como a perspectiva de matricialidade sociofamiliar e a diversidade são apreendidas pelos atores que implantaram o SUAS?

Quais as condições dos CRAS do município para viabilizar a progressiva superação no âmbito local do processo de exclusão social?

Como a operacionalização da Política de Assistência Social, através da rede socioassistencial com base no território, vem contribuindo para a superação da histórica fragmentação, segmentação e focalização das práticas assistenciais?

Qual o impacto da alteração na forma de financiamento da Assistência Social do modelo convenial para o repasse automático fundo a fundo promovido pelo SUAS?

A pesquisa realizada está fundamentada metodologicamente conforme

apresentado a seguir.

Quanto à metodologia do trabalho, considera-se que essa se constitui em um momento fundamental do projeto de pesquisa.

A escolha da metodologia é um ato político por definir a concepção de realidade que embasa a pesquisa. Para a realização desse estudo, optou-se pela metodologia dialético-crítica por permitir conhecer a realidade em sua totalidade, desvendar “o mundo real”.

A dialética é o pensamento crítico que se propõe a conhecer a “coisa em si” e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade. Kosik (2002) argumenta que:

[...] O pensamento que quer conhecer adequadamente a realidade, que não se contenta com os esquemas abstratos da própria realidade, nem com suas simples e também abstratas representações tem de destruir a aparente independência do mundo dos contatos imediatos de cada dia. O pensamento que destrói a pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade é ao mesmo tempo um processo no curso do qual sob o mundo da aparência se desvenda o mundo real. (KOSIK, 2002, p. 20).

Essa escolha deve-se, ainda, à aproximação com o projeto ético-político do Serviço Social, que busca a garantia dos direitos humanos, bandeira histórica de luta dos trabalhadores, opta pela liberdade como princípio ético fundamental e visa criar por meio de suas ações condições objetivas para a defesa dos valores relacionados a este princípio. São esses aspectos que caracterizam a dimensão política da profissão. Para tanto, entende-se como fundamental o profundo conhecimento da realidade a partir da lógica dialética como instrumento de crítica social, que permita dar respostas efetivas às demandas que lhe são colocadas pela classe dos trabalhadores. Optou-se pelo método materialista-histórico dialético, que de acordo com Lefebvre (1991, p. 237):

Representa o universal concreto. Fornece leis que são supremamente objetivas, sendo ao mesmo tempo leis do real e leis do pensamento, isto é, leis de todo movimento, tanto no real quanto no pensamento. [...] As leis do método devem ser concretas no sentido de que nos permitem penetrar em toda a realidade. Com efeito, são as leis internas, necessárias de todo devir: de todos os objetos e de cada objeto, do universo como totalidade e de cada objeto como parcela do universo. [...] o método é alternadamente a expressão das leis universais e o quadro da aplicação dela ao particular; ou ainda, o meio, o instrumento que faz o singular subsumir-se ao universal.

A escolha do método está ligada à relação com a profissão do Serviço Social, cujo objeto é a questão social que tem sua origem nas desigualdades, fruto da relação capital/trabalho. Portanto, o referencial teórico contido no método materialista histórico dialético possui identidade com a profissão considerando que aporta categorias que permitem analisar e intervir na realidade social.

O que aproxima o Serviço Social deste paradigma teórico é o fato de ter a prática social como critério de verdade, considerando que as categorias dialéticas emanam da realidade. Também são aproximações, de acordo com Prates (2007):

Identidade de objeto – a questão social e suas refrações na vida dos sujeitos; preocupação com a intervenção a partir do movimento dialético; reconhecimento da investigação permanente como processo necessário e da necessidade de um método que possibilite a leitura e intervenção no real, não de forma dicotomizada; reconhecimento da necessária complementaridade entre fato e valor, dados quantitativos e qualitativos, razão e sensibilidade, singularidades, particularidades e contexto mais amplo, realidade objetiva e subjetividade; negação da neutralidade e reconhecimento do caráter ético-político da ação investigativo-interventiva; Inconformidade e compromisso com a superação dos processos de exploração, exclusão, expropriação, subjugação e alienação; reconhecimento de que para enfrentar a questão social é necessário mobilizar o desenvolvimento de processos sociais no intuito de estimular o protagonismo e fortalecer a autonomia dos sujeitos para superação da alienação; reconhecimento da centralidade da categoria trabalho e da existência de processos de trabalho que condicionam e caracterizam as profissões inseridas na divisão sócio e técnica do trabalho.

Marx (1982, p. 16), no Posfácio da 2ª edição de “O Capital”, descreve seu método a partir do trabalho de M. Block – *Les Théoricien du Socialism*:

Para Marx só uma coisa importa: descobrir a lei dos fenômenos que ele pesquisa. Importa-lhe não apenas a lei que os rege, enquanto tem forma definida e os liga relação observada em dado período histórico. O mais importante, de tudo, para ele, é a lei de sua transformação, de seu desenvolvimento, isto é, a transição de uma forma para outra, de uma ordem de relações para outra. Descoberta esta lei, investiga ele, em pormenor os efeitos pelos quais ela se manifesta na vida social. Em consequência, todo o esforço de Marx visa demonstrar, através de escrupulosa investigação científica, a necessidade de determinadas ordens de relações sociais e, tanto quanto possível, verificar, de maneira irrepreensível, os fatos que lhe servem de base e de ponto de partida. [...] Marx observa o movimento social como um processo histórico-natural, governado por leis independentes da vontade, da consciência e das intenções dos seres humanos, e que ao contrário, determinam a vontade, a consciência e as intenções.

Para Marx, portanto, o ponto de partida e de chegada é o real, a realidade em

sua concretude objetiva e subjetiva. A atividade prática figura no conceito de dialética porque é por meio dela que entramos em contato com o mundo.

A teoria emerge da prática e a ela retorna. A natureza se revela a nós pela prática, pela experiência; e tão somente pela prática é que a dominamos de modo efetivo. A prática, portanto, é um momento de toda teoria: momento primeiro e último, imediato inicial e retorno ao imediato. E, vice-versa, a teoria é um momento da prática desenvolvida, daquela que supera a simples satisfação dos carecimentos imediatos. (LEFÉBVRE, 1991, p. 235).

Para a realização deste estudo, foram trabalhadas as categorias do método histórico dialético contradição, historicidade e totalidade, indispensáveis para a compreensão da realidade pesquisada.

Utilizar-se-á para embasar o trabalho de pesquisa a discussão conceitual de Lefébvre (1991) sobre estas categorias.

A contradição dialética é uma inclusão (plena, concreta) dos contrários um no outro e, ao mesmo tempo, uma exclusão ativa. [...] O método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera. [...] Não existe, dialeticamente, a “contradição” em geral, existem contradições, cada qual com seu conteúdo concreto, com seu movimento próprio que deve ser penetrado em suas conexões [...], em suas diferenças e semelhanças. A contradição dialética, portanto, difere da contradição formal porque esta permanece na generalidade abstrata, enquanto a dialética se estabelece no universal no concreto. (LEFÉBVRE, 1991, p. 238).

Com relação à categoria da totalidade, Lefébvre (1991, p. 238) a conceitua a partir da Lei da dialética da interação universal:

Nada é isolado. Isolar um fato, um fenômeno e depois conservá-lo pelo entendimento nesse isolamento, é privá-lo de sentido, de explicação, de conteúdo. É imobilizá-lo artificialmente, matá-lo. A pesquisa racional (dialética) considera cada fenômeno no conjunto de suas relações com os demais fenômenos e, por conseguinte, também no conjunto dos aspectos e manifestações de que ele é “fenômeno”, aparência ou aparecimento mais ou menos essencial.

A categoria da historicidade é parte do movimento que o método dialético faz para desvendar o real. Lefébvre (1991, p. 231), ao referir-se à superação como um movimento do pensamento, diz que a realização desse movimento:

[...] implica um retorno ao passado: um aprofundamento do passado. Em cada etapa do desenvolvimento da natureza, da vida do pensamento, o passado é reencontrado – mas superado e, por isso mesmo aprofundado, liberado de suas limitações, mais real do que no início. [...] Com efeito, na vida ou na reflexão, passamos novamente por cima das etapas anteriores, dominando-as, reencontrando-as; mas num nível superior.

Marx, em carta à P. V. Annenkow em que critica Proudhon (FERNANDES, 1989, p. 432), refere-se ao desenvolvimento histórico da humanidade dizendo que a história social dos homens nada mais é que a história do seu desenvolvimento individual, tenham ou não consciência disso. Suas relações materiais são a base de todas as suas relações.

Marx e Engels (2006), em *A ideologia Alemã*, dedica um item para referir-se à História na discussão da Ideologia em geral e, particularmente, a do seu país. O autor parte do pressuposto de que todos os homens devem estar em condições de viver para poder “fazer história”. Esse pressuposto determina como primeiro fato histórico a produção da própria vida material, como segundo ponto a produção de novas necessidades como primeiro ato histórico. A terceira relação que intervém no desenvolvimento histórico é a reprodução do homem como primeira forma de relação social que gera novas relações sociais. Estes três momentos coexistem desde a origem da história numa dupla relação, de um lado natural e de outro-social. Marx e Engels concluem que:

Um modo de produção ou uma determinada fase industrial estão sempre ligados a uma determinada forma de cooperação e a uma fase social determinada e que essa forma de cooperação é, em si própria uma “força produtiva”; decorre disso que o conjunto das forças produtivas acessíveis aos homens condiciona o estado social e que, assim a “história dos homens” deve ser estudada e elaborada em conexão com a história da indústria e do intercâmbio. (MARX; ENGELS; 2006, p. 55).

A concepção de história em Marx e Engels (2006, p. 65), portanto, baseia-se no processo real de produção material da vida imediata; e concebe a forma de troca conectada a esse modo de produção e por ele gerada (isto é, a sociedade civil em suas várias fases) como o fundamento de toda a história.

As categorias do método dialético que deverão subsidiar a realização desta pesquisa, foram selecionadas por constituírem-se em possibilidades concretas para desvendar o real, garantindo seu rigor e a capacidade de detectar todos os aspectos

das coisas. Lefébvre (1991, p. 241) apresenta o que define como regras práticas do método dialético e que sintetizam o que não pode deixar de ser observado na utilização deste método:

Dirigir-se à própria coisa; apresentar o conjunto das conexões internas da coisa, de seus aspectos; apreender os aspectos e momentos contraditórios; analisar a luta, o conflito interno das contradições, o movimento, a tendência; não esquecer que tudo está ligado a tudo; não esquecer de captar as transições: transições dos aspectos e contradições, passagens de uns nos outros, transições no devir; não esquecer que o processo de aprofundamento do conhecimento – que vai do fenômeno à essência e da essência menos profunda à mais profunda - é infinito; penetrar, portanto, mais fundo que a simples coexistência observada; apreender conexões de grau cada vez mais profundo até atingir e captar solidamente as contradições e o movimento; em certas fases do próprio pensamento, este deverá se transformar, se superar: modificar ou rejeitar sua forma, remanejar seu conteúdo.

Essas categorias foram transversais a todo o trabalho. Buscou-se dar visibilidade à processualidade histórica que condiciona a Política no contexto nacional e ao conjunto de contradições que lhe são inclusivas, articulando múltiplas determinações, oriundas de áreas diversas, questões macro-sociais com particularidades de modo a contemplar a totalidade, a partir de um recorte histórico, contextualizado.

Além das categorias do método, foram trabalhadas as categorias explicativas da realidade que se originam do problema de pesquisa e das questões norteadoras, quais sejam: Assistência Social, SUAS, Proteção Social Básica, Rede de Serviços socioassistenciais, Matricialidade Sociofamiliar, Gestão, Financiamento, Vulnerabilidade Social. As categorias aqui apresentadas foram problematizadas no Capítulo anterior. No desenvolvimento do trabalho, o Controle social destacou-se como categoria empírica.

Esta pesquisa privilegiou a abordagem qualitativa, embora utilize dados quantitativos. Portanto, pode-se afirmar tratar-se do que se denomina pesquisa quantitativa – qualitativa ou mista.

Há divergências entre os pesquisadores quanto à compatibilidade da utilização das diferentes abordagens na pesquisa. Porém, segundo Santos (2001), torna-se necessário não só rechaçar os falsos antagonismos e oposição entre os dois paradigmas, mas especialmente buscar a articulação e complementação a fim

de superar as limitações das abordagens quantitativas e qualitativas.

A discussão sobre o processo de síntese dessas abordagens de acordo com Santos (2001) aponta que:

As pesquisas com enfoque dialético, geralmente utilizam as historiográficas tratando as dimensões quantitativas e qualitativas dentro do princípio do movimento. Essas categorias modificam-se, complementam-se e transformam-se uma na outra e vice-versa, quando aplicadas a um mesmo fenômeno. De fato, as duas dimensões não se opõem, mas se inter-relacionam como duas faces do real num movimento cumulativo e transformador, de tal maneira que não podemos concebê-las uma sem a outra, nem uma separada da outra.

A pesquisa privilegiou a abordagem qualitativa por aportar à voz do sujeito, suas opiniões, contribuições. Essa escolha pode ser justificada pelo que diz Freire:

Para mim, a realidade concreta é algo mais que fatos ou dados tomados mais ou menos em si mesmos. Ela é todos esses fatos e todos esses dados e mais a percepção que deles esteja tendo a população neles envolvida. Assim a realidade concreta se dá a mim na relação dialética entre objetividade e subjetividade. (FREIRE, 1985, p. 35).

A pesquisa foi efetivada pela realização de um estudo de caso. Segundo Merriam (1988, p. 14-15, *apud* ANDRÉ, 2005, p. 16-17) com base em Stake, o conhecimento gerado pelo estudo de caso é:

Mais concreto – configura-se como um conhecimento que encontra eco em nossa experiência porque é mais vivo, concreto, sensório do que abstrato.

Mais contextualizado – nossas experiências estão enraizadas num contexto, assim também o conhecimento nos estudos de caso. Esse conhecimento se distingue do conhecimento abstrato e formal derivado de outros tipos de pesquisa.

Mais voltado para interpretação do leitor – os leitores trazem para os estudos de caso as suas experiências e compreensões, as quais levam a generalizações quando novos dados do caso são adicionados aos velhos.

Baseado em populações de referência determinadas pelo leitor – ao generalizar os leitores têm certa população em mente. Assim diferente da pesquisa tradicional o leitor participa ao estender a generalização para população de referência.

Entende-se, de acordo com a definição exposta, que o Estudo de Caso possibilita conhecer em profundidade o processo de implantação do SUAS, permitindo contribuir com a Política de Assistência Social brasileira. Essa contribuição pode se dar no que se refere à produção de metodologia utilizada, que poderá ser apropriada por outros municípios, resguardadas as suas particularidade, principalmente neste momento de definições no processo de implantação da política, que carece de estudos e avaliações. Também espera-se contribuir na produção de conhecimentos para a afirmação e efetivação da política.

O lócus de execução da pesquisa é o município de Itajaí, que se constitui num município de grande porte, com população estimada em 161.678 (dados do Plano Municipal de Assistência Social). Trata-se de município habilitado como de Gestão Plena, conta com ações de proteção social especial de média e alta complexidade.

As ações socioassistenciais são desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES). O município tem três Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) instalados. O Censo do IBGE 2000 apontou 10.897 famílias em Itajaí vivendo com menos de dois salários mínimos mensais.

Além das caracterizações efetivadas anteriormente quanto ao método, tipo de pesquisa e a opção pelo estudo de caso, a mesma pode também ser identificada como um tipo de estudo para avaliação de políticas sociais. O processo de avaliação de políticas sociais envolve aspectos técnicos, metodológicos e políticos. Eles se articulam e produzem informações que qualificam e interferem no rumo dos programas e projetos principalmente na tomada de decisão dos que participam da gestão destas. Envolvem sujeitos que se movem por diferentes racionalidades e interesses.

A avaliação, conforme Silva (2005, p. 64), é concebida:

Como um momento do processo das políticas públicas, podendo ocorrer antes da implantação da política, materializada por um programa social, durante ou após essa implementação, ou ainda, nesses três momentos que não são excludentes, mas complementares. Por outro lado, considerado enquanto um processo científico de produção de conhecimento para realimentar as políticas e programas sociais, a avaliação tem seu próprio processo e, como tal, é um processo constante e contínuo, expresso por diversas operações, mas que são inter-relacionadas, interdependentes e às vezes, concomitantes.

O processo de avaliação precisa apreender as contradições presentes nas políticas sociais. Ao mesmo tempo em que é recurso de legitimação política, conceitua-se em espaço de efetivação de direitos. Nesta perspectiva, a avaliação pode ser um instrumento de controle social e de promoção da cidadania.

Neste estudo, utilizou-se o que se denomina Avaliação *ex post*, que Silva (2005, p. 54) conceitua como aquela que é realizada durante ou após a execução do projeto. Esse tipo de avaliação busca obter elementos para fundamentar decisões qualitativas (continuar ou não com o programa) e quantitativas (manter a formulação original ou introduzir modificações). Tem-se aqui uma avaliação de processo.

Considerando a necessidade de avaliar de forma qualitativa e quantitativa a realidade das ações desenvolvidas no processo de implantação do SUAS, foi necessário envolver como sujeitos da pesquisa:

Gestor da política de Assistência Social;

Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social;

Equipes técnicas dos CRAS;

Instituições de Assistência Social;

Usuários da PNAS.

Foram realizadas junto ao Gestor da política de Assistência Social³, Equipes Técnicas dos CRAS⁴, Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social⁵, Entidades de Assistência Social⁶ e usuários dos CRAS⁷, entrevistas semi-estruturadas. De acordo com Minayo (2007, p. 64), a entrevista semi-estruturada combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada.

Também foi utilizada a observação sistemática como instrumento de

³ APÊNDICE A

⁴ APÊNDICE B

⁵ APÊNDICE C

⁶ APÊNDICE D

⁷ APÊNDICE E

pesquisa. Para a realização da observação utilizou-se um roteiro pré-elaborado⁸, o que viabilizou a coleta de dados que não são possíveis de obter com as entrevistas, qualificando a pesquisa.

Além da explicitação dos objetivos e da finalidade do estudo, foi fornecido aos respondentes o Termo de Consentimento Informado (ANEXO III), resguardando os cuidados éticos necessários à realização de estudos que envolvam coletas diretas.

Foi realizado um processo de revisão bibliográfica a partir das categorias (do método, explicativas da realidade, transversais e empíricas). Além das fontes apresentadas, foi utilizada análise documental a partir de minucioso estudo dos documentos produzidos pelo município. Para o tratamento dos dados qualitativos foi utilizada análise de conteúdo.

Para conceituar análise de conteúdo utilizou-se Minayo (2007, p. 303-308) que afirma:

[...] dizer respeito a técnicas de pesquisa que permitem tornar replicáveis e válidas inferências sobre dados de um determinado contexto, por meio de procedimentos especializados e científicos...Do ponto de vista operacional, a análise de conteúdo parte de uma leitura de primeiro plano das falas, depoimentos e documentos, para atingir um nível mais profundo, ultrapassando os sentidos manifestos do material.

Iniciou-se o trabalho de aproximação com o município de Itajaí logo que se definiu que os dados seriam coletados em um município de grande porte localizado no estado de Santa Catarina.

Optou-se por Itajaí porque entre os municípios que já tinham implantado o SUAS foi o que apresentou maior receptividade à realização da pesquisa e também ser de fácil acesso e próximo das capitais de Santa Catarina e do Paraná. Também motivou a escolha o fato de ser uma cidade portuária, com uma dinâmica produtiva em ascensão e, contraditoriamente, abrigar em seu interior problemas de prostituição, tráfico de drogas, ter sido considerada a cidade com maior concentração de casos de portadores de HIV, seus moradores terem sido atingidos por cheias freqüentes, ter uma grande quantidade de trabalhadores no mercado informal, considerando a indústria da pesca. Também chamou atenção o fato de o

⁸ APÊNDICE F

município ter rapidamente realizado um esforço no sentido de atender às exigências de implantação do SUAS.

Em 2007, fez-se o primeiro contato com a Secretária de Assistência Social, gestora da política. Foi apresentada a ela e à uma das Assistentes Sociais de sua equipe a proposta de pesquisa, que foi acolhida com muito entusiasmo. A gestão local via na proposta condições de qualificar e de dar visibilidade ao trabalho desenvolvido no município para a implementação da Política de Assistência Social.

A Secretária de Assistência Social colocou à disposição a documentação necessária para a realização do trabalho. Também garantiu que estabeleceria mediações para viabilizar as entrevistas com os técnicos, conselheiros e responsáveis por instituições de assistência social do município. Forneceu documento de autorização para a realização da pesquisa.

Em função de problemas de ordem pessoal, levou-se mais tempo que o desejado para concluir o projeto de pesquisa e obter a autorização do Comitê de Ética para a realização da coleta de dados. Neste ínterim, ocorreu nova eleição municipal. Havia dois candidatos, um a reeleição e o outro que já tinha passado por dois mandatos com interrupção de 2005 a 2008. Venceu o segundo, o que implicou em composição de nova equipe no executivo municipal.

Também aconteceu, no final da gestão e início da nova, uma grande cheia que atingiu praticamente 100% do município de Itajaí. A população sofreu muitas perdas e precisou de atendimento emergencial, principalmente pela equipe da Secretaria de Assistência Social, que foi mobilizada, dada a situação de calamidade pública do município. A situação foi amplamente divulgada pela mídia nacional, dadas as suas proporções.

Em função destes fatos, foram necessárias novas tratativas com a nova equipe de governo, o que foi dificultado pelo envolvimento da nova gestora da política com a reconstrução do município.

Por estas razões foi possível somente no segundo semestre estabelecer novos contatos. A nova gestora recebeu a proposta e quis conhecer o projeto, considerando sua situação de estar iniciando um trabalho em um momento de

grande destruição do município.

Era prioridade naquele momento a reconstrução do porto, que não estava podendo receber navios. O fechamento do porto comprometia a economia e a situação de trabalho de uma parcela expressiva da população que tinha suas atividades vinculadas ao funcionamento do porto em toda sua capacidade.

Em setembro de 2009, foi possível realizar o trabalho de coleta de dados, que foi totalmente facilitado pela Secretária e sua equipe, tanto no fornecimento de dados, como no deslocamento para acesso aos CRAS, instituições e demais locais onde a Política de Assistência Social é desenvolvida. A equipe permitiu a participação em reuniões de trabalho, observação dos diferentes espaços e permitiu o acesso a informações. O clima entre a pesquisadora e a equipe foi de muita cordialidade e colaboração.

Foi assumida com a equipe a devolução dos resultados como compromisso ético, que será efetivado a partir da defesa oral da tese à banca examinadora em sessão aberta. Também será realizado seminário no município de Itajaí, além da divulgação de resultados por meio de eventos científicos e publicação de artigos.

O intuito, ao relatar detalhadamente as dificuldades que marcaram o processo e a sua superação, é dar visibilidade ao movimento de investigação com suas diferentes etapas e possíveis adversidades. Elas nem sempre são previsíveis, como o caso das cheias em Itajaí, que podem alterar os tempos planejados para a investigação. Os imprevistos exigem do pesquisador determinação e flexibilidade no plano de estudo, porque fatores externos podem exigir ampliação dos prazos nas diferentes etapas planejadas. Porém, como bem destaca Marx (apud FERNANDES, 1989, p. 19), “não há estrada real para a ciência, e só tem probabilidade chegar aos seus cimos luminosos àqueles que enfrentam a canseira de galgá-los por veredas abruptas”.

CAPÍTULO IV

4 A HISTÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ

Este é o momento de apresentar os resultados do trabalho de pesquisa realizado que tem como finalidade subsidiar a análise do processo de implantação da Política de Assistência Social em nível municipal. Primeiramente, é preciso apresentar de forma situada e contextualizada o município de Itajaí (*lócus* de realização da pesquisa), seguido do processo de construção da Política de Assistência Social e a implantação do SUAS neste contexto.

Para apresentar os dados referentes a este processo, serão utilizados os resultados obtidos com a pesquisa documental, observação e entrevistas realizadas. Os documentos pesquisados foram obtidos junto à Prefeitura Municipal de Itajaí. A leitura e análise desses documentos possibilitaram a construção do que será apresentado a seguir.

a) O Município de Itajaí – lócus da pesquisa

A pesquisa realizada com relação à fundação do município de Itajaí, localizado no estado de Santa Catarina, mostra que as terras ocupadas pelos portugueses eram habitadas por índios Botocudos ou Caingangues, do grupo Tapuia, hoje denominados Xokleng. Também à beira mar viviam os Carijós, que já haviam sido quase que totalmente exterminados.

Data do século XIX a ocupação do território localizado às margens da foz do rio Itajaí-Açu por imigrantes açorianos, incentivada por políticas de povoamento dirigidas ao sul do país. No início desse século aconteceu de forma mais intensa o comércio dos habitantes desta região com outras vilas do litoral de Santa Catarina, levando à criação do que se denominava “povia” por Agostinho Alves Ramos, que viu neste local boas chances para o estabelecimento de casas de comércio.

Em 31 de março de 1824, Itajaí foi fundada com a instalação do Curato do Santíssimo Sacramento de Itajahi. Sua população era formada predominantemente por lusos açorianos. Entre seus primeiros habitantes, também, está um contingente significativo de alemães, italianos e poloneses. A Paróquia Santíssimo Sacramento de Itajahi foi elevada à vila em 04 de abril de 1859 e emancipada em 15 de junho de 1860, quando aconteceu o seu desmembramento de Porto Belo.

Um dos fatores que contribuiu para o desenvolvimento da cidade foi o Porto de Itajaí, que anteriormente a sua fundação já servia como local privilegiado para o acesso dos imigrantes a Itajaí. As obras do porto iniciaram no início do século XX e continuaram ao longo de várias décadas. As atividades portuárias incorporaram-se às atividades econômicas do município, tendo como consequência o deslocamento da atividade madeireira sua principal fonte de produção, para a indústria pesqueira.

Em relação à atividade política, o município mesmo antes de sua emancipação já contava com um deputado estadual eleito para a Primeira Assembléia Legislativa da então Província de Santa Catarina. A participação política se deu de forma menos intensa nos tempos do Império, mas de maneira efetiva durante a República, que teve como características “discórdias e rivalidades entre republicanos e federalistas, desembocando na grande tragédia que foi a revolução de 1893” (Itajaí – História Política, 2003, p. 4). Itajaí esteve presente também na revolução de 1930, que “na verdade, abriu nova página na história de Itajaí, pois que propiciou o surgimento de inúmeras lideranças políticas, vindas das mais diversas camadas da população itajaiense” (Itajaí – História Política, 2003, p. 5).

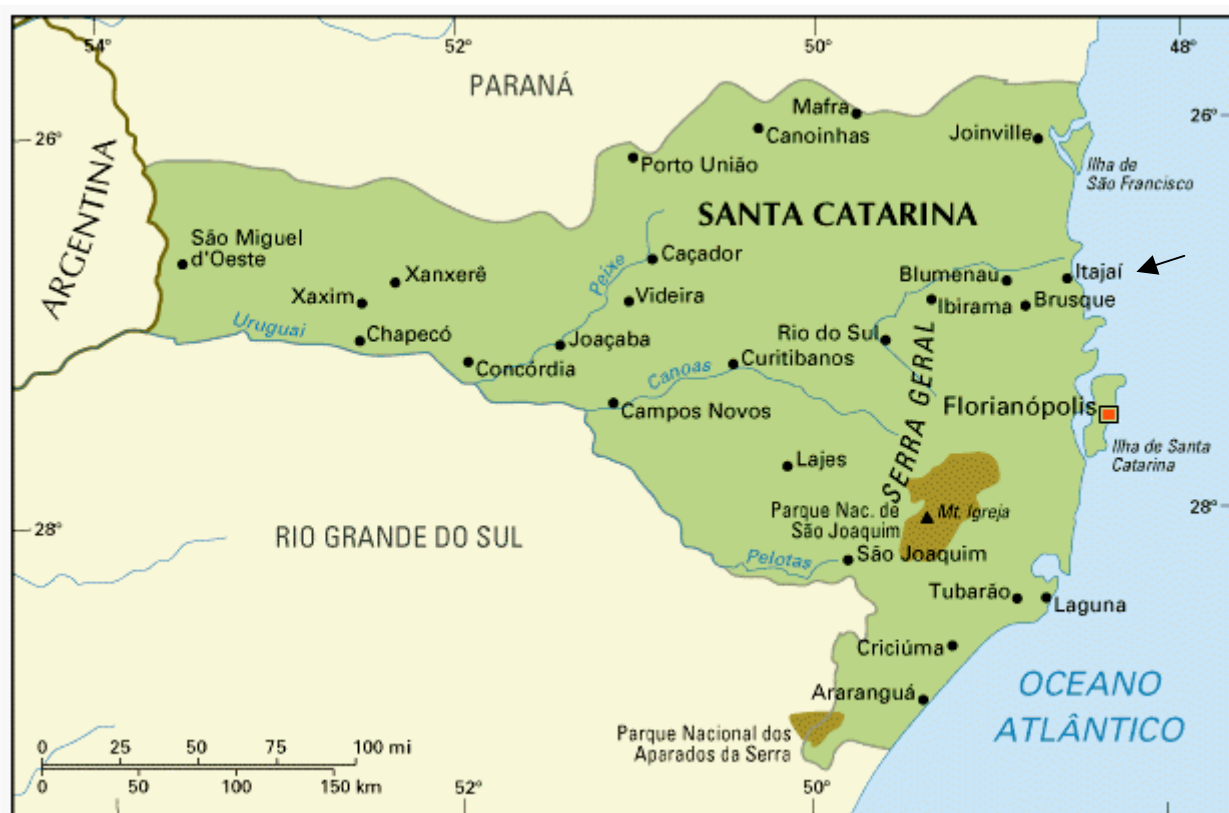
No que se refere à atividade produtiva, era basicamente vinculada à agricultura de produtos tais como “aipim, milho, feijão, cana, batatadoce e arroz; além do algodoeiro, pois com o algodão se fiavam em casa os panos para a vestimenta diária” (Itajaí – História do Município, 2003, p. 2). Os moradores também praticavam a pesca no rio. Outra atividade realizada no início de sua formação era a construção e o reparo de barcos. “Além da excelente mão-de-obra que aqui existia, a nossa região era muito conhecida pela boa madeira, apropriada para a construção naval” (Itajaí – História do Município, 2003, p. 3).

Itajaí, no começo de sua história, foi assolada por duas grandes inundações

(1880 e 1911), que obrigaram a população a processos de reconstrução.

As primeiras iniciativas relacionadas a políticas públicas foram a lei municipal n. 72 de 01 de janeiro de 1917, que tornava obrigatório o ensino primário para crianças de 7 a 12 anos e a instalação de um posto de saúde, em 19 de março de 1938.

Os dados do município de Itajaí aqui apresentados foram obtidos no documento Perfil de Itajaí elaborado em 2006.



Atualmente, o município de Itajaí conta com uma população de 162.000 habitantes, sendo 154.195 moradores na zona urbana e 5.544 no meio rural. A densidade demográfica é de 407 habitantes por km². A taxa anual de crescimento é de 2,24. Está situado na foz do rio Itajaí-Açu, possui uma área total de 304 km², distribuídos da seguinte forma: 78 km² de área urbana e 226 km² de área rural. Está localizado a 94 km da capital do estado de Santa Catarina, Florianópolis. Tem como limites ao norte o município de Navegantes, ao sul os municípios de Camboriú e Balneário Camboriú, a oeste os municípios de Ilhota, Brusque e Gaspar e ao leste o Oceano Atlântico. É o município sede da Delegacia da Capitania dos Portos e

também da microrregião da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí-Açu (AMFRI) formada por 11 municípios.

O porto de Itajaí é o maior de Santa Catarina e em nível nacional é o terceiro na movimentação de cargas containerizadas. O porto é a base da economia, juntamente com a pesca. Caracteriza-se por ser um porto essencialmente exportador. Os grandes mercados consumidores de produtos exportados pelo porto de Itajaí localizam-se no Oriente Médio, Europa, América do Norte e Extremo Oriente. Gera empregos diretos e indiretos para mais de 15.000 pessoas. As principais mercadorias movimentadas são frango, madeira, motores, fumo, têxteis, pisos cerâmicos, açúcar, veículos entre outros.

Destacam-se na economia do município a construção naval, exportação e importação do terminal local, exploração de petróleo, atividades portuárias, comércio e prestação de serviços. No setor industrial se destacam os gêneros de produtos minerais não metálicos, principalmente produção de cimento, indústria de produtos alimentares com predominância dos pescados industrializados e também indústria de papel, papelão e produtos de materiais plásticos. Com relação à produção agropecuária encontram-se principalmente o arroz irrigado, feijão, melancia, milho, oleácea, a criação de gado de corte misto, a avicultura e a suinocultura.

O turismo desponta como possibilidade para o município pelas praias e atividades ligadas ao setor, que vem se desenvolvendo no litoral catarinense. As atividades da área são voltadas à cultura local, esporte, artesanato com base na tradição da região, pelas Festas (Marejada – Festa Portuguesa e do Pescado) e pela gastronomia variada.

A movimentação de empregos no município é representada pelo índice de admissões, 43,86% e demissões, 39,9%. Do total de empregos, 48,95% são formais e os demais estão ligados ao mercado informal de trabalho, ou seja, 51,05%. O que chama a atenção é o fato de o município ter um setor produtivo diversificado e uma economia em desenvolvimento e um percentual maior de trabalhadores no mercado informal.

A renda média de Salários Mínimos incide na faixa de três a cinco salários mínimos por domicílio, representando 20,73%. Sendo que, 5,8% não têm rendimento

algum e 9,6% recebem menos de um salário mínimo. Os situados entre os de maior rendimento, acima de 30 salários mínimos, representam 1,7% das famílias de Itajaí.

Com relação à distribuição de renda, o que aparece é similar à realidade nacional, ou seja, de profundas desigualdades, pouco menos de 2% são os de maior renda e a maioria fica entre os sem renda e os que ganham até cinco salários mínimos. A situação é inconcebível numa economia com oportunidades tão diversificadas nos setores de produção agropecuária, industrial e de serviços.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,825, ocupando 181º no Brasil. Está acima da média de Santa Catarina, 0,791; da região sul, 0,771; e do Brasil, 0,699. Ao desdobrar o IDH de Itajaí tem-se o seguinte: renda - 0,767; longevidade - 0,803 e educação - 0,906.⁹

Apesar de um IDH acima da média estadual, regional e nacional, identificam-se em Itajaí assimetrias nas condições de vida da população, com uma minoria vivendo em situação privilegiada em relação a uma maioria que enfrenta dificuldades para acesso aos bens produzidos socialmente e a direitos. Porém, é importante destacar o índice referente à educação que contribuiu de forma significativa para elevar o IDH de Itajaí.

Com relação às políticas públicas, existe uma capacidade instalada considerável na Educação, Saúde, Assistência Social, Infraestrutura urbana. Porém, esta capacidade está desarticulada, não atendendo de forma integral as necessidades da população, principalmente para os de menor renda ou sem renda que não têm conseguido modificar sua realidade de pobreza e miséria.

O município conta com serviços públicos de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo (100% da população atendida), telefonia móvel e fixa, limpeza pública, infraestrutura de transporte viário urbano e interurbano .

A Política Municipal de Saúde é desenvolvida pela rede municipal, que administra a rede estadual e federal de saúde. Encontra-se em nível de gestão plena.

⁹ Fonte dos Dados www.planosdiretores.com.br/downloads/idhm_municipio.

Na área de educação, destaca-se nacionalmente por apresentar um dos menores índices de crianças sem escola. Conta com 26 escolas estaduais, 83 escolas municipais, 50 escolas particulares, uma Universidade (UNIVALI) e um Instituto Federal de Ensino Superior. Atende a Educação Especial por meio do ensino regular e instituições especializadas. Os cursos profissionalizantes são desenvolvidos por instituições privadas e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Social da Indústria (SESI).

O município possui uma Biblioteca Municipal com um acervo de 30.000 livros. Em Itajaí está instalada a Fundação Genésio Miranda Lins, espaço de desenvolvimento científico e manutenção da memória histórica por meio do Museu Histórico de Itajaí e do Arquivo Público de Itajaí.

O município implantou o SUAS em 2006. É considerado município de grande porte, conta com gestão plena, tem três Centros de Referência de Assistência Social e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social instalados, mas ainda não implantou o PAIF.

Os dados do município de Itajaí até aqui apresentados mostram uma cidade com grandes contrastes no que se refere à área socioeconômica. Por um lado, tem-se uma economia em ascensão, tendo como base as atividades portuárias ligadas à exportação de produtos e à pesca industrial. Porém, é preciso retomar e analisar os dados que apresentam que menos da metade da população está vinculada ao mercado formal de trabalho e mais da metade da população vive em condições precárias.

A seguir, será realizado o processo de contextualização histórica da Política de Assistência Social no município de Itajaí, para que se possam compreender os aspectos que envolveram a sua implantação.

b) Contextualizando a história da Política de Assistência Social no Município de Itajaí

Para discutir a Política de Assistência Social no município de Itajaí é preciso apresentar considerações sobre as condições de vida da população que tem

dificuldade de acesso aos bens materiais e sociais produzidos.

Os dados apresentados a seguir têm como base o trabalho de pesquisa que deu origem ao Mapa da Exclusão/Inclusão Social da cidade de Itajaí, produzido por Wilson Silva Junior (2007), que se constituiu na sua dissertação de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

O autor utilizou as dimensões de autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano, equidade e democracia para a construção do mapa da exclusão/inclusão da cidade de Itajaí.

Segundo Silva Junior (2007), a formação da área urbana do município de Itajaí não se deu de forma contígua, acontecendo um processo de expansão horizontal pela valorização fundiária de algumas áreas. A desigualdade espacial se agravou com a formação de uma periferia com infraestrutura precária e de uma população de alta renda fechada em condomínios.

Silva Junior, com base no Censo 2000, demonstra que 70% da população de Itajaí vivem em bairros pobres na periferia, com uma renda média de três salários mínimos. O autor afirma que “a dimensão da exclusão dessa parcela da população não é meramente econômica, mas está associada a elementos mais amplos, como as dificuldades de exercício de cidadania, acesso aos serviços e infraestrutura urbana” (SILVA JUNIOR, 2007, p. 44).

Com relação à totalidade do espaço urbano, Itajaí apresenta duas grandes divisões, a grande área voltada para o mar e limitada pelo rio Itajaí-Mirim, que dispõe dos melhores índices e, a outra, além do Itajaí-Mirim até a BR 101, que concentra os piores resultados.

A pesquisa de Silva Junior (2007) revelou que os maiores índices de exclusão estão presentes nas áreas Jardins, Portal, Nilo Bitencourt, Promorar I, II e III, Itaipava Velha, São Pedro, Canhanduba, Imaruí e Nossa Senhora das Graças. Cerca de 55.083 habitantes, 37,06% da população total, vivem nas áreas de piores condições socioespaciais.

A segunda fração dos índices de exclusão são as áreas de Salseiros, Votorantim, Rio Novo, Praia Brava e Rio Bonito, totalizando 29.401 moradores, 20%

do total da população. Somadas as duas faixas com os piores índices de exclusão, constata-se que a maioria da população de Itajaí (57,06%) vive em áreas com os piores índices de exclusão.

As áreas que possuem maiores concentrações de índices positivos são a região Central, a porção norte da Fazenda, Cabeçudas, Vila Operária, São João, São Judas, Dom Bosco e Costa Cavalcanti.

Destaca-se a área Nossa Senhora das Graças, que apresenta altos níveis de exclusão na dimensão equidade, contudo mostra uma grande capacidade de mobilização e participação política. Esta situação demonstra o quanto é difícil e demorado para as populações mais pobres o processo de emancipação, pois o acesso a direitos não é imediato. Isto se deve principalmente à forma de organização das sociedades capitalistas em classes, que permite a mobilidade social em tese, mas mantém mecanismos que tornam a ascensão praticamente impossível. No Brasil esta situação se torna mais grave pela estrutura política que trata a questão social a partir da lógica assistencialista como forma de desmobilização da classe trabalhadora. A população mesmo organizada tem dificuldade de colocar na agenda política suas demandas tratadas como carências e não como direitos.

O mapa da exclusão/inclusão de Itajaí mostra que as áreas com melhores índices de valorização são aquelas com melhores condições naturais e com os mais altos índices de inclusão. Também são as áreas mais carentes que têm sofrido com os desequilíbrios ambientais. As áreas de solos aluvionares são as que apresentam os piores indicadores socioespaciais. Essas áreas, de acordo com Silva Junior (2007) são de difícil construção, o que torna o preço da terra reduzido, favorecendo a ocupação por aqueles que têm menor renda. Em Itajaí as ocupações irregulares localizam-se em margens de rios sujeitas a inundações e áreas de morro com grande risco de deslizamento de terras. Estas constatações explicam por que nas grandes enchentes que assolaram Itajaí a população duramente atingida sempre é a de baixa renda.

Os dados até aqui apresentados referentes ao Mapa da Exclusão/Inclusão Social da cidade de Itajaí mostram que a maioria da população do município

(57,06%) vive em situação precária, considerando as condições socioespaciais associada à baixa renda e dificuldade de acesso a direitos.

Silva Junior (2007) aponta nas suas considerações finais que a distribuição dos recursos públicos na cidade de Itajaí apresenta um processo de exclusão territorial que o autor denomina de particularmente nefasta. Atribui isto ao fato do poder público nos últimos 20 anos não ter efetivado a contrapartida infraestrutural nos fluxos de informação, nem treinamento de pessoal para assumir a inovação tecnológica associada à geoinformação.

Ainda, o autor afirma que a Prefeitura de Itajaí não possuía uma política de informações coerente e estruturada para uso interno. Segundo Silva Junior (2007), os dados gerados eram exclusivamente utilizados para a captação de recursos. As informações geradas não eram utilizadas para o planejamento interno do governo, o que leva a demandas imediatistas e de varejo e, em geral se desconhecem as possibilidades de previsão futuras advindas de um histórico de dados.

A análise do autor referente à utilização dos dados para o planejamento do governo é um elemento importante, mas certamente não é o único. Para além dos dados também há a vontade política, a priorização, os interesses de grupos que detêm o poder, nem sempre explicitados. A informação, portanto, precisa estar articulada a decisões políticas que estabeleçam como prioridade a utilização dos dados para traçar estratégias e definir ações dirigidas ao enfrentamento das expressões da questão social.

A pesquisa realizada por Silva Junior (2007) representou uma prioridade do governo para o planejamento da gestão que se iniciava e que tinha como vontade política a implantação do Orçamento Participativo .

Segundo Silva Junior (2007, p. 98):

Após os trabalhos de mapeamento da Exclusão/Inclusão foi desenhado um padrão de dados que permitiu o desenvolvimento de uma metodologia para a distribuição do Orçamento Público com base nas situações de precariedade e pobreza existentes nas diversas localidades da cidade. A participação popular foi organizada através da formulação de políticas de distribuição dos recursos públicos (Orçamento Participativo), que possibilitou a organização de reuniões sistemáticas nas comunidades com a coleta de dados referentes às carências percebidas pelas comunidades.

Esta metodologia referente ao Orçamento Participativo não vem sendo seguida pela atual administração municipal, que adotou as tradicionais formas de realizar a gestão. Essa constatação corrobora a análise realizada anteriormente que aponta que o fator informação como ferramenta gerencial não é o único elemento a ser considerado no processo.

Mesmo que a gestão estratégico-participativa, a partir da modalidade de Orçamento Participativo, tenha sido abandonada a definição sócio espacial da exclusão/inclusão permite visualizar as áreas e as condições das famílias que ali residem. Essas informações possibilitam ao poder público, na definição de políticas públicas, dirigi-las aos que apresentam os piores índices de exclusão, porém depende do que é definido como prioridade para o governo.

O que historicamente se observa no município, entretanto, são conflitos de interesse, concepções assistencialistas de reprodução da exclusão social e de manutenção da pobreza. Na administração pública, observam-se avanços e recuos de acordo com as concepções de gestão de quem está à frente do governo. Tem-se ações, programas vinculadas às gestões e não a políticas de governo. Desta forma os programas, os projetos, as ações são descontinuadas ao sabor de governantes, impedindo a consolidação das políticas e superação das situações de exclusão vivenciadas pela população.

Até aqui foram apresentados dados referentes ao município de Itajaí nas dimensões histórica, econômica e social. É preciso, a seguir, demonstrar como o poder público e a população se organizam no enfrentamento da questão social, consequência de uma sociedade dividida em classes. Entre os diferentes modos de organização, será abordada aqui a Política de Assistência Social, objeto deste estudo, nos seus aspectos históricos, políticos e organizacionais, vinculada ao poder público municipal.

De acordo com o Plano de Assistência Social da Cidade de Itajaí 2006-2009, a trajetória histórica da Assistência Social neste município tem como base a atenção aos interesses de políticos, tratada numa perspectiva assistencialista, o que perpetua a exclusão social e a pobreza ao invés de superá-la.

Historicamente, o departamento de promoção social atuou a partir do que

denominam de Plantão Social, realizando atendimento individual e visitas domiciliares às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, fornecendo benefícios eventuais e de prestação continuada. As pessoas procuram o plantão social para atendimento de necessidades básicas emergenciais.

Para recuperar a história da Assistência Social no município de Itajaí foram pesquisadas as leis municipais que tratam da estrutura administrativa do poder público municipal definida para as gestões do município a partir de 1982. Em 09 de julho de 1982 foi definida a primeira forma de organização da assistência social pelo poder público municipal, Lei Complementar n. 1980, , que dispõe sobre a nova estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí. No Capítulo I, artigo 1º, inciso II, letra C, que trata dos órgãos de Administração Específica, está a Secretaria de Desenvolvimento Social. A seção VI, artigo 7º define que esta secretaria,

[...] tem por finalidade planejar, supervisionar, dirigir, coordenar e executar serviços relativos à educação, à cultura, ao esporte, à saúde pública e à assistência social no município; instalar e manter estabelecimento de ensino; atender ao programa de merenda escolar; promover e divulgar a cultura em seus vários aspectos; desenvolver a prática e o gosto pela educação física e os esportes em geral.

Cria-se, por meio dessa lei, entre outros o Departamento de Promoção Social. Nesse momento histórico se observa que as políticas sociais estavam ainda agrupadas e sua operacionalização se dava via departamentos. No caso da Assistência Social estava ainda ligada à concepção de promoção social e não de política pública voltada à autonomia dos sujeitos pelo acesso aos direitos.

Em 30 de novembro de 1983, a Lei de n. 2074, define nova Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí. Esta lei, no seu Capítulo I, Artigo 1º, Inciso C, inclui entre os órgãos administrativos específicos a Secretaria de Bem Estar Social. Define como finalidade desta secretaria na Seção VII, Artigo 8º:

Promover a saúde pública no município, através de planejamento e programas prévios, elaborados em conjunto com as Associações de Bairros e de classes, conveniar com as Entidades Assistenciais, a fim de promover o bem estar da população em geral; fornecer a população carente, meios para erradicar as carências sociais no município, atuar como órgão normativo em saúde pública e assistência social, bem como atuar, como serviço social em programas de organização de comunidades e promover a administração de Centros Infantis e Creches e assessorar o Chefe do Executivo nos assuntos de sua competência.

Vincula-se à secretaria somente o departamento de Saúde. É criada, também, a Secretaria de Educação, Cultura e Esporte. O desmembramento da Secretaria de Desenvolvimento Social em duas Secretarias é um avanço, mas quando a Secretaria de Bem Estar Social vincula suas ações ao Departamento de Saúde, compromete a finalidade da Secretaria e confere à Assistência Social uma situação de subalternidade.

Em 19 de novembro de 1988, é modificada novamente a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí, por meio da Lei n. 2429, que define no Capítulo I, Artigo 1º, inciso C os órgãos de administração específica, instituindo a Secretaria de Bem Estar Social, a Secretaria de Saúde, a Secretaria de Educação, a Secretaria de Cultura Esporte e Turismo, áreas que estavam até então agrupadas em duas secretarias.

Na Seção VII, Artigo 8º é definido como finalidade da Secretaria de Bem Estar Social:

Promover através do planejamento e programas prévios elaborados por equipe técnica ou em conjunto com as Associações de Bairro, de Classe, o bem estar da população em geral; fornecer à população carente os meios de atendimento efetivo, inclusive judiciário, instituindo mecanismos para erradicar as programas de organização da comunidade, ministrar cursos profissionalizantes; manter convênios com a União e o Estado para a execução de campanhas e programas sociais; auxiliar estabelecimento de convênios, com instituições de assistência social e fiscalizar sua execução; assessorar o Chefe do Executivo nos assuntos de sua competência e desempenhar ainda as demais tarefas que lhe forem destinadas pelo Chefe do Executivo.

No parágrafo único do Artigo 8º é criado o Departamento de Promoção Social, o Departamento Psicopedagógico, o Departamento Técnicoadministrativo e o Departamento de Assistência Judiciária.

Nota-se um avanço na construção da Assistência Social, que passa a compor uma secretaria municipal estruturada em departamentos e com finalidade específica diferente do que até então ocorria. É importante observar que 1988 foi o ano de promulgação da Constituição Federal, que contou com ampla participação dos movimentos sociais na definição por políticas públicas comprometidas com os interesses populares.

Em 04 de abril de 1990, seguindo o definido pela Constituição Federal de 1988, é aprovada e promulgada a Lei Orgânica do Município de Itajaí. Em seu Artigo 9º, que define a competência do Município em comum com a União e o Estado, encontra-se no Inciso II cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia de crianças, idosos e portadores de deficiência e, no Inciso X, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. No Capítulo V se encontram, do Artigo 159 até o Artigo 178 (ANEXO I), as definições a respeito da Política de Assistência Social para o município de Itajaí.

Observa-se no que se refere à Assistência Social, que a Lei Orgânica do Município dirige-se à proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e velhice, conforme texto constitucional. Os demais artigos refletem o debate da época em relação à Assistência Social, que será encontrado na Lei Orgânica da Assistência Social (1993), que virá regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, que tratam da Assistência Social.

A análise do texto da Lei Orgânica do Município de Itajaí reflete grandes avanços em relação aos textos legais anteriores, apesar de manter alguns termos como “adolescentes carentes”, “infratores”, “com desvio de conduta”, “abandonados”, “meninos (as) de rua”, muito distantes dos conceitos relacionados a esta temática. Ainda que com algumas posições conservadoras, observam-se definições e atribuições do poder público nunca antes manifestas.

Em 18 de dezembro de 1992, a Lei Complementar n. 1 dispõe sobre a nova estrutura administrativa do executivo municipal de Itajaí. No Capítulo I, Artigo 1, Inciso C, que trata dos Órgãos de Administração Específica, é mantida a Secretaria de Bem Estar Social e são criadas a Secretaria da Criança e do Adolescente e a Secretaria Geral, das Fundações e Fundos Municipais. Nesta mesma lei complementar criaram-se 15 Conselhos e Comissões Especiais, e uma Divisão de Conselhos e Comissões junto ao Gabinete do Vice-Prefeito.

Neste momento, já havia sido implantado o Estatuto da Criança e Adolescente, havia um movimento vigoroso pela definição e votação da Lei Orgânica da Assistência Social no país e definida a criação de Conselhos de Direitos e

Fundos Municipais, num processo crescente de descentralização das políticas públicas. Porém, o Município ainda não contava com um Conselho Municipal de Assistência Social, considerando que a LOAS só foi promulgada no ano de 1993.

A Seção VIII que trata da Secretaria de Bem Estar Social, no seu Artigo 9º, define como finalidade desta secretaria:

Promover, através de planejamento e programas prévios elaborados por equipe técnica ou em conjunto com as associações de bairros e de classe, o bem-estar da população em geral; fornecer à população carente os meios de atendimento efetivo, inclusive judiciário, instituindo mecanismos para erradicar as carências sociais do Município, bem como atuar como serviço social em programas de organização da comunidade; ministrar cursos profissionalizantes; manter convênios com a União e o Estado para a execução de campanhas e programas sociais; auxiliar o estabelecimento de convênios com instituições de assistência social e fiscalizar sua execução; aconselhar medidas de proteção da família e da população, contra os efeitos das habitações deficientes e insalubres; proceder a estudos e pesquisas sobre os problemas de habitação popular, tendo em vista seu aspecto social e as necessidades das classes menos favorecidas; acompanhar a execução de convênios e promover o assentamento de pessoas carentes, bem como fixar critérios de sua realização; assessorar o Chefe do Poder Executivo nos assuntos de sua competência e desempenhar ainda as demais tarefas que lhe forem destinadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Nesta lei, observa-se ainda no Parágrafo Único do Artigo 9º a criação dos seguintes Departamentos e Divisões:

1. Departamento de Promoção Social
 - 1.1. Divisão de Programas Educacionais Pré-Profissionalizantes
 - 1.2. Divisão de Programas Assistenciais Profissionalizantes
 - 1.3. Divisão de Programas Sociais
 - 1.4. Divisão de Reintegração Social
 - 1.5. Divisão de Valorização do Idoso
 - 1.6. Divisão de Distribuição de Leite
 - 1.7. Divisão de Apoio ao Trabalhador
2. Departamento Psico-Pedagógico

2.1. Divisão de Educação Complementar Especial

3. Departamento Técnico-Administrativo

3.1. Divisão de Serviços Gerais

3.2. Divisão de Administração de Pessoal

4. Departamento de Habilitação e Assentamento de Pessoas Carentes

4.1. Divisão de Habitação Popular

4.2. Divisão de Assentamento

Observa-se no texto da lei novas demandas atendidas pelo poder público, como as voltadas à habitação, questão fundiária, à proteção à família, à distribuição de leite (Programa do Governo Federal), apoio ao trabalhador, e ao idoso. Também cabe acrescentar o fato de que a organização da Secretaria em Departamentos e Divisões voltadas aos programas sociais e inclusive à administração de pessoal e serviços gerais demonstra o interesse em estruturá-la e possibilitar condições mais adequadas para o desenvolvimento das ações.

Em 14 de dezembro de 1994, é constituído o Conselho Municipal do Bem Estar Social e criado o Fundo Municipal a ele vinculado por meio da Lei n. 2955. De acordo com a referida lei, em seu Artigo 1º, o Conselho é de caráter deliberativo e tem a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implantação de programas na área social, tais como de habitação, de saneamento básico, de promoção humana e outros. O Conselho também tem a função de gerir o Fundo Municipal de Bem Estar Social, destinado a propiciar apoio e suporte financeiro à implantação de programas de área social, tais como de habitação, de saneamento básico e de promoção humana voltados à população de baixa renda.

O Conselho e o Fundo foram criados principalmente para atender às questões de habitação e fundiárias, considerando que os recursos do Fundo em sua totalidade, de acordo com a lei, eram para ser aplicados em ações voltadas para estas questões. O Conselho foi formado por representantes da comunidade e do poder público de forma paritária. A presidência do Conselho era exercida por

representante do Executivo. As competências do Conselho estavam todas voltadas para a gestão do Fundo.

Pode-se observar que o Conselho foi criado principalmente para gestão do Fundo, que deveria atender questões habitacionais, sendo que a direção ficava vinculada ao Executivo. O Conselho, portanto, mostra-se limitado em suas funções e sob controle do Executivo.

Apesar de se encontrar avanços na lei Orgânica do Município, a criação deste Conselho, embora importante, não se aproxima do que lá se define e do que dispõe a Lei Orgânica de Assistência Social, já promulgada em 07 de dezembro de 1993 .

A Prefeitura Municipal de Itajaí só em 10 de maio de 1996, por meio da Lei de n. 3076, cria o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e institui o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Agora, o Conselho segue o definido na LOAS e passa à condição de órgão deliberativo do Sistema Municipal de Assistência Social, com função de definir, avaliar e fiscalizar os serviços, as ações das entidades públicas e privadas do município. Também deve contribuir na construção do Plano Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência, com função de realizar o monitoramento e avaliação dos mesmos.

Em 26 de dezembro de 1997, a Lei Complementar n. 02 modifica novamente a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí, que cria a Secretaria de Desenvolvimento Social e a Secretaria da Criança e do Adolescente. Nesta lei, são apresentados 17 Conselhos Municipais e 04 Comissões Municipais, definidos como Órgãos Colegiados de Assessoramento.

A Secretaria de Desenvolvimento Social tem a finalidade de:

Executar a política municipal de desenvolvimento na área de assistência social, visando amparar e proteger a família, a maternidade, a velhice e os deficientes físicos, promovendo sua integração ao mercado de trabalho; promover a política habitacional do município; atuar como serviço social em programas de organização de comunidade; ministrar cursos; manter convênios com o Estado e a união para a execução de programas e ações de natureza social; assessorar o Prefeito Municipal nos assuntos de sua competência e desempenhar ainda as demais tarefas que lhe forem destinadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Fica definido como estrutura básica para a Secretaria o seguinte:

1. Departamento de Promoção Social
 - 1.1. Divisão de Programas Educacionais Pré-profissionalizantes
 - 1.2. Divisão de Programas Assistenciais Profissionalizantes
 - 1.3. Serviço de Ações Integradas
 - 1.4. Divisão de Reintegração Social
 - 1.5. Serviço de Apoio ao Trabalhador
 - 1.6. Serviço de Cadastramento de Pessoas Carentes
 - 1.7. Serviço de Distribuição de Cestas Básicas
 - 1.8. Serviços de Valorização do Idoso
2. Departamento de Orientação Jurídica
3. Departamento Técnico-administrativo
 - 3.1. Divisão de Administração de Pessoal
 - 3.2. Divisão de Serviços Gerais
 - 3.2.1. Serviço de Controle Interno

Observa-se que apesar das conquistas no texto da Lei Orgânica Municipal e de criação do CMAS, quando se trata da definição da Estrutura Administrativa os avanços são pontuais, predominando uma estrutura pouco arrojada, vinculada a uma forma de gestão baseada em princípios tradicionais. Mesmo a criação de uma Secretaria voltada à Criança e ao Adolescente segmenta o processo pela ausência de proposta de articulação entre as Secretarias.

Esta estrutura é mantida por mais quatro anos, considerando a reeleição do prefeito. Só em 2005, quando assume o novo chefe do executivo eleito, é que acontecem modificações na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí. Em 14 de julho de 2006, pela Lei Complementar n. 87, é criada a Secretaria de Assistência Social que tem como finalidade responder por todas as políticas de

desenvolvimento, na área de Assistência Social, visando orientar e proteger o cidadão e sua família.

A Secretaria de Assistência Social passa a ter a seguinte estrutura:

1. Gabinete do Secretário
 - 1.1. Gerência de Gestão
 - 1.1.1. Assessoria de Gestão
 - 1.1.2. Assistência de Gestão “A”
2. Diretoria Executiva de Políticas Temáticas
3. Diretoria Executiva de Orientação Jurídica
4. Diretoria de Proteção Social
 - 4.1. Assessoria de Direção.

Este foi um momento decisivo no que se refere à Assistência Social no município de Itajaí, pois a criação da Secretaria foi fruto de uma decisão política do governo municipal de implantar a Política de Assistência Social com a construção do Sistema Único de Assistência Social em conformidade com PNAS e NOB SUAS.

A Lei Complementar n. 87, que cria a Secretaria de Assistência Social, é de 14 de julho de 2006. Portanto, aproximadamente dezessete meses após a posse do Executivo Municipal. A nova estrutura da Secretaria foi elaborada por uma equipe de trabalho que tinha como função propor o reordenamento da então Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES).

A Equipe de Trabalho apresentou proposta para reordenação do quadro funcional, da estrutura organizacional e das ações da Secretaria, em conformidade com “normativa do SUAS, visando desenvolver ações nos níveis de proteção social básico, especiais de média e alta complexidade e também de vigilância socioassistencial.” (Detalhamento do reordenamento da SEDES, 2005, p. 19)

A proposta da equipe de Trabalho, que posteriormente foi implantada, consta

do seguinte:

Gabinete do(a) Secretário(a) com um grupo de trabalho formado por Secretária Executiva e Assessoria Técnica – Advogado, Assistente Social, Psicólogo e Contador, assim estruturado com a finalidade de amparar tecnicamente no sentido de orientar, esclarecer, avaliar, sugerir com propriedade para a tomada de decisão.

Departamento Administrativo composto por um Gerente de Recursos Humanos, Psicólogo, Assistente Social e Técnicos em atividades administrativas e informática e motoristas.

Departamento de Proteção Social Básica – é concebido com base nas definições de proteção básica das leis e normas de Assistência Social (caráter preventivo, processador de inclusão social).

Este Departamento:

[...] inclui todas as ações em nível de prevenção, orientação e encaminhamentos ao público alvo da Assistência Social (Famílias, Idosos, Mulheres, Pessoas com Deficiências entre outros) que se encontram em situação de vulnerabilidade, de risco pessoal e social. (Detalhamento do reordenamento da SEDES, 2005, p. 7).

É definida a criação de um Departamento de Vigilância Socioassistencial que terá como:

[...] função produzir, sistematizar informações, construir indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e pessoas nos diferentes ciclos da vida. Cabe também a vigilância social identificar pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou abandono, identificar ainda a incidência de crianças, adolescentes, jovens e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças. Da mesma forma indicar a incidência de vítimas de apartação social que lhe impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência, e também exercer vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam em forma de albergues, abrigos, residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Inclui também a vigilância do Sistema de Dados das Organizações de Assistência Social. Dando forma à responsabilidade do SUAS em instalar o Cadastro Nacional de Entidades Prestadoras de serviços socioassistenciais. (Detalhamento do Reordenamento da SEDES, 2005, p. 15).

O Departamento de Vigilância Socioassistencial deveria ser constituído por um profissional da área social, diretor do programa, um técnico em atividades

administrativas. Também por uma Coordenadoria de Programas e Projetos Sociais, composta por três Assistentes Sociais, um Cientista Político, um Estagiário do Curso de Graduação em Serviço Social e um Agente de Atividades Administrativas. Também é previsto um programa de Monitoramento e Avaliação formado por três Assistentes Sociais, um Psicólogo, um Estagiário do Curso de Graduação em Serviço Social, um Advogado, um Pedagogo e um Agente de Atividades Administrativas. Também neste Departamento deveria localizar-se a Secretaria Executiva para os CMAS e CMI, com Assistente Social, Advogado e Agente de Atividades Administrativas. O processo de reordenamento previa a contratação de 54 funcionários e a dispensa ou realocação de 23 Educadores Sociais e 09 Agentes de Serviços Gerais.

O reordenamento da Secretaria de Desenvolvimento Social, depois denominada Secretaria de Assistência Social, pressupôs transformações estruturais importantes para a implantação da Política de Assistência Social no município.

A partir das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, de sua gestão na perspectiva do Sistema Único de Assistência e das discussões da Norma Operacional Básica no ano de 2006, era necessário que o município adequasse as normativas vigentes da Política de Assistência Social, no arcabouço da sistematização da operacionalização era necessário que o município aderisse a nomenclatura do Comando Único "Assistência Social", então no primeiro semestre do ano de 2006 a Secretaria do Desenvolvimento Social passa a ser denominada de Secretaria de Assistência Social, correspondendo a garantir ao município a continuidade dos serviços socioassistenciais preconizados no Sistema Único de Assistência Social que estabelece Proteção Social Integral em Básica, e Especial de Média e Alta Complexidade. (Carta de Apresentação da Secretaria de Assistência Social, 2007, p. 5)

O novo desenho institucional de gestão tem como base a modernização administrativa e gerencial das ações socioassistenciais e utiliza do planejamento estratégico, visando:

[...] a atividade racional, processual, com dimensões técnicas e políticas, através da qual se exerce uma ação sobre variáveis empíricas de uma dada realidade que são apresentadas por meio de diagnóstico, relatórios mensais, monitoramento das ações e fiscalizações dos princípios determinantes da política de assistência social, deliberações das conferências de assistência social e avaliação do plano municipal de assistência social. (Carta de Apresentação da SAS, 2007, p. 15).

O documento de apresentação da Secretaria de Assistência Social, assinado

pela gestora que estava à frente da Secretaria, apresenta como objetivo consolidar a política pública de Assistência Social no município de Itajaí com a finalidade de promover a inclusão social por meio de ações voltada para a população em geral.

Com este foco de atenção a Secretaria de Assistência Social, através de sua gestora, sua equipe e o apoio do Governo, nas ações de atendimento as famílias, estabelece um olhar diferenciado para a Política de Assistência Social, implantando o Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Itajaí, o que representa um avanço na trajetória das políticas sociais do município, pois a efetivação deste sistema visa desenvolver a intersetorialidade entre o Poder Público e as Instituições Não Governamentais, consolidando, integrando e articulando a Assistência Social com as demais políticas públicas, como estabelece o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Carta de Apresentação da Secretaria de Assistência Social, 2007, p. 8).

O documento apresenta, ainda, ações para a implantação da Política de Assistência Social em Itajaí, tais como:

Implantação de três Centros de Referência da Assistência Social - CRAS. Em dezembro de 2005, no Bairro Nossa Senhora das Graças, 13/06/2006 no Bairro Promorar e em 15/06/2007 no Bairro Imaruí.

Cadastro Único do município de Itajaí com aproximadamente 5134 famílias, destas 3000 beneficiadas diretamente pelos programas da Secretaria.

Cartão Cidadania – instituído pela lei Ordinária de Itajaí-SC, n. 4345 de 24 de junho de 2005 que dispõe sobre benefícios eventuais aos cidadãos carentes, criação do Cartão Cidadania. Este último é um cartão de compras, que dá direito ao beneficiário a utilizá-lo na aquisição de gêneros alimentícios. É destinado às pessoas carentes e suas famílias domiciliadas em Itajaí há dois anos e com renda familiar igual ou inferior a cinquenta por cento do salário mínimo Per capita. Foi criado para atender necessidades advindas de situação de vulnerabilidade temporária, obedecendo ao critério de repasse, para famílias com até quatro pessoas, 11,67% do Salário Mínimo vigente e para famílias com mais de quatro pessoas, 16,67%. A manutenção do benefício depende de disponibilidade técnico-financeira de recursos do município e enquanto perdurar a necessidade do beneficiário. O cartão foi criado para substituir a distribuição de cestas básicas.

Benefícios Eventuais – consiste na concessão de fotos para documentos,

auxílio funeral, encaminhamento para confecção de documentos, passagens para tratamento de saúde e retorno à cidade de origem, lentes para óculos.

Fraldas Geriátricas – pessoas portadoras de deficiência que necessitam de uso contínuo de fraldas recebem quatro pacotes/mês e/ou em casos emergenciais (acidentes, internação hospitalar).

Farináceos – benefício repassado a crianças em situação de baixo peso com idade inferior a dois anos, portadores de deficiência e idosos que possuem dificuldade para alimentar-se.

Bolsa Família – programa de transferência de renda, destinado às famílias que estão em situação de pobreza e extrema pobreza. Criado pela Lei n. 10.836 de 09/01/2004.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI – visa combater a situação de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes, que estão desenvolvendo atividades de trabalho consideradas insalubres, danosas e perigosas por meio de ações socioeducativas.

Casamento Coletivo – é uma ação socioassistencial que visa à união de casais que estão vivendo em união estável por diversos anos, sem possuírem condições financeiras de custearem as despesas da união civil. Os casais participantes do Casamento Coletivo recebem uma festa com bolo, refrigerantes e flores oferecidas pelo governo municipal para promover a integração entre os casais.

Benefício de Prestação Continuada – BPC – destinado às pessoas idosas com mais de 65 anos e/ou portadores de deficiência que não recebem benefícios da Previdência Social e que não possuem condições para garantir sua sobrevivência com dignidade.

Orientação Jurídica – realização de atendimentos na área jurídica, direcionados a: pensão alimentícia, separação judicial, guarda de crianças e adolescentes e idosos, inventários, vítimas de maus tratos de crianças, adolescentes e idosos.

Programa de Orientação ao Migrante – realizadas abordagens (praças,

viadutos, praias) a pessoas em situação de/na rua, identificando e conduzindo-as ao Plantão Social da Secretaria de Assistência Social – SAS para encaminhamentos.

Casa de Apoio Social – abriga pessoas em situação de/na rua, em caráter transitório, até que os profissionais da Secretaria de Assistência Social realizem todos os encaminhamentos cabíveis, visando inserir os abrigados em seu núcleo familiar e mercado de trabalho.

Projeto João de Barro – visa o atendimento emergencial de famílias em situação de vulnerabilidade social. Atende aos encaminhamentos de setores governamentais e não governamentais. São amparados com auxílio de materiais de construção, móveis, eletrodomésticos, roupas, calçados entre outros.

Programa Sentinela – destinado ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência e exploração sexual. Garante atendimento especializado às famílias por meio de ações socioeducativas de prevenção e orientação.

Natal Solidário - campanha idealizada pela Secretaria de Assistência Social, com a finalidade de proporcionar um Natal mais digno e humanizado às famílias vinculadas aos Programas Sociais do município.

Ação Cidade Solidária – são desenvolvidas campanhas sociais com setores empresariais, governamentais, não governamentais e emissoras de TV. Os atendimentos são focados na prevenção, orientação e na promoção da cidadania. Os serviços são disponibilizados à comunidade no período em que são realizados os eventos.

Grupos descentralizados – espaços que visam à inclusão social do público da terceira idade por meio da oferta de cursos, atividades esportivas e culturais. São atendidas 27 unidades de grupos descentralizados.

Centros de Múltiplo Uso (CMU), espaços que visam atender o público da terceira idade. Oferecem atividades de inclusão social, cursos de trabalhos manuais, atividades esportivas e culturais. Existem quatro Centros de Múltiplo Uso localizados nos bairros Fazenda, Promorar, Cordeiros e Rio Bonito.

Centros de Referência da Mulher Cidadã (CRM), o município possui oito

CRMs, que atendem a população feminina das mais variadas faixas etárias, promovendo o ensino de atividades que visam à geração de renda, bem como a inclusão social e promoção da cidadania.

Centros de Convivência do Idoso (CCI), contam com duas unidades de CCI, uma no Bairro São Judas e outra no Bairro São João. Oferecem alimentação, atividades artísticas, esportivas, artesanais e socioassistenciais.

A análise das ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Itajaí permite visualizar que elas estão divididas entre as essenciais para a implantação do SUAS, como a criação dos CRAS e o Cadastro Único, as voltadas para concessão de benefícios, as relacionadas a Programas do Governo Federal, as dirigidas a públicos específicos e ações de características tradicionais como as campanhas em datas comemorativas ou para atender demandas específicas.

No documento de apresentação da SAS se encontram dados levantados para compor o Diagnóstico Social dos Serviços Socioassistenciais, que ainda são significativos e servem de referência para a Política de Assistência Social. De acordo com o referido documento, o número de usuários atendidos pelos programas socioassistenciais do município era de 13.147 famílias. O documento aponta para a existência de demanda reprimida de usuários aguardando o Cartão Cidadania e concessão de benefício do Programa Bolsa Família. Aponta também para a necessidade de implantação de mais CRAS em áreas de maior vulnerabilidade ainda sem cobertura da Política e implantação do CREAS.

Com relação aos programas implantados, o Bolsa Família, PETI e Sentinela recebem recursos federais. A Casa de Apoio Social, o Programa de Orientação ao Migrante e o Abrigo Novo Amanhecer recebem recursos estaduais. O Plantão Social e a Casa Lar são mantido somente com recursos do município. Foram disponibilizados, em 2007, 2,6% do orçamento do município em recursos para a Assistência Social.

O diagnóstico aponta as seguintes mudanças realizadas no município desde a aprovação da PNAS e NOB-SUAS: alteração da nomenclatura do Comando Único da Assistência Social, o Reordenamento das Ações Institucionais, implantação dos CRAS e contratação de profissionais por concurso público, capacitação de recursos

humanos pela SAS e Secretaria de Estado. Também foram realizados nos espaços de trabalho debates e discussões sobre a temática com os usuários.

Como já foi afirmado anteriormente, o município é considerado de grande porte e está habilitado na gestão plena. Em 2007 possuía três CRAS e já previa a implantação de outros dois. No mapeamento das áreas de vulnerabilidade social pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, foram mapeadas 22 áreas, sendo que os CRAS atendem de forma parcial estas áreas. Para que haja cobertura total nesses espaços há necessidade de contratação de Equipes multidisciplinares e instalação de espaços físicos conforme a necessidade local.

Até 2007 os CRAS haviam realizado de forma parcial o diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social, conforme preconiza o SUAS. Dos implantados, o CRAS Nossa Senhora das Graças e PROMORAR compartilhavam área física com as Associações de Moradores dos Bairros. Atualmente, o CRAS Nossa Senhora das Graças ainda ocupa espaço da Associação de Moradores, o que é proibido conforme resolução da Comissão Intergestores Tripartite n. 06 de 01 de julho de 2008.

A articulação dos CRAS tem se dado de acordo com o já referido documento com as Secretarias Governamentais, Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselhos de Políticas Públicas e encaminhamentos à Rede de Proteção Social Básica e Especial.

Em 2007 a NOB/RH/SUAS estava em fase de discussão entre os profissionais da Assistência Social e o Plano Plurianual de Assistência Social estava sendo seguido parcialmente. O município vinha encontrando dificuldade quanto à priorização dos recursos e contratação de equipes multiprofissionais e sua avaliação era restrita às conferências para a verificação do cumprimento de metas.

Atuavam na SAS, no momento de realização do diagnóstico, 137 profissionais, sendo 23 de nível superior completo. Segundo o relatório, este número de profissionais é insuficiente.

Por meio do diagnóstico, foram definidas três principais problemáticas do município de Itajaí na área da Assistência Social, como segue:

Migração – no atendimento é constatado o encaminhamento para o município para atendimento social de usuários de outras regiões, onde possuem endereço fixo.

Mulheres Vítimas de Violência – o município de Itajaí não possui atendimento para estas mulheres de forma integral. São realizadas ações paliativas mediante atendimento na Delegacia da Mulher.

Abrigamento de Adolescentes - o município possui atendimento em regime de abrigamento e é fiscalizado pelo Ministério Público, Conselho Tutelar e Secretaria da Criança e do Adolescente.

A análise dos dados referentes ao Diagnóstico Social dos serviços Socioassistenciais mostra demanda reprimida em relação a benefícios e necessidade de ampliação de atendimento através da criação de novos CRAS e do CREAS. Com relação aos programas governamentais, contam com os definidos pelo Governo Federal e municipal, todos dependentes de recursos das três esferas de governo. É importante destacar a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social e sua reestruturação administrativa com contratação de pessoal por concurso público. Cabe destacar que embora tenham sido criados três CRAS não são suficientes porque não cobrem a totalidade das áreas de vulnerabilidade social do município. Também aqui é necessário destacar que o pessoal contratado tem se mostrado numericamente insuficiente, considerando as demandas da Política de Assistência Social no município.

Considera-se que a realização parcial do diagnóstico das áreas de risco e vulnerabilidade social compromete a proposta de atendimento pelo SUAS, porque o conhecimento da realidade social é fundamental para a definição de prioridades e das ações. É preocupante também o fato de ser considerado como rede de Proteção Social Básica e Especial o conjunto de Programas, Entidades do município que coexistem de forma desarticulada, fragmentada em oposição às definições conceituais da PNAS/SUAS.

Aponta-se aqui como situação que requer atenção o fato de o Plano Plurianual de Assistência ser objeto de acompanhamento somente nas Conferências para verificação do cumprimento de metas. Há necessidade de vigilância sistemática, contínua do planejamento e da aplicação dos recursos para a

Assistência Social.

Quanto aos principais problemas apontados pelo diagnóstico, a migração se dá principalmente porque Itajaí atrai trabalhadores de outros municípios e de outros estados em busca de emprego, principalmente nas atividades portuárias e na pesca industrial. As mulheres vítimas de violência e o abrigo de adolescentes são resultado da situação de pobreza da maioria da população. Aponta-se, também, a dificuldade do poder público em estabelecer como prioridade o atendimento integral às famílias. Aqui está posta uma contradição do município de Itajaí que é ter um IDH alto, superior à média e uma situação desfavorável quando se analisam dados referentes à situação de sua população que é pobre e tem dificuldade no acesso a direitos.

Até aqui foi realizado um trabalho de contextualização sobre a Política de Assistência Social no município de Itajaí, numa perspectiva histórica, ou seja, como parte do método dialético no processo desvendamento do real. É através deste movimento de mergulhar no passado que é possível explicar o presente. Este processo de reflexão histórica mostrou que no município de Itajaí, assim como na história da Assistência Social, as primeiras formas de práticas nesta área têm como base o assistencialismo e a ajuda, que não permitem a superação da condição de pobreza em que vivem as populações, pelo contrário, a reafirmam.

Os governos não reconheciam a Assistência Social como política. Só em 1982 aparece nos documentos legais, mas ainda diluída em estruturas que aglutinavam assistência, educação, saúde, cultura e esporte. Sempre objetivando a erradicar carências, necessidades emergenciais por meio de campanhas, programas sociais, convênios com instituições de Assistência Social, ou seja, enfrentar desigualdades a partir de ações locais.

Quando passa a ter espaço próprio, é criada a Secretaria de Bem Estar Social, voltada para a promoção social, que ainda se caracteriza como uma forma distorcida de conceber a Assistência Social. Ela é concebida no campo das carências e não dos direitos, porque ainda a relação tem um peso importante, abrindo espaço para a política de privilégios e das trocas políticas, que se constitui a partir da dominação legitimada pela obrigação de retribuir o recebido.

Segundo se observa, apesar de nos textos legais constar a existência de grupos organizados, o que se encontra é um processo de organização por meio das associações de moradores com a finalidade, principalmente, de minimizar as carências. Não há indícios de reflexão sobre a sua condição de dominação, para que a superem de forma a garantir a autonomia e a efetivação de direitos.

No Brasil a Assistência Social só passa a ter espaço na agenda política num momento de crise econômica e com a abertura política, que permite a organização dos movimentos sociais. Eles começam a ganhar espaço depois de um longo período de ditadura militar. Entre outras temáticas, a Assistência Social começa a ser discutida e pensada como alternativa no enfrentamento da questão social, desde que numa perspectiva de política pública, universal e de responsabilidade do Estado, retirando-a da condição de ação de benemerência, assistencialista para a concepção de direito social.

Esta nova forma de ver e agir leva a uma profunda e difícil discussão, que consegue capilaridade na sociedade brasileira e passa para o Texto Constitucional de 1988, na condição de política pública de seguridade social ao lado da saúde e da previdência. A LOAS também apresenta significativos avanços neste sentido e condiciona a descentralização nos municípios da Política de Assistência Social.

Estes avanços levaram os municípios a se adequarem à nova realidade. Eles o fazem por determinação legal para o recebimento de recursos para os programas e ações de Assistência Social. Assim ocorreu no município de Itajaí, o que se pode observar no texto da Lei Orgânica do Município, que destina aproximadamente 20 artigos para a definição da política de Assistência Social.

Contraditoriamente, não se observa nas leis de criação do Conselho, que primeiro denominou-se Conselho Municipal de Bem Estar Social e o Fundo Municipal de Bem Estar Social e as leis que tratam da definição de estrutura o concebido no âmbito nacional e nas concepções da Lei Orgânica do Município.

Só em 1996, três anos depois da LOAS, o município passa a contar com um Conselho Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social. Pode-se afirmar que somente no governo que iniciou seu mandato em 2005 se observa a decisão política de constituir no município uma Secretaria de Assistência

Social e de reordená-la para atender o definido na PNAS/NOB-SUAS. As conquistas são mantidas pelo governo atual, mas a partir de uma forma positiva e tradicional de conceber a Assistência Social, colidindo com a equipe técnica que luta para evitar recuos ou retrocessos no encaminhamento da política.

A seguir, será apresentado de forma reflexiva o processo de implantação do SUAS. A análise partirá da pesquisa de campo realizada junto à Prefeitura Municipal de Itajaí, Secretaria de Desenvolvimento Social, entidades de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social.

CAPÍTULO V

5 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ

No presente capítulo será apresentado o processo de implantação do SUAS no município de Itajaí. Serão apresentados os resultados da análise dos dados coletados por meio de entrevistas junto aos Gestores, Usuários, Entidades de Assistência Social e representantes do Conselho Municipal de Assistência Social. A análise também contemplará os dados coletados a partir da participação em reunião do Conselho Municipal de Assistência Social, observações realizadas nos espaços visitados, a serem apresentados a seguir, e documentação pesquisada.

Foram entrevistadas nove Gestoras, ¹⁰doze Usuários, sendo dez vinculados aos três CRAS e dois atendidos pelo Plantão Social da Secretaria de Desenvolvimento Social. Participaram do processo de coleta de dados três Entidades de Assistência Social, uma que atende idosos, uma que trabalha com portadores de deficiência e uma voltada ao atendimento de adolescentes. Também foram ouvidos dois membros da diretoria do Conselho Municipal de Assistência Social e dois técnicos que compõem a equipe dos CRAS, além das coordenadoras, que foram classificadas como gestoras neste trabalho. Utilizaram-se também informações provenientes da participação da pesquisadora na reunião do Conselho Municipal de Assistência Social em setembro de 2009.

As entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos Gestores e nas Entidades. Os Usuários foram ouvidos nos CRAS e SEDES onde está localizado o Plantão Social. Cabe destacar que foram realizadas duas visitas em cada um dos CRAS e inúmeras nas SEDES. As Entidades foram visitadas e as entrevistas realizadas nestes locais. A reunião do Conselho Municipal de Assistência Social foi realizada na Prefeitura Municipal de Itajaí.

De acordo com a Carta de Apresentação da Secretaria de Assistência Social

de Itajaí (2007), o SUAS foi implantado em 14 de julho de 2006 por meio da Lei Complementar n. 87 que trata da Reforma Administrativa. Tinha como finalidade adequar o município às normas vigentes da Política Nacional de Assistência Social NOB/SUAS. A implantação se deu com a transformação da Secretaria de Desenvolvimento Social em Secretaria de Assistência Social e o reordenamento da mesma a partir das exigências da PNAS.

O desenho do Sistema Único de Assistência Social, de acordo com o referido documento, foi constituído pelo conjunto de serviços, programas e benefícios no âmbito da Assistência social prestados diretamente pelo poder público ou organizações não governamentais com recursos municipais, estaduais e federais.

O documento, quando trata da operacionalização da Secretaria de Assistência Social, define como proposta da gestão a consolidação da política pública de Assistência Social:

[...] visando promover a inclusão social através de programas socioassistenciais, desenvolvidos por equipes multidisciplinares, com ações voltadas para a população em geral, bem como outras especificamente desenvolvidas para o atendimento aos idosos, portadores de deficiência, crianças, adolescentes e principalmente aqueles núcleos familiares com seus direitos violados; não medindo esforços para assegurar os direitos sociais das famílias de Itajaí, conforme preconiza a Constituição Federal em seu artigo 227 (Carta de Apresentação da Secretaria de Assistência Social, 2007, p. 7).

No mesmo documento (2007, p. 13), aparece como finalidade da Secretaria de Assistência Social:

Planejar, organizar e implementar a Política Municipal de Assistência Social, englobando ações atividades e projetos tendo como diretrizes básicas o enfrentamento a pobreza através da geração de renda; atenção às famílias em situação de risco, aos grupos específicos (mulheres, idosos e portadores de deficiência), o atendimento especializado à criança e ao adolescente; o atendimento especializado ao migrante e morador de/na rua; e a estruturação da rede de proteção social e incentivo da participação na formulação de políticas na área de assistência social, com a participação dos Conselhos Municipais, sociedade civil e prestadores de serviço desta área.

No Relatório de Transição da Secretaria de Assistência Social (2008), que foi

¹⁰ Define-se como gestoras, neste trabalho, o conjunto das pessoas que realizam o trabalho de gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

encaminhado ao Prefeito eleito e sua equipe em 2008 para subsidiar o planejamento de suas ações, encontram-se os organogramas da Secretaria de Assistência Social. Eles representam as transformações estruturais acontecidas para atender as diretrizes da Política de Assistência Social e as normativas para a implantação do SUAS (ANEXO II).

A reestruturação administrativa da prefeitura de Itajaí, no que tange a Secretaria de Assistência Social provocou transformações significativas entre elas o reordenamento obrigatório do quadro de funcionários, a fim de se adequar as exigências para implantação do SUAS – organizando os elementos essenciais e imprescindíveis à execução desta política possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços (Vigilância Social, Proteção Social e Defesa Social e Institucional) e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas (Relatório de Transição, 2008, p. 27).

A Secretaria de Assistência Social procedeu inicialmente ao Cadastramento Único da população de Itajaí para identificação da situação socioeconômica das famílias de baixa renda. Utilizou como estratégia disseminar informações entre os educadores sociais das unidades escolares, orientadores educacionais e professores. Na área da saúde foram envolvidas as enfermeiras e coordenadoras das unidades de saúde, secretarias municipais e organizações não governamentais.

Em 2005, anteriormente à criação da Secretaria Municipal de Assistência de Itajaí, foi implantado o primeiro CRAS no Bairro Nossa Senhora das Graças. Em 2006 foi criado o segundo CRAS no Bairro PROMORAR e em 2007 foi implantado o terceiro CRAS no Bairro Imaruí.

Em 2007, foi realizado o Diagnóstico Social dos Serviços Socioassistenciais de Itajaí, através de um questionário elaborado pela Assistente Social da Associação Microregional da Região de Itajaí (AMFRI), respondido pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Itajaí, cujos dados serviram de base para o plano de trabalho da Associação.

Em 2009, os eleitos no pleito de 2008 assumiram a gestão do município de Itajaí. A atual gestão não realizou nenhuma alteração na estrutura da Assistência Social, embora reconheça necessidade de modificações, considerando novas demandas e necessidades decorrentes do próprio processo de implantação do

SUAS. A atual administração mantém os três CRAS existentes, mas tem em seu planejamento a criação de um CRAS na área rural e outro para atender áreas ainda descobertas pelo SUAS.

A modificação que teve impacto foi a mudança do nome da Secretaria de Assistência Social, que passou a denominar-se Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social por um ato da Câmara de Vereadores. Houve um movimento para manter o nome, mas quando a justificativa foi apresentada para a Câmara de Vereadores o novo nome já havia sido aprovado em votação.

Considera-se importante apresentar os três Centros de Referência de Assistência Social existentes no município, por materializarem a execução da política no que se refere à proteção social básica, objeto de discussão desta pesquisa.

As unidades de CRAS procuram priorizar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, através de atendimento e acompanhamento socioassistencial, psicológico e jurídico-individual e em grupos – de adolescentes, idosos e famílias. Os profissionais dos CRAS buscam parcerias intersetoriais, principalmente com a secretaria de Saúde, através das equipes do Programa Saúde da Família, Educação e da Secretaria de Geração do Emprego e Renda para melhor eficácia das ações desenvolvidas com a comunidade. (Relatório de Transição, 2008, p. 30).

Em todos os CRAS¹¹ foi encontrada Placa de Identificação e mapa do território. Porém, nenhum deles têm implantado o PAIF, que é obrigatório e exclusivo dos CRAS. Portanto, o Município não atende a uma das condições obrigatória para o funcionamento dos CRAS. Também não é feita a gestão da proteção básica nos territórios de abrangência porque não foi implantada a rede de serviços socioassistenciais.

a) CRAS Nossa Senhora das Graças

O CRAS Nossa Senhora das Graças foi implantado em 21 de dezembro de 2005. O local onde desenvolve suas atividades pertence à Associação de Moradores. O espaço cedido para funcionamento do CRAS, encontra-se em situação irregular porque não é permitido que sejam usadas as instalações de

¹¹ Os dados relativos à estrutura planejamento e ações dos CRAS existentes em Itajaí foram obtidos a partir das visitas e entrevistas realizadas e documentos disponibilizados.

associação de moradores ou similares para essa função, conforme já foi referido anteriormente. Portanto, o CRAS precisa ser transferido para outro lugar. Fica atualmente no centro do bairro e funciona como referência para os moradores.

De acordo com o Plano de Ação dos CRAS (2008), elaborado pelas equipes técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social de Itajaí em 2008, o Bairro Nossa Senhora das Graças foi formado em 1908, com a instalação do Matadouro Público de suínos e bovinos – motivo pelo qual até os dias atuais possui a designação de “Matadouro”.

As crises sociais e políticas que marcaram a década de 1950 e a construção do tronco ferroviário Itajaí/Blumenau, deram origem à ocupação desordenada das laterais da estrada de ferro, constituindo o que se chamou de Favela do Matadouro. A estrada de ferro foi desativada no final dos anos 1970, com iniciativas no sentido de desfavelar o bairro. Foram removidas 120 famílias para o Loteamento PROMORAR. Porém, a maioria das famílias voltou para o Matadouro depois da enchente de 1983 e pelo fato de não se adaptarem à nova realidade pelo rompimento brusco com as relações culturais e comunitárias.

Com base nos dados do plantão social da secretaria de Assistência Social, foi determinado este território para a implantação do primeiro CRAS em Itajaí. O território do CRAS abrange os bairros: Nossa Senhora das Graças, Fazenda, Praia Brava, Centro, Cabeçadas, Vila Operária/Fiúza Lima, São Judas, Dom Bosco, Ressacada/Carvalho. Vive na região uma população de 45.467 habitantes, com 11.000 famílias, sendo que 495 são cadastradas no CRAS.

O espaço físico do CRAS é composto por: duas salas para atendimento individual, duas salas para oficinas, uma sala para cursos de informática, dois banheiros, uma sala para recepção, uma cozinha. A casa tem dois andares, o que dificulta a acessibilidade. As pessoas com dificuldade são atendidas no térreo, considerando que as salas de atendimento são no segundo andar.

Os equipamentos do CRAS são os seguintes: dois computadores (obsoletos), uma televisão, um DVD, um telefone, um bebedouro, um fogão (obsoleto), uma geladeira (obsoleta), um Forno de Microondas, um carro que atende aos três CRAS e a SEDES, três arquivos com chave, quatro mesas com gavetas e com chaves,

uma mesa grande para oficinas (obsoleta), quatro cadeiras com braços e rodas, vinte e cinco cadeiras para oficinas, dois armários e impressora multifuncional.

A equipe é formada por: uma assistente social coordenadora, uma assistente social, uma psicóloga, três educadores sociais, uma servente para limpeza (divide com outro CRAS), um zelador.

As formas de comunicação com a comunidade se dão principalmente por meio dos dois grupos existentes no CRAS: Construindo Cidadania e Vivedouro.

O CRAS realizou parcialmente o diagnóstico socioeconômico do território. Ele não foi concluído por falta de recursos humanos. De acordo com o Plano de Ação dos CRAS, elaborado em 2008 pela Prefeitura Municipal de Itajaí, dentre as localidades que compõem o CRAS, o Bairro Nossa Senhora das Graças (Matadouro) é o que concentra maior vulnerabilidade social. Os três morros que formam o bairro apresentam péssimas condições habitacionais e não têm regularidade fundiária. As casas são antigas e improvisadas, sendo que a maioria é insalubre, não têm banheiros, o sistema de energia elétrica é feito por rabicho. Nesta localidade são registradas muitas situações de violência urbana e tráfico de drogas. As pessoas manifestam vergonha de morar no bairro porque são estigmatizadas.

Porém, há entre os moradores forte solidariedade. Contam com uma Associação de moradores, ONGs - Lar Fabiano, Dom Bosco e com a UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí), que presta diversas modalidades de atendimento à comunidade. Os moradores têm representantes no Conselho Municipal de Assistência Social e no Conselho Municipal de Saúde.

No plano de ação do CRAS se encontram como propostas de ação: a conclusão do diagnóstico do bairro Nossa Senhora das Graças; a ampliação do público nos encontros semanais Construindo Cidadania (Oficina de Reflexão) e dos encontros semanais das Comissões de Trabalho (Oficina de Convivência); a ampliação das oficinas (feltro, EVA, manicure, cabeleireiro, bordado, crochê, bijoias; a continuidade do curso de informática por meio de parceria CRAS/Associação de Moradores/Projeto Unidades; a continuidade do Projeto Pirão, Cultura e Educação (crianças e adolescentes) e do Projeto Promotor Popular Jovem; a implantação definitiva de campanhas socioeducativas; viabilizar a construção do plano familiar de

forma individualizada (momento de reflexão com indivíduos e famílias em situação de risco ou vulnerabilidade para garantir a potencialização da família através de projetos de vida); visitas domiciliares e comunitárias; ampliação das parcerias com a rede de políticas públicas; encaminhamento dos casos onde seja constatada violação de direitos; fortalecimento da parceria com a Associação de Moradores; articulação com a UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí) de um espaço para estágios; fortalecimento da identidade social e cultural da localidade; continuidade da participação de membros da comunidade nos Conselhos de Assistência Social e Saúde; adequação da estrutura física do CRAS conforme orientações do MDS; a obtenção de equipamentos de segurança no CRAS (portões, grades e sistema de segurança); priorizar a criação de grupos de convivência para idosos e pessoas com deficiência; reuniões técnicas e reuniões da equipe; melhorar a questão de fornecimento de lanche aos usuários; e a implantação de um trabalho de “cuidados com os cuidadores” do CRAS.

A análise do Plano de Ação do CRAS Nossa Senhora das Graças demonstra a preocupação em construir um processo de organização dos moradores, a partir do fortalecimento de sua identidade social e cultural. Também se observam ações voltadas para o conhecimento da realidade pela conclusão do diagnóstico de vulnerabilidade social do território. Aparecem também projetos de qualificação profissional, ainda a partir de ocupações que historicamente são realizadas na informalidade e que não geram direitos trabalhistas ou previdenciários. O Plano indica parcerias com a rede de políticas públicas, que se constatou neste trabalho como desarticulada, fragmentada. Neste caso as ações deveriam dirigir-se para a contribuição na construção de uma rede de serviços socioassistenciais como define a PNA/SUAS.

Observa-se, de acordo com o Plano de Ações, que este ainda é um momento de identificação da realidade, construção de vínculos com os moradores e com os serviços socioassistenciais e de fortalecimento da identidade da população que é discriminada socialmente como perigosa e violenta.

A equipe técnica do CRAS Nossa Senhora das Graças apresenta como principais dificuldades: o fato de não terem acesso ao CADUNICO; não disporem de instrumentos para fazer monitoramento e avaliação, paralelismo e inconsistência da

rede, falta de recursos humanos, ausência de priorização das ações (falta de planejamento). Os profissionais que trabalham nos CRAS sofrem processo de discriminação semelhante ao dirigido aos moradores, fato que foi explicitado na fala de um membro da equipe técnica entrevistado, que afirmou “os colegas tem dó de quem vem trabalhar neste CRAS”.

Com relação às possibilidades, a análise mostra o seguinte: no que concerne à rede, tem ocorrido reuniões para sua mobilização; o fato da existência de consciência de que há necessidade de romper com o clientelismo; a proximidade do poder público da população pela localização do CRAS significa um avanço porque a população se sente confortável; o apego e amor da equipe por trabalhar neste CRAS, demonstrado nas seguintes falas da equipe técnica: “Gosto de trabalhar aqui, meus olhos brilham por trabalhar aqui”, “Para trabalhar aqui não pode ser qualquer um, tem que se identificar com a comunidade e o trabalho”.

Portanto, verifica-se que a contradição explicita o movimento e que, embora haja dificuldades, há também um processo sendo gestado. Apesar das condições precárias e de problemas que vão desde questões estruturais até a incompreensão quanto à relevância do trabalho nos CRAS, como contraponto alguns profissionais estão motivados e comprometidos em contribuir para o desenvolvimento do processo.

Os usuários do CRAS Nossa Senhora das Graças consideram que a implantação do CRAS aproximou a Secretaria da população, o trabalho realizado contribui para aumentar a autoestima dos moradores e também contribui para a construção de uma consciência política até então inexistente. A implantação da Associação de Moradores e a participação de representantes do bairro nos Conselhos de direitos são exemplos disso. Observa-se nas falas dos usuários a criação de vínculos com a equipe técnica. A visão em relação à existência dos CRAS na comunidade é positiva, conforme fala de usuários deste CRAS: “Foi a melhor coisa que aconteceu no Bairro”, “A gente tinha vergonha de dizer que morava neste bairro, era discriminado. Dizia que morava no Dom Bosco. Hoje tenho orgulho. O trabalho do CRAS aumentou a autoestima”.

Os usuários apresentam também algumas críticas, principalmente no que se

refere à estrutura física. Consideram as instalações inadequadas, porque o prédio tem dois andares, o que dificulta a acessibilidade de idosos e portadores de deficiência. “Estrutura física tem que melhorar. Dois andares dificultam para quem tem problema. Espaço é pequeno”. (usuário do CRAS).

Observa-se, a partir dos dados apresentados, que o CRAS Nossa Senhora das Graças está localizado no bairro do território onde estão as situações de maior vulnerabilidade social. Um problema grave é o fato de ocupar as instalações da Associação de Moradores, o que é proibido. Entretanto, é importante que a mudança, prevista pela Secretaria, mantenha o CRAS no interior deste Bairro. O número de famílias referenciadas no território, 11000 em contraponto com o de cadastradas (496), mostra a necessidade da procura ativa. Porém por outro lado há um número insuficiente de profissionais para o desenvolvimento das ações.

É importante destacar que além da equipe técnica numericamente pequena para as demandas do território, o espaço físico é inadequado pela dificuldade de acessibilidade para idoso e pessoas deficientes. Os equipamentos obsoletos ou insuficientes também são fatores que dificultam o trabalho da equipe. No território não existe rede de serviços socioassistenciais, o que dificulta o desenvolvimento das ações de acordo com a proposta do SUAS. A rede é um dos fatores determinantes para a consolidação da política, pois evita superposição, fragmentação das ações, potencializando os recursos e ações dirigidas a situações de risco pessoal e social e de violação de direitos.

É necessário apontar que não basta criar CRAS. É preciso dar condições para que se constitua em equipamento público capaz de atender as situações de vulnerabilidade social, articulando e potencializando os serviços socioassistenciais e as demais políticas para o desenvolvimento de ações com protagonismo dos usuários, das famílias de forma a promover a autonomia dos sujeitos.

b) CRAS Promorar

O CRAS PROMORAR foi criado em 13 de junho de 2006. Quando da sua inauguração, localizava-se no Bairro PROMORAR II, depois Loteamento Dona Mariquinha, que foi atingido pela última enchente e saqueado pelos moradores. O espaço era para ser o Conselho Comunitário do loteamento, que foi cedido para o

CRAS. Atualmente está localizado no Bairro Cidade Nova em casa alugada pela Secretaria de Desenvolvimento Social. Tem placa de identificação. O prédio é de dois andares e de difícil acesso para pessoas com deficiência. A porta de entrada não permite a entrada de cadeirantes, por ser estreita. Para essas pessoas, atendimento é feito no jardim do CRAS

O território do CRAS é constituído pelos seguintes bairros: PROMORAR I, II e III, Cidade Nova, Itaipava, Km 12, Rio do Meio, Loteamento São Pedro, Campeche, Arraial das Cunhas, Brilhante I e II, Limoeiro, Canhanduba, Baia. A população do território é de 16.177 habitantes, com 4.044 famílias. O CRAS possui 382 famílias cadastradas. Utiliza material informativo para se comunicar com a população.

O espaço físico é composto por, no andar térreo: uma sala de recepção, uma sala de reuniões para cursos com capacidade para menos de quinze pessoas, cozinha para equipe técnica, banheiro pequeno com porta estreita sem acesso para deficientes; no andar superior: sala da Coordenadora do CRAS, compartilhada com auxiliar administrativo, tem um banheiro anexo que é usado para almoçar. Há duas salas para atendimento individual

A equipe é formada por: uma assistente social coordenadora com quarenta horas semanais, uma assistente social com trinta horas semanais, um psicólogo com trinta horas semanais, um educador social com formação em direito que faz assistência jurídica com 20 horas semanais, uma educadora social com quarenta horas semanais que faz a recepção do CRAS, um assistente administrativo com trinta horas semanais, uma zeladora com trinta horas semanais, uma professora de qualificação profissional contratada por quarenta horas, mas que atende a vários espaços e no CRAS PROMORAR trabalha seis horas por semana.

O CRAS conta com os seguintes equipamentos: dois aparelhos de telefone, um computador com INTERNET, uma impressora, um computador quebrado, uma geladeira que precisa de reparos (foi feito orçamento, mas ainda não foi realizado o serviço), um fogão a gás, dois armários de três portas, uma batedeira, um liquidificador estragado, uma televisão que foi doada, um carro que atende os três CRAS e a SEDES. Tinha televisão, DVD, máquina fotográfica, que foram roubados quando da última enchente.

Não foi concluído ainda o diagnóstico socioeconômico do território, realizado parcialmente. Faltam recursos humanos, justifica a equipe. A população da região provém de áreas irregulares, é discriminada socialmente por ser “pobre”, “traficante” e por ter “prostituição”. A organização da comunidade é muito frágil. Algumas lideranças auxiliam na mobilização das pessoas. A população é dependente de práticas assistencialistas. Não tem visão de que tem direitos. Com o atendimento, os moradores acham que são favorecidos. A população tem dificuldade de entender o que é CRAS. A maioria dos usuários procuram o CRAS para ter acesso ao Cartão Cidadania, que é um benefício em espécie para atender situações emergenciais.

No Plano de Ação para o CRAS PROMORAR se encontram planejadas as seguintes ações: atendimento individual, visitas domiciliares e institucionais, articulação com movimentos sociais, benefícios eventuais, cadastramento e avaliação do Benefício, auxílio fralda geriátrica e lentes, fornecimento do Benefício foto (documentos), auxílio funeral, cartão cidadania, oficina de artes, atendimento jurídico, apoio psicológico e aconselhamento, palestras educativas, acompanhamento e parcerias institucionais.

O Plano de Ação do CRAS Promorar tem como base o atendimento individualizado às demandas da população. Não apresenta uma proposta de apoio à construção de um processo de organização popular, apenas fala da articulação com os movimentos sociais, mas não especifica quais, como e com que objetivos. Fala em parcerias institucionais, mas não se refere à articulação, movimentação da rede socioassistencial. Considera-se frágil o plano de Ação em relação ao proposto na construção do SUAS.

A equipe do CRAS PROMORAR apresentou como principais dificuldades o seguinte: falta de organização do tempo para atendimento, que é basicamente utilizado para entrevistas e visitas domiciliares, falta de prioridade para a Assistência Social, desconhecimento por parte da população da função do CRAS, benefícios no CRAS, falta de recursos humanos e de articulação da rede. Nas entrevistas, os profissionais fazem afirmações no seguinte sentido: “Assistência Social ainda não é prioridade. Sei que tem muito trabalho a ser realizado”; “Maior dificuldade é a falta de recursos humanos e a falta de articulação da rede”. (profissional da equipe técnica do CRAS).

Como possibilidades, a equipe do CRAS PROMORAR apontou: O CRAS é um ganho para a população por aumentar o acesso aos bens e serviços socioassistenciais e por se constituir como uma referência para modificar a realidade da população e a mobilização. De acordo com a equipe: que já existe para construção da rede socioassistencial. “Apesar das dificuldades o CRAS aumenta o acesso aos bens e serviços socioassistenciais. CRAS é um ganho para a população”, “Importante que os gestores compreendam que o CRAS não é político, mas política para mudança transformação da vida do cidadão. Não é política de favores, de políticos, mas política de transformação, de acesso a direitos”. (profissional da equipe técnica do CRAS).

Os usuários do CRAS PROMORAR consideram a existência do CRAS no bairro como um avanço, que muda a relação com o poder público. Apresentam um nível de satisfação muito bom em relação ao atendimento da equipe técnica: “Vinda do CRAS para o Bairro foi melhor pelo acesso”; “Mais bem localizado. Atendimento muito bom. Atendem com amor”. (usuários do CRAS Promorar).

Os moradores atendidos apresentam sugestões quanto à infraestrutura no que se refere ao atendimento no segundo andar do prédio e ampliação de recursos humanos: “Problema escada para acesso ao segundo andar”; “Sugiro colocar mais gente”. (usuário do CRAS Promorar).

O CRAS Promorar está localizado em área central do território, em um imóvel que não assegura a acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos. Dos três CRAS, foi o mais atingido pela enchente de 2008, precisando mudar de endereço. Considerando o número de famílias referenciadas 4044, a equipe técnica é insuficiente. Os equipamentos não são adequados às necessidades para o desenvolvimento das ações.

Este CRAS, devido às mudanças constantes de endereços e de membros da equipe, ainda não conseguiu estabelecer vínculos com a comunidade, que procura o CRAS unicamente para obter benefícios e serviços. Não foi construída uma identidade com a população apesar de esta reconhecer a existência do CRAS e avaliar como muito bom o atendimento. A equipe atende basicamente a demanda por meio de atendimentos individuais e visitas domiciliares.

Destaca-se que o diagnóstico socioeconômico do território não foi concluído, que a rede socioassistencial não está constituída e que o trabalho com as famílias na perspectiva da matricialidade sociofamiliar ainda não se estabeleceu principalmente pela não oferta do PAIF. A forma como está implantado o CRAS, embora represente a materialização da presença do poder público no território, não se constitui ainda em unidade de organização e oferta de serviços de proteção social básica do SUAS, mas uma referência para atendimento de demandas pontuais e isoladas.

c) CRAS Imaruí

O CRAS Imaruí foi implantado em 15 de junho de 2007. Funciona em sede própria da prefeitura, cedido pela Secretaria Municipal de Saúde de Itajaí. O espaço é exclusivo das atividades do CRAS. O território do CRAS Imaruí é constituído por oito bairros: Imaruí, Cordeiros, São Roque, Murta, Salseiros, Pedra Amolar, Volta de Cima, Espinheiros e Espinheirinhos. A população do território é de 43.283 habitantes, com 10.820 famílias. As famílias cadastradas no CRAS são 504 (dados de 2008).

Não foi feito diagnóstico socioeconômico em sua totalidade. O levantamento começou a ser feito, mas a equipe teve dificuldade de dar continuidade por falta de recursos humanos. Foi definida a implantação deste CRAS com base nos dados do plantão social. Os cadastros existentes no plantão foram encaminhados para o CRAS

O espaço físico é composto por: hall de recepção, duas salas para entrevistas, três salas para reunião com grupos de famílias e realização de oficinas (capacidade quinze pessoas), uma sala (almoxarifado), dois banheiros (um para uso do público e outro exclusivo para os funcionários), uma cozinha pequena. Não há espaço externo para atividades de convívio. O CRAS localiza-se nos fundos do Posto de Saúde em uma casa sem condições de acessibilidade.

O CRAS conta com os seguintes equipamentos: um telefone, um computador com acesso à INTERNET, uma impressora multifuncional, uma televisão, um DVD, uma máquina fotográfica, quatro mesas de escritório, três mesas maiores para uso das oficinas de artesanato, vinte e duas cadeiras, um bebedouro de água, uma

geladeira, um forno de microondas, um fogão, um aquecedor.

A equipe é composta por: duas assistentes sociais, cada uma com 40 horas; uma psicóloga com 30 horas; um advogado com 20 horas; três educadoras sociais, uma com 40 horas, as demais com 30 horas; um técnico agente administrativo com 30 horas e um auxiliar de serviços gerais com 30 horas. A equipe utiliza como formas de comunicação folhetos, palestras na comunidade, igreja, visitas domiciliares, visita às entidades.

O público-alvo do CRAS é a população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras), que estão inseridos na área de abrangência do CRAS Imaruí.

No Plano das Ações do CRAS se encontra: a necessidade do mapeamento da região atendida, para identificação de famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica; a produção de indicadores que possibilitem a construção de índices territorializados das situações de vulnerabilidades e riscos que incidem sobre as famílias/indivíduos; acolhida das famílias; oferta de procedimentos profissionais em defesa dos direitos humanos e sociais e dos relacionados às demandas de proteção social de Assistência Social, com garantia do sigilo profissional e atendimento individualizado; acompanhamento familiar por meio de grupos de convivência, reflexão e serviços socioeducativos, para famílias ou seus representantes, visitas domiciliares em especial àquelas famílias que apresentam maior risco social; encaminhamento para avaliação e inserção dos potenciais beneficiários para o Programa Bolsa Família, BPC, para aquisição dos documentos civis fundamentais para o exercício da cidadania e para serviços de proteção especial quando for o caso; produção e divulgação de informação para oferecer referências para as famílias e indivíduos sobre os programas, projetos e serviços socioassistenciais, sobre os órgãos de defesa dos direitos e demais serviços públicos.

O Plano de Ação do CRAS Imaruí está voltado principalmente para o conhecimento da realidade, o atendimento às famílias e divulgação de informações

relacionadas aos serviços socioassistenciais. Seria muito importante o detalhamento das ações, a definição de objetivos, metas e indicadores de avaliação para torná-lo mais concreto. Dos CRAS, este foi que apresentou maior fragilidade na elaboração do Plano de Ação.

O Bairro Imaruí, onde se localiza o CRAS, é uma região de invasões. Segundo a equipe, toda noite chegam famílias de outros municípios, outros estados e se instalam de forma precária. Alguns ficam trabalhando “no peixe” – limpeza e corte da sardinha. Trabalham no frio e logo adoecem. Ficam desempregados. Estão se tornando pedintes. Informações dos entrevistados apontam que no bairro há muitos usuários de drogas, com predominância do uso do crack. Há muita prostituição. A maioria dos que usam drogas são homens e são as esposas ou companheiras que procuram o CRAS. Algumas entram na “roda do vício” e sofrem violência doméstica.

Segundo a Assistente Social que coordena este CRAS, nos Bairros Imaruí e Cordeiros, os maridos, companheiros das mulheres que procuram atendimento são ex-presidiários. Saem do presídio, procuram emprego, chegam ao limite, nada dá certo, voltam para a droga. Estas mulheres aos quarenta anos já estão doentes, não têm renda fixa e carteira assinada. Muitos dos maridos trabalham no descarregamento de navios. É muito comum nos bairros citados as meninas engravidarem dos padrastos e até do pai. Este abuso se estende em alguns casos para pessoas com deficiência. (Assistente Social CRAS Imaruí)

A equipe aponta como principais dificuldades o seguinte: falta de recursos humanos, pois se limitam ao atendimento individual no CRAS e visita domiciliar pela sobrecarga de trabalho; dificuldade para constituição da rede, que implica em disponibilidade de tempo para visitas/reuniões; não tem acesso ao CADÚNICO; realização de monitoramento e avaliação difícil pela demanda reprimida do território; dificuldade de execução do que é proposto para o CRAS.

Os usuários do CRAS Imaruí apresentam dificuldade em relação à localização e ao tamanho do território: “Localização – difícil de achar. É longe de Cordeiros. Caminhei duas horas e meia carregando o nenê. Já vim três vezes e só agora vou ser atendida pelo advogado. Ontem fui atendida pela Assistente Social”. (usuária do

CRAS Imaruí).

Observa-se na fala de alguns usuários confusão entre a política e o trabalho do Assistente Social, visto que este é avaliado e não o CRAS ou a Política. O CRAS como “mãe” ou “segunda casa” (usuária do CRAS Imaruí) pode ter o sentido de acolhida, de espaço seu, mas também de dependência, espaço fraternal e não de direito. “é a segunda casa”; “CRAS segunda mãe”. (usuária do CRAS Imaruí).

O CRAS Imaruí, como os demais, tem um número de famílias referenciadas, 10.820, superior a sua capacidade de atendimento. Embora não tenha totalizado o diagnóstico socioeconômico foi identificada como precária a situação dos moradores do território. O espaço deste CRAS é pequeno e a equipe insuficiente para o desenvolvimento de ações de acordo com a proposta da PNAS/SUAS. Observa-se neste CRAS uma equipe desmotivada e com dificuldade para encontrar alternativas para superação das condições adversas ao processo de construção do SUAS.

Os dados até aqui apresentados mostram que a implantação do SUAS no município de Itajaí dependeu de decisão política do governo municipal, apesar de existir uma farta normatização definindo a necessidade de estruturar a Política de Assistência Social nos municípios.

Observa-se que a reestruturação da Secretaria Municipal foi importante para adequação ao exigido na NOB/SUAS. A mudança na concepção por parte dos envolvidos favoreceu a implantação do SUAS. Também foi decisiva a realização do cadastramento único, a implantação dos CRAS, a definição dos territórios, a construção do organograma já com utilização da nomenclatura definida na legislação, como Secretaria Municipal de Assistência Social, Proteção Social Básica e Especial de média e alta complexidade. Funções foram definidas como Gestor do Programa Bolsa Família, Responsável pela Vigilância Socioassistencial, Assistente Social coordenadora do CRAS.

Com relação aos CRAS, foram implantados com o definido como condições mínimas de infraestrutura, mas que vêm se mostrando inadequadas quanto aos espaços que não apresentam condições de acessibilidade e são pequenos para atender as necessidades dos programas. Quanto aos recursos humanos, são insuficientes considerando o número de famílias nos territórios e as demandas tanto

da população quanto da própria política, que é concebida com constituição de rede, articulação das políticas, procura ativa, participação da população entre outras que demandam tempo e deslocamento freqüente dos técnicos no território e nas atividades do município, além de controle e avaliação permanente das ações programas e projetos, diagnóstico socioeconômico atualizado e um profundo conhecimento da realidade local articulada à totalidade social.

As equipes vêm se limitando ao atendimento individual da demanda, visitas domiciliares e a alguns projetos profissionais de complementação de renda. Fazem encaminhamentos para os serviços socioassistenciais do município e estão envolvidas com a distribuição dos benefícios que toma a maioria do tempo da equipe.

Observa-se, ainda, que as áreas de vulnerabilidade e risco do município estão parcialmente atendidas pela política. Há necessidade de implantar mais CRAS a partir do redimensionamento dos territórios e ampliar o quadro de pessoal para atendimento de acordo com as exigências do SUAS.

Analisando as exigências em relação à constituição dos CRAS, observa-se que para municípios de grande porte (100.001 a 900.000 habitantes), como é o caso de Itajaí, o número mínimo de CRAS é quatro e foram implantados apenas três, embora seja reconhecida pelo poder público municipal a necessidade de ampliar este número para cinco CRAS.

Em relação à localização o CRAS melhor localizado de acordo com as normas é o CRAS Nossa Senhora das Graças que se encontra próximo ao local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade. Porém, por estar ocupando as instalações da Associação de Moradores, encontra-se em situação irregular, precisando ser transferido para outro lugar. Os CRAS estão localizados no território, sendo que apresentam problemas quanto à acessibilidade dos usuários.

Os CRAS têm no território mais de 20.000 habitantes, sendo que o CRAS Nossa Senhora da Graças tem 11.000 famílias referenciadas e 495 cadastradas, o CRAS PROMORAR tem 4.044 famílias referenciadas e 382 cadastradas e o CRAS Imaruí tem 10.820 famílias referenciadas e 504 cadastradas. Os dados demonstram que a capacidade de atendimento dos CRAS está aquém de suas reais

necessidades e do exigido pela política.

Com relação ao espaço físico cabe destacar aqui que as salas de reuniões são muito pequenas para o número de usuários em reuniões, palestras, capacitações e estas salas são em alguns locais compartilhadas com os técnicos para atendimento o que vem se mostrando totalmente inadequado.

O grande problema das instalações físicas é o acesso para pessoas com deficiência e idosos. Os CRAS Nossa Senhora das Graças e PROMORAR têm dois andares e as salas de atendimento são no segundo andar. No CRAS Imaruí, embora tenha apenas um andar, a acessibilidade é difícil para a inserção no terreno que tem degraus no portão de entrada e não dispõe de calçada de acesso e porque fica em uma casa nos fundos da Unidade de Saúde do bairro, o que dificulta a visibilidade pelos moradores.

Com relação aos equipamentos, a dificuldade maior é relativa aos computadores que são antigos, não permitindo acesso ao CADÚNICO. Os equipamentos, de modo geral, insuficientes para as necessidades dos CRAS. Todos têm Placa padrão de fácil visibilidade e possuem mapa do território.

Os dados quanto ao número de profissionais da equipe são para uma capacidade de atendimento de até 2500 famílias. Como nos territórios as famílias excedem a este número, há demanda reprimida tanto de atendimento aos usuários como no atendimento das demandas de ações exigidas pela política. Não foi concluído o diagnóstico socioeconômico, não foi implantado o PAIF, há dificuldade para constituir a rede socioassistencial, é difícil fazer o controle e avaliação, não tem sido possível avançar no processo de organização da população e o trabalho com as famílias ainda não ocorre com base na matricialidade sociofamiliar, entre outras ações a serem desenvolvidas nos CRAS.

Há necessidade de redimensionar os territórios e as equipes para atender as exigências da política e a proposta do SUAS. Cumpre ressaltar que a gestão da Secretaria já identificou estas questões e pretende rever estes aspectos referentes à constituição dos CRAS, inclusive com implantação de mais dois CRAS.

Com relação aos CRAS no município de Itajaí é urgente a oferta do PAIF,

adequação da infraestrutura e do quadro de pessoal e prioritariamente a constituição da rede socioassistencial. Estas são as condições mínimas para a existência dos CRAS para que cumpram sua função de:

[...] unidade pública estatal, descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e Distrito Federal. Dada sua capilaridade no território se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de Assistência Social". (Orientações Técnicas: CRAS/MDS, 2009, p. 9).

Portanto, cabe ao Poder Público do município adequar-se a estas exigências para que se mantenha a condição de gestão plena conquistada.

Após a realização da análise da realidade dos CRAS de Itajaí, considera-se que para qualificar este estudo relativo ao processo de implantação do SUAS é preciso apresentar os dados, resultados das entrevistas, observações e análise documental realizadas. Esse material será analisado a partir das categorias definidas para compreensão da realidade, que são as seguintes: Assistência Social, SUAS, Proteção Social, Rede de Serviços Socioassistenciais, Matricialidade /sociofamiliar, Gestão, Financiamento, Vulnerabilidade Social e Controle Social. Estas categorias foram transpassadas pelas categorias do método dialético: Totalidade, Historicidade e Contradição.

a) Assistência Social

A primeira categoria a ser abordada é relativa ao conceito de Assistência Social, determinante para compreensão dos rumos dados na implantação e implementação da Política de Assistência Social no município de Itajaí.

Proceder-se-á a seguir a análise das entrevistas realizadas com os denominados gestores da Política Municipal de Assistência Social. Cabe ressaltar que se considerou gestor todo aquele que tem função de gerenciamento na Secretaria. Ou seja, a Secretária de Assistência Social da gestão anterior e que foi responsável pela implantação do SUAS no município, a Secretária de Desenvolvimento Social da gestão em vigor, a Diretora de Proteção Social, a Diretora de Políticas Temáticas, as Coordenadoras dos três CRAS, Gestora do

Programa Bolsa Família e PETI, Assistente Social responsável pela Vigilância Socioassistencial.

Optou-se por juntar gestores de níveis diversos para resguardar o sigilo a partir da descaracterização do sujeito-ético, possibilitando assim mostrar os limites e as relações de poder.

A construção do debate com os entrevistados deu-se de forma informal. As questões foram apresentadas de modo que eles pudessem conversar livremente sobre o tema, com intervenções do entrevistador para ampliar ao máximo os aspectos envolvidos na concepção da Assistência Social pelos principais atores que participam deste processo.

Concepção dos gestores da Assistência Social	Gestores	%
Assistência Social como direito	7	77,78%
Não tem clareza	1	11,11%
Não sabe	1	11,11%
Total	9	100%

Avaliando os resultados das entrevistas realizadas, verifica-se que a quase totalidade dos gestores (7 de 9) reconhecem a assistência como política de direitos, 1 gestora não tem clareza quanto à política, mantendo uma visão assistencialista e uma terceira informa que “não sabia”, mas tem buscado assessorar-se com as assistentes sociais. Destaca-se aqui a referência do Serviço Social como área de reconhecido apoio para ampliar os conhecimentos acerca da política, o que pode ser explicado pela histórica aproximação da profissão à assistência, mesmo que nem sempre na perspectiva que hoje se tem, orientada por um projeto ético-político transformador e que entende a necessidade de políticas públicas numa perspectiva de universalidade de acesso a direitos.

Analisando as concepções que fundamentam o entendimento da grande maioria dos gestores entrevistados sobre o que significa “política de direitos” observam-se expressões como: “precisa romper com o clientelismo... é política para transformação da vida do cidadão, não é política de favores”.

Outro aspecto que merece destaque é que em algumas expressões, embora o gestor daquela instância tivesse clareza da política como direito, reconhecia que isso não era comum a outras instâncias do próprio governo. É o que se pode observar nas seguintes manifestações: “o governo ainda acha que pobre é para dar votos”... “Não existe entendimento, técnicos que precisam mostrar as reais necessidades da população. Assistência ainda não é prioridade.”

Como foi debatido no Capítulo I, o uso da Assistência Social como moeda de troca marcou historicamente a sociedade brasileira e o que se verifica concretamente é que ainda está arraigada esta forma de fazer política e é utilizada como principal estratégia por aqueles que mantêm essa visão utilitarista e privatista da política. Isto reforça a necessidade de maior controle social e qualificação desse processo de controle via politização.

Concepção de Assistência Social	Usuários	%
Direito	6	50%
Ajuda	5	41,6%
Não Sabe	1	8,34%
Total	12	100%

Com relação aos doze usuários entrevistados, seis compreendem Assistência Social como direito, cinco dos usuários veem na Assistência uma forma de ajuda para resolver seus problemas, um não sabe o que significa e um diz que não sabe, mas talvez seja “ajuda”.

Entre os que compreendem Assistência Social como direito, pode-se observar que já foi vista como caridade, mas esta concepção foi alterada e na atualidade é considerada similar ao conceito de cidadania. Esta transformação se deu pela atuação do CRAS. Também a compreensão de Assistência Social como direito aparece contrapondo-se à ideia de favor. É importante destacar que ao conceber Assistência Social como direito um usuário refere-se aos serviços públicos que nem sempre tem esta compreensão no encaminhamento de suas ações.

Os usuários cuja concepção de Assistência Social está ligada à ideia de ajuda

o fazem na perspectiva do assistencialismo, da concessão de benefícios, consideram-se pessoas carentes, com problemas de ordem financeira e que precisam ser ajudadas com cesta básica, documentos e isto deverá ser feito tantas vezes quanto se fizer necessário, numa situação de total dependência.

A análise deste bloco de respostas mostra que a Assistência Social aparece junto com sua contradição que é a concepção de ajuda. Salienta-se aqui a importância do trabalho da equipe dos CRAS no processo de transformação da concepção que transita da área da ajuda, do assistencialismo para o direito, o que é fundamental para a consolidação da Política de Assistência Social. Não é possível que isto aconteça sem que os usuários alterem sua concepção. Só a percepção de Assistência Social como direito permite que se envolvam, participem criticamente do Controle Social da política e do seu processo de emancipação.

É importante que o usuário, a partir da compreensão da Assistência Social na perspectiva do acesso a direitos, perceba as contradições existentes e entenda que cabe ao poder público atuar a partir desta compreensão, o que nem sempre ocorre. Esta é uma contradição que se constitui num dos grandes problemas para a afirmação da política. Ou seja, ao mesmo tempo em que o poder público participa na construção de normatizações na perspectiva do direito, por outro lado no encaminhamento das ações nega o que afirmou ao conduzir a política de forma tradicional a partir de interesses clientelistas.

Observa-se, em relação às entidades entrevistadas, que a maioria delas teve sua origem a partir da concepção de caridade e ainda hoje não é unanimidade a transformação desta forma de perceber a Assistência Social. A mudança vem se estabelecendo a partir da ação dos técnicos, principalmente os Assistentes Sociais, da participação nos Conselhos de Direitos e por determinações legais como Termo de Ajuste e Conduta, condicionalidades para o acesso a recursos públicos entre outros. Por outro lado, verifica-se que entidades mais jovens, que nasceram dos movimentos sociais, têm clareza de que Assistência Social é um direito e que cabe ao Estado a primazia na sua condução.

Têm-se aqui mais um argumento com base na história para explicar a dificuldade de compreender a Assistência Social como um direito. A origem da

Assistência Social como caridade ainda se constitui num forte entrave para a sua consolidação enquanto política universal de direito.

Por outro lado, a história também explica o fato da entidade cujo surgimento se deu a partir da participação nos movimentos sociais não ter dificuldade para pensar e agir a partir da visão de direito, pois esta perspectiva deu fundamento ao surgimento dos movimentos sociais com base em um processo de participação popular crescente, ocorrido no final do século passado em oposição à ditadura militar instalada no Brasil e em vários países da América Latina.

Os integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social entrevistados têm clareza da concepção de Assistência Social na perspectiva do direito, da universalidade, da autonomia e como dever do Estado na condução das ações de Assistência Social tanto no que se refere à prestação dos serviços socioassistenciais como na articulação da rede. Entende, ainda, que o CMAS é o órgão deliberativo e principal responsável pelo controle social da política e tem o dever de favorecer para que esta avance no município. Por outro lado, participam do CMAS representantes do poder público e de entidades de Assistência Social que divergem desta concepção. Portanto, no seu interior se estabelece um processo de correlação de forças importante e de acordo com os conselheiros a informação é uma das ferramentas mais importantes para que neste processo prevaleça a concepção de direito e os encaminhamentos se deem pautados nesta forma de compreender a Política de Assistência Social. Com base nesta perspectiva, os conselheiros criaram comissões para tratar das Normas, das Finanças e da Formação.

Nota-se entre os conselheiros entrevistados uma compreensão da Assistência Social a partir do que define a Política e a percepção das contradições existentes no interior do Conselho, que exige o conhecimento das relações de forças e estabelecimento de ações para o fortalecimento daqueles que se identificam com a proposta.

O CMAS é um espaço de poder e por isso fundamental para a consolidação da política pelo processo de correlação de forças que se estabelece em seu interior. Ele pode ser um mero legitimador das ações do poder público e das entidades de assistência social que formam a rede socioassistencial ou um importante fiscalizador

destas ações e das entidades, favorecendo a construção da Política de Assistência Social como instrumento de garantia e ampliação de direitos.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram entrevistados os membros das equipes dos CRAS que atuam em conjunto com as Assistentes Sociais. Os dois entrevistados concebem a Assistência Social como direito, mas acreditam que a prática é assistencialista. Consideram que os políticos usam o espaço da Assistência Social de forma eleitoreira: “Vejo a Assistência Social na prática como assistencialismo, principalmente na época de eleições”. “Não cumpre a função que devia, acomoda as pessoas”. “No papel é muito bonito, na prática não funciona.”, afirmam.

Observa-se por parte dos membros das equipes dos CRAS descrédito no trabalho desenvolvido junto à população por considerá-lo de caráter assistencialista, não correspondendo à visão que têm de Assistência Social como direito. Suas observações referem-se à concessão dos benefícios que os usuários buscam através do CRAS. É importante considerar as observações, pois a concessão de benefícios pode acontecer a partir da mera distribuição, que caracteriza realmente uma prática desinteressada e de caráter assistencialista. Os benefícios são importantes, mas desde que trabalhados na perspectiva do direito e na busca da autonomia e não da dependência.

É importante para qualificar a discussão da categoria Assistência Social apresentar o debate ocorrido quando da participação na reunião extraordinária do CMAS. Esta reunião teve dois momentos: o primeiro foi a apresentação e discussão sobre a Política Pública de Assistência Social – possibilidades e desafios na efetivação do SUAS por uma conselheira que faz parte da Comissão de Formação do CMAS. No segundo momento aconteceu a prestação de contas pelos funcionários do Fundo Municipal de Assistência Social. Estava na pauta a apresentação, pela Secretária Municipal de Desenvolvimento Social, dos programas socioassistenciais desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Itajaí e os números em termos de demanda reprimida, que não ocorreu por falta de tempo, sendo esse ponto de pauta transferido para a próxima reunião do CMAS.

A apresentação sobre a política de Assistência Social baseou-se no definido

pelos artigos 6º, 203 e 204 da Constituição de 1988 e na LOAS (1993). Iniciou pelas funções da Assistência Social voltadas à proteção, à prevenção, à inserção e à promoção. Também foram apresentados os objetivos da Assistência Social e os princípios da descentralização, a participação e o controle social. Cada um dos itens destacados foi explicitado e debatido. Os participantes também discutiram sobre o reordenamento da Assistência Social por meio da organização dos serviços, programas, projetos para que estejam articulados entre si o bastante para que funcionem como um sistema integrado e eficiente, com vistas a garantir sua finalidade e objetivo. O SUAS foi apresentado como o que permite a articulação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Foi também destacada a responsabilidade do CMAS na atenção à efetivação da Política de Assistência Social por meio do Sistema Único de Assistência Social. Por fim, foram apresentados os níveis de proteções sociais: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de média e alta complexidade). Foram debatidos, ainda, CRAS e CREAS a partir das proteções básica e especial. Ao abordarem o SUAS como organização dos serviços socioassistenciais, os participantes o fazem destacando a Vigilância Social, a Proteção Social e a Defesa Social e Institucional. Apresentam sugestões para o processo de implantação do SUAS e deixam as seguintes questões para o debate:

Que sociedade queremos e vamos construir?

Quando?

E o que a Assistência Social tem a ver com essa construção?

Algumas das expressões dos conselheiros, resultantes do estímulo provocado pelo debate, mostram que a reflexão levou-os a pensar sobre a relação entre a estrutura e as expressões da questão social, como nas falas de conselheiros que seguem: “É preciso novo olhar para a questão social”, “A exclusão e a vulnerabilidade social são situações coletivas”, “Não dá para culpabilizar os usuários”. Outros apontaram a necessidade de não atribuir a responsabilidade aos sujeitos, individualmente, reconhecendo essas expressões como resultantes de processos coletivos, o que pode ser verificado nas seguintes expressões de conselheiros: “Nós da área social não podemos pensar que as pessoas são

culpadas pela sua condição de vulnerabilidade”, “Só ver, entender não dá. É preciso intervir na realidade”. Outros, ainda, destacam o processo histórico como base para o conhecimento e a necessidade de reconhecimento da diversidade e possibilidade de resistência: “É preciso olhar historicamente os condicionantes, o que levou aquela família a esta situação”; “É preciso captar as diferenças. Ver as necessidades e possibilidades. Identificar as forças que as situações de vida possuem”.

As expressões dos sujeitos mostram que é fundamental no desenvolvimento da Política de Assistência Social a garantia de espaços onde se efetivem processos que provoquem reflexões, ou seja, que instiguem o desenvolvimento de movimentos emancipatórios.

A reunião do CMAS representou uma estratégia para fortalecer a política por meio do debate com os conselheiros, a partir da legislação vigente e para realização do controle social sobre o Fundo e Governo Municipal. As colocações por parte da expositora geraram debate e possibilitaram aos conselheiros refletir sobre a política. Foi um debate muito produtivo e importante para a construção da Política de Assistência Social, pois conseguiu avançar da constatação do conteúdo dos ordenamentos para uma discussão política, mesmo que ainda inicial sobre a realidade social, seus condicionantes e as possibilidades de atuação frente a esta realidade.

É possível afirmar que não existe, ainda, um pensamento homogêneo sobre a Assistência Social como direito, mas foi possível identificar as principais contradições existentes na forma de compreensão tanto por parte dos usuários como daqueles que conduzem, executam e realizam o controle social da Política de Assistência Social. Ela é concebida como direito, ajuda, assistencialismo, clientelismo político, o que é profundamente verdadeiro no estágio em que se encontra a Política de Assistência Social. Há necessidade de avançar, mas para isto é preciso ampliar o debate, monitorar, avaliar sistematicamente a política e principalmente compreender a realidade dos usuários, daqueles que a conduzem, a executam e possibilitar a todos os envolvidos um amplo conhecimento da sociedade brasileira e de seus cidadãos, para que seja possível o controle social baseado em critérios técnicos e políticos e a construção de ações comprometidas com a garantia de direitos.

Conceito de Assistência Social	Totalidade dos entrevistados	%
Direito	18	64,28%
Assistencialismo	10	35,72%
Total	28	100%

Analisando o resultado das entrevistas, observa-se que a maioria dos entrevistados (18 de 28) reconhece a Política como direito, mas há ainda um contingente significativo (9 de 28) que a entende como assistencialismo, o que se amplia quando o discurso é contrastado com a prática (11 de 28). A análise do debate ocorrido entre os conselheiros mostra uma leitura pautada numa visão articulada ao contexto, no reconhecimento de que é fundamental não culpabilizar os sujeitos, no reconhecimento de que o modo de produção capitalista produz a exclusão, conforme se pode observar no quadro que segue:

Compreensão da Assistência Social pelos Entrevistados		
como Direito	como Assistencialismo	como Direito mas na prática Assistencialismo
<p>“Uma política de garantia de direitos e não política de favores e benefícios”.</p> <p>“Hoje a gente vê como cidadania. Não mais caridade sinto-me recebendo direito”.</p> <p>“Entendo a Assistência Social como direito e o Estado como aquele que deve ser responsável pelas ações de assistência social tanto no que se refere a prestação dos serviços socioassistenciais quanto na articulação da rede”.</p>	<p>“Durante a entrevista deixou claro seu entendimento de trabalho social na perspectiva de ajuda”.</p> <p>“Assistência Social é para ajudar as pessoas carentes”.</p> <p>“Hoje tentam romper com isto piedade não é direito”. A resistência é muito grande. Os próprios professores tem esta visão. Tem envolvido a família. Se acham uns coitados. Não vêem a questão do direito”.</p>	<p>“Vejo A Assistência Social na prática como assistencialismo, principalmente em época de eleições”.</p> <p>“No papel é muito bonito, na prática não funciona”.</p>

Chamam a atenção alguns aspectos da teoria crítica que podem ser observados nas expressões usadas pelos entrevistados. Entre as quais a categoria da totalidade, ao reconhecerem a íntima relação entre o contexto mais amplo e o “tempo miúdo” do cotidiano (Yazbek); a centralidade da prática para busca de transformações efetivas e a preponderância do modo de organização econômico e seu condicionamento às demais esferas da vida social e às contradições existentes

na concepção da Assistência Social. Apesar de possuir fartos ordenamentos jurídicos reconhecendo-a como direito na condução da política, ainda são observadas práticas de natureza assistencialista, consequência de uma trajetória histórica que atravessou a nossa sociedade, de relações de favor e de práticas clientelistas, baseadas na caridade, como foi tratado no Capítulo I desta tese.

b) SUAS

O Sistema Único de Assistência Social está no centro das análises realizadas neste trabalho e, necessariamente, precisa se constituir em categoria de análise da realidade em estudo. A perspectiva de análise aqui referenciada é a compreensão do Sistema na sua totalidade.

Na análise do Plano Municipal de Assistência Social de Itajaí – 2006-2009, encontram-se várias referências à Política de Assistência Social e ao SUAS e sua organização no município de Itajaí. Serão apresentadas algumas das principais considerações aportadas no referido Plano.

O documento define como necessário que a Política de Assistência Social na cidade de Itajaí, antes de tudo, deve romper com o assistencialismo e afiançar o compromisso com o caráter público da Seguridade Social estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Este caráter público é regulado pela LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social, e pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social. O Plano de Assistência Social da cidade de Itajaí fundamenta-se: nos ditames de uma política social pública, o que supõe construir a direção de universalidade da cobertura para os serviços, programas e benefícios pelos quais é responsável; proceder à análise da realidade da cidade, identificando territorialmente a concentração de riscos e situações individuais e coletivas de vulnerabilidade; deixar claras as metas e resultados desejados; fixar custos das ações a partir de padrões de qualidade do atendimento; tornar visíveis os indicadores de qualidade de resultados e concretizar direitos sociais, o que só ocorrerá a pleno quando estes forem reclamáveis – e reclamados – pelos beneficiários. Simultaneamente à criação dos serviços, deverá ocorrer a construção de condições de defesa de direitos quanto à quantidade e qualidade de tais serviços.

A leitura ampliada do Plano de Assistência Social para a cidade é, por si só,

um processo de forte alteração do seu modo de gestão. Significa introduzir uma ação planejada que exige incentivo e capacitação profissional de modo a romper com o ativismo e a reprodução de procedimentos mecanizados. Substituir a ação reativa por uma ação pró-ativa capaz de consolidar o papel regulador e provedor que cabe ao Estado, em qualquer esfera de gestão. É preciso resgatar a responsabilidade e presença da autoridade pública em todos os níveis da gestão municipal da assistência social.

No Plano aparece a proposta da Assistência Social como política de seguridade social que mescla proteção, fomento e desenvolvimento humano e social, garantindo seguranças sociais conforme determina a Constituição brasileira. Propõe a constituição de uma rede de serviços com direção universalizadora na cobertura de determinadas necessidades de proteção, desenvolvimento e seguridade social.

Apresenta, ainda, como necessária a construção clara do dever do Estado com a Assistência Social e o rompimento do papel secundário e complementar da gestão da Assistência Social na ação pública. Define como fundamental para que estas rupturas aconteçam o seguinte:

- constituir a gestão participativa da SEDES, operando as mudanças institucionais necessárias para quebrar relações autoritárias e instalar um processo decisório de construção coletiva sem ferir o princípio da autoridade, bem como do controle social da sociedade;

- territorializar as ações da SEDES, optando pela capilaridade da ação da assistência social na cidade de Itajaí;

- vincular a Assistência Social da cidade de Itajaí ao Sistema Único de Assistência Social nacional;

- estreitar e fundar as relações com o CMAS sob os princípios da publicização, democracia e controle social.

A partir das perspectivas apresentadas, a Secretaria redefine seu papel institucional no conjunto da ação municipal, propondo-se a: desenvolver sua missão institucional de instalar um sistema de vigilância de exclusões sociais,

monitoramento de riscos sociais e pessoais e defesa de mínimos sociais; garantir direitos de Seguridade Humana e Social, construindo indicadores que permitam o contínuo controle social, a avaliação das ações desenvolvidas e a criação de mecanismos de juridicização dos direitos de assistência social; priorizar a redução de riscos e vulnerabilidades sociais e pessoais, ampliando a provisão de condições de equidade, autonomia e resiliência nos usuários dos serviços e benefícios, bem como estimulando o seu protagonismo social; consolidar a política municipal com organizações sociais sem fins lucrativos, as ONGs, aprofundando o caráter público nas relações de parceria; construir a unidade de gestão da política de Assistência Social na cidade, quer pelo fortalecimento da municipalização, que é tardia em Itajaí, quer pela descentralização e territorialização dessa política a partir de planos administrativos orientados pela ação do comando único do Plano de Assistência Social na cidade de Itajaí.

Analisando o Plano Municipal de Assistência Social de Itajaí, encontra-se uma proposta em acordo com o definido na Política Nacional de Assistência Social. Observa-se que não é um processo de transposição do conteúdo da PNAS, mas uma discussão fundamentada e com propostas para rompimento com práticas históricas da sociedade brasileira e do município. Também se pode observar que esta decisão altera significativamente a forma de gestão até então realizada no município no que se refere à Assistência Social. No capítulo anterior, pode-se observar esta alteração no processo de gestão que até então vinha avançando, mas de forma lenta e ainda pautado por princípios tradicionais de gestão. O momento da decisão de implantação do SUAS representa um salto qualitativo na história da Assistência Social em Itajaí.

Também constitui documento significativo no processo de implantação do SUAS a Carta de apresentação da Secretaria de Assistência Social, que data do ano de 2007. O documento é um passo adiante ao Plano Municipal de Assistência Social, pois já apresenta o processo de reordenamento da Secretaria de Assistência Social e da Política de Assistência Social no município com a implantação do SUAS. O referido documento é extenso e procurou-se apresentar aquilo que dá visibilidade ao conteúdo da política e a sua constituição.

O documento aponta que a partir das diretrizes da Política Nacional de

Assistência Social, de sua gestão na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social e das discussões da Norma Operacional Básica no ano de 2006, foi necessário que o município adequasse as normativas vigentes da Política de Assistência Social. No arcabouço da sistematização da operacionalização, foi necessário que o município aderisse à nomenclatura do Comando Único “Assistência Social”. No primeiro semestre do ano de 2006, a Secretaria de Desenvolvimento Social passa a ser denominada de Secretaria de Assistência Social, com a finalidade de garantir ao município a continuidade dos serviços socioassistenciais preconizados no Sistema Único de Assistência Social que estabelece Proteção Social Integral em Básica e Especial de Média e Alta Complexidade.

A Secretaria de Assistência Social (SAS) de Itajaí, de acordo com o já referido documento, preconiza consolidar a política pública da Assistência Social, por meio da inclusão social realizada por programas socioassistenciais. Os programas são voltados para o atendimento aos idosos, portadores de deficiência, crianças, adolescentes, núcleos familiares, buscando assegurar os direitos sociais das famílias de Itajaí, conforme preconiza a Constituição Federal em seu Artigo 227.

De acordo com o documento, a partir do foco de atenção, a Secretaria de Assistência Social, por meio de sua equipe e do apoio do Governo, estabelece nas ações de atendimento às famílias um olhar diferenciado para a Política de Assistência Social, implantando o Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Itajaí. A implantação representa um avanço na trajetória das políticas sociais do município, pois a efetivação deste Sistema visa desenvolver a intersectorialidade entre o Poder Público e as Instituições Não Governamentais, consolidando, integrando e articulando a Assistência Social com as demais políticas públicas, como estabelece o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O conteúdo deste documento mostra que junto com a definição de implantação do SUAS aconteceram ações que possibilitaram a sua materialização no município. Ou seja, foi realizado o processo de redefinição da estrutura administrativa por meio de legislação pertinente e de implantação da mesma. Cumpre destacar a rapidez dos procedimentos adotados, pois em pouco mais de um ano o SUAS estava implantado e o município habilitado como de Gestão Plena.

Ainda, considera-se importante a apresentação de parte do conteúdo do Relatório de Transição da Secretaria de Assistência Social, elaborado com a finalidade de subsidiar a transição do novo prefeito eleito e sua equipe. De acordo com o relatório, com a implantação da Política Pública de Assistência Social, segundo o SUAS, obrigatoriamente aconteceram transformações estruturais, reconfigurando o contingente técnico, a fim de suprir as diretrizes da nova política de Assistência Social. Novas definições com relação à demanda de serviços provocou a reorganização também dos cargos e setores de atividade desta secretaria que pode ser compreendida pela política de reordenamento .

O município de Itajaí conta atualmente, segundo o documento, com três unidades de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que procuram priorizar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, por meio do atendimento, acompanhamento socioassistencial, psicológico, jurídico-individual e grupos de adolescentes, idosos e famílias. Os profissionais dos CRAS, de acordo com o relatório, buscam parcerias intersetoriais, principalmente com a Secretaria da Saúde, por meio das equipes do Programa Saúde da Família, Educação e da Secretaria de Geração de Emprego e Renda para melhor eficácia das ações desenvolvidas com a comunidade.

A instalação dos CRAS, de acordo com o documento, possibilitou a oferta de serviços socioassistenciais no que tange ao trabalho com prevenção e à formação de grupos de produção. Estes centros vêm utilizando as informações do Cadastro Único para obter dados das famílias de baixa renda e propor programas e projetos complementares para o fortalecimento das políticas do município e a própria emancipação das famílias.

O referido relatório evidencia as principais ações desenvolvidas para viabilizar a implantação do SUAS como a implantação dos CRAS, a busca de parcerias intersetoriais, o cadastramento das famílias de baixa renda e atualização cadastral dos dados, o monitoramento das famílias e os encaminhamentos para o que denominam de rede de serviços públicos, o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família, a oferta de serviços socioassistenciais pelos CRAS, a formação de grupos de produção e a proposta de programas e projetos para as famílias de baixa renda a partir dos dados do Cadastro Único.

Embora as ações aconteçam, elas vêm sendo encaminhadas com muita dificuldade, principalmente pela falta de recursos humanos, não acesso ao Cadastro Único pelos CRAS. Também devido aos equipamentos obsoletos utilizados e à pouca eficiência das atividades de geração de renda, para que aconteça a absorção pelo mercado de trabalho formal. A maioria das oficinas é dirigida para atividades relacionadas ao mercado informal e servem apenas como complementação de renda, o que é importante, mas não tem efeito de garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários. Ou seja, sem proteção social, mantendo o empobrecimento, por não garantir ao menos o consumo de sobrevivência para as “famílias em situação de afastamento temporário ou definitivo do trabalho”. (LIRA, 2008, p. 149)

A implantação do SUAS em Itajaí, embora incompleta, constituiu-se num passo adiante. Porém, como este é um processo que precisa continuar sua caminhada para que aconteçam as correções necessárias e a superação das dificuldades, que de acordo com o observado neste trabalho, os avanços ainda são poucos.

Nas entrevistas realizadas com as gestoras sobre o SUAS enquanto totalidade do Sistema, observa-se que na gestão anterior havia uma determinação e entusiasmo pela implantação do SUAS. Iniciou com a implantação de um CRAS, com a definição em lei da nova estrutura para a Secretaria, aproximando-a das normativas do Sistema Único de Assistência Social, seguido com a implantação de mais dois CRAS e da organização do SUAS no município.

Segundo uma gestora, a criação do Primeiro CRAS se deu cercada pelo descrédito da população do território, que modificou sua postura a partir do trabalho realizado. Mudou a realidade, passaram a pensar no coletivo, na comunidade. A associação de moradores passou a ser levada a sério, passando a ter autonomia em relação à prefeitura e ao prefeito. Participaram dos conselhos. Na conferência assumiram a relatoria. Aconteceu, de acordo com a gestora, o crescimento dos cidadãos.

O maior avanço na criação do SUAS observado pelas gestoras é a constituição dos CRAS. O SUAS é considerado por elas como um novo olhar da Assistência Social que requer uma nova cultura, que depende de um longo

processo. O começo está nos CRAS, por seu trabalho direto com os cidadãos, com as famílias no fortalecimento de seus vínculos, na questão do trabalho coletivo, da participação do cidadão na comunidade em relação às necessidades e discussão dos problemas locais. Destaca-se a fala de uma gestora referente ao SUAS. Ela aponta para o que denomina de caráter revolucionário do SUAS e chama a atenção para os envolvidos na política como responsáveis para transformar em realidade o que definem os ordenamentos: “de todas as políticas o SUAS foi a maior revolução que o país já teve, que vê que o mais importante é o cidadão de direitos e não o pobre coitado. Traz a garantia de direitos, o que depende de nós gestores, técnicos e governo para acontecer na prática na realidade”.

As gestoras também apontam que o SUAS é uma conquista, mas que precisa na prática avançar muito, pois na medida em que os processos são implantados novas dificuldades se configuram, novas necessidades aparecem. “É preciso implementar e fazer com que funcione cada vez mais próximo do ideal”, enfatiza uma gestora.

Outra questão levantada pelas gestoras é de que o SUAS precisa ser fiscalizado com muito rigor. Também aparece a necessidade de capacitação e de clareza na definição quanto a prazos e formas e possibilidades de aplicação dos recursos. Ainda com relação aos recursos, apontam a falta de informações nos níveis federal e estadual, que muitas vezes leva à devolução dos recursos, o que é muito grave, considerando as necessidades da população. Devolver os escassos recursos por falta de informações se constitui numa falta de respeito aos cidadãos e de compromisso com a Política.

Existe também a compreensão de que o SUAS dá as diretrizes e que, embora seja um avanço, de forma isolada não vai enfrentar a exclusão. É preciso a articulação com outras políticas. É consenso que os CRAS precisam de ampliação da estrutura física e de recursos humanos para poder atender o que preconiza o SUAS, mas que a sua aproximação com a população é um fator muito positivo. Apontam ainda que Assistência Social não é prioridade dos governos. Considera-se que esta constatação é verdadeira e que tem origem na trajetória histórica da Assistência Social brasileira.

Encontra-se, também, referência ao fato de que há total conhecimento da política pelos técnicos e que não é possível confundir Assistência Social com clientelismo, troca, dependência, manutenção. É preciso romper com estas concepções e práticas.

As entrevistas com as gestoras apresentam, ainda, como ponto a destacar, que apesar dos fatos acontecidos no ano de 2008 como enchentes, eleições municipais, falta de recursos humanos, a política avançou. Conseguiram em 2009 realizar as pré-conferências, a Conferência Municipal de Assistência Social e aconteceu a implantação do CREAS. As gestoras afirmaram que pretendem implantar mais dois CRAS e fazer o reordenamento das áreas de abrangência dos territórios e contratar novos profissionais.

Nas entrevistas com as gestoras observa-se que é consenso a importância do SUAS para a construção e consolidação da Política de Assistência Social nos três níveis de governo. Constitui-se num grande avanço em relação aos ordenamentos anteriores, porém apontam problemas na implantação do SUAS em Itajaí, principalmente em relação aos escassos recursos humanos existentes, uma estrutura física inadequada e também insuficiente para a operacionalização da política.

Outro fator importante é o amplo conhecimento da política, principalmente pelos Assistentes Sociais. Porém, apontam ainda como dificuldade o baixo investimento na capacitação dos técnicos que atuam no Sistema. O acesso ao Cadastro Único por todos os gestores é fundamental para que os dados sejam instrumentos para definir ações, programas e projetos garantidores de direitos.

Em relação aos usuários, observa-se que identificam-se com o SUAS a partir dos CRAS e consideram que a existência do CRAS trouxe muitos ganhos para as comunidades. Os usuários falam do CRAS como “segunda casa”, “segunda mãe”, “CRAS mudou para melhor”. Alegam que o fato do CRAS localizar-se no território facilita o acesso: “CRAS no coração do bairro”, “no meio do bairro, bem localizado”. Os que precisam deslocar-se até a SEDES porque seu território não tem CRAS manifestam que “gostaria que tivesse assistência social no meu bairro”

Os usuários mostram-se satisfeitos com o atendimento nos CRAS. Algumas

falas expressam estes sentimentos: “atendem com amor”, “sou bem recebida”, “o pessoal do CRAS não são funcionários, são uma família”, “foi a melhor coisa que aconteceu no bairro”, “ a gente tinha vergonha de dizer que morava no bairro, era discriminado. Hoje temos orgulho”. “O trabalho do CRAS aumentou a autoestima”. Estas expressões, por um lado, revelam que a identidade dos usuários com o SUAS se dá pelo trabalho desenvolvido pelos CRAS, que já é reconhecido e respeitado por eles. Porém, a relação estabelecida revela uma perspectiva assistencialista. Entretanto, já conseguem perceber que pelo trabalho do CRAS é possível modificar a realidade e possibilitar novas formas de relações com a sociedade.

Considera-se que a localização dos CRAS nos território modifica a relação com os usuários pela sua participação nos processos, pelo fato de os profissionais mergulharem na realidade com a vantagem de identificar possibilidades, limites e realizarem seus planejamentos, suas ações em consonância com as reais necessidades da população. A aproximação com a realidade da população atendida também permite estabelecer mediações junto ao poder público e entidades não governamentais para que possam corrigir possíveis distorções no encaminhamento das políticas.

A descentralização político administrativa e a territorialização no processo de organização do SUAS é importante, pois de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 44):

Uma maior descentralização que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliações e sistema de informação das ações definidas, com garantia de canais de participação local. A concepção de Assistência Social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade.

A partir destas constatações, pode-se concluir da necessidade de o poder público de Itajaí rever os territórios definidos e as equipes constituídas. Apesar de já desempenharem um papel importante na vida dos usuários e dos territórios, elas precisam de condições para operacionalização da política a partir do que define a NOB/SUAS. É indispensável que o poder público priorize a Assistência Social e a introduza na agenda política para que se obtenham as condições necessárias para

sua efetivação.

Para que isto aconteça, é importante que a população assuma um papel ativo no processo de construção da política. Neste sentido, os atores envolvidos na execução da Política de Assistência Social no município de Itajaí precisam priorizar ações que possibilitem a participação dos usuários e das organizações num processo de fortalecimento da população para que dê visibilidade as suas reais necessidades e aponte caminhos para o seu enfrentamento. É nesta relação dos diferentes atores com a população que é possível alçar o usuário de simples expectador para sujeito do processo de construção e consolidação da Política de Assistência Social.

O poder público precisa romper com as práticas assistencialistas, clientelistas que acomodam e produzem homens e mulheres dependentes. Ao contrário, é necessário que lhes sejam dadas condições de construir de forma autônoma sua própria história, o que lhe foi negado historicamente porque é funcional à sociedade do capital ter uma população dependente, subalterna, pois como diz Yazbek (1993, p. 40):

Nas relações subalternas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.

Nesta perspectiva, é preciso que as lutas daqueles que buscam a distribuição das riquezas produzidas socialmente por meio das políticas públicas sejam significadas, ganhem visibilidade e sentido político para que possam contrapor-se a esta racionalidade do capital de transformar direitos em favores e por meio destes ter uma população submetida aos seus interesses.

Percebe-se no município pesquisado esta tensão: de um lado técnicos que são responsáveis pela operacionalização da política, buscando espaços para construção de ações voltadas para o fortalecimento da população usuária e, de outro: o poder público pautado por uma visão conservadora da Assistência Social.

Os baixos investimentos na área são justificados pela falta de recursos, por prioridades relacionadas à “reconstrução da cidade”, que de fato é importante. Porém, reconstruir a cidade é realizar obras, mas é também atender a população pobre que foi a mais duramente atingida pelas cheias e, é a que tem menos condições de enfrentar as perdas sem a atenção do poder público. Este poderia ser o momento de a população ficar unida em torno de um objetivo comum, fortalecer-se. Porém, ao contrário se encontra extremamente fragilizada e dependente.

O fortalecimento da população usuária é fundamental para que aconteçam avanços na Assistência Social como política pública, pois como refere Yazbek (1993, p. 54:

[...] se cabe à assistência um papel na ampliação das bases de legitimidade do Estado e de seu poder político de controle social, cabe-lhe também constituir-se para os segmentos excluídos da sociedade em modalidade de acesso real a recursos e de incorporação à cidadania. Só uma população organizada e fortalecida é capaz de avanços neste espaço contraditório.

Em relação às entrevistas com as entidades, observa-se que de modo geral falta compreensão do SUAS enquanto modelo de gestão da Assistência Social. Alguns técnicos, por participarem do CMAS, avançaram no processo de entendimento do Sistema e da Política, considerando como fundamentais ações de controle social para que a situação se transforme no interior das instituições.

Para que se avance na compreensão do SUAS e na participação das entidades, eles consideram necessária a formação política. Isso porque em função da trajetória histórica das entidades, cuja atuação se deu na perspectiva da ajuda, da benemerência, da filantropia é indispensável que aconteça um processo de migração para o campo do direito, do acesso, da cidadania. Para que isto, aconteça a formação conceitual e política é muito importante.

A entrevista com os Conselheiros do CMAS e a participação na reunião plenária mostraram que o SUAS é um ganho para a Assistência Social Brasileira como política pública e ao mesmo tempo um desafio. Entende-se que o desafio maior está no rompimento com a formação sócio-histórica da sociedade brasileira, cuja trajetória demonstra uma caminhada inversa ao proposto pela PNAS e NOB/SUAS. Desconhecer ou ignorar a história dos processos sociais que envolvem

a Assistência Social leva a ações superficiais, sem conteúdo e que não conseguem enfrentar a questão social naquilo que é a sua essência.

Marx e Engels, em *A Ideologia Alemã* (2006, p. 56), dizem que os homens têm história porque devem produzir sua vida, e devem fazê-lo de uma forma determinada por dois aspectos: pela sua organização física e pela sua consciência. Ainda referindo-se a história, Marx e Engels (2006, p. 66) afirma:

A história não acaba se resolvendo na 'consciência de si' como 'espírito do espírito', mas em cada uma de suas fases, encontra-se um resultado material, uma reunião de forças de produção, uma relação historicamente criada com a natureza e entre os indivíduos, que cada geração transmite a geração seguinte; uma massa de forças produtivas, de capitais e de condições que, embora sendo em parte modificada pela nova geração, prescreve a esta suas próprias condições de existência e lhe imprime um determinado desenvolvimento, um caráter particular. Demonstra, assim, que as circunstâncias fazem os homens assim como eles fazem as circunstâncias. Até agora, toda concepção histórica tem omitido completamente a base real da história, pois a tem considerado como algo secundário, sem qualquer vinculação com o curso da história.

Buscando encontrar na história os elementos para compreender a Política de Assistência Social no seu processo de implantação no município pesquisado, serão apresentadas as referências ao SUAS encontradas no Planejamento do Conselho Municipal de Assistência Social de Itajaí para 2008/2009.

De acordo com o documento, o CMAS de Itajaí tem o que é definido como uma história ímpar e significativa no município por contribuir nos avanços das políticas públicas pela atuação dos conselheiros. Os organizadores do documento apontam como de extrema relevância o fato de acontecerem momentos de diálogos e debates sobre a importância da formação para os conselheiros. O primeiro encontro de formação mostrou a falta de preparação e motivação dos mesmos. O Conselho, num momento considerado como de maturidade do grupo, parou para se autoavaliar.

A partir daí o Conselho criou uma comissão para elaborar momentos de formação para o grupo. Iniciou com um encontro para tratar da História da Assistência Social no Brasil, que contou com expressiva participação.

Este trabalho de formação motivou o Conselho a discutir com mais "afinco" o seu planejamento. Foram definidos dois encontros para o planejamento com as

seguintes preocupações centrais: a formação dos conselheiros para melhoria do controle social no município e a mudança de governo considerando o processo eleitoral para a Prefeitura Municipal de Itajaí.

No planejamento para os anos de 2008 e 2009, foi apresentado o seguinte Plano de Ação:

Curso de formação continuada a cargo da secretaria; formação na reunião do conselho a cargo da Secretária Executiva do CMAS; Definição de prioridades do PPA a cargo da Secretaria; Reelaboração do Plano Municipal de Assistência Social sob gestão da Secretaria; pré-conferências a cargo do CMAS através das comissões; realizar conferências a cargo do CMAS e Secretaria; Implementação do departamento de vigilância socioassistencial – Secretária de Desenvolvimento Social; fazer resolução para apresentação dos planos de trabalho – CMAS; verificar extrato do fundo – CMAS; lei de criação do regimento interno – CMAS; encontro entre os CMAS da AMFRI; avaliação do ano de 2009 e planejamento 2010 – CMAS.

As considerações finais apresentadas dizem o seguinte:

Os dois encontros realizados para avaliação e planejamento do CMAS mostram algo inovador, importante para a melhoria do controle social em nossa cidade. Sem dúvida que a maturidade do conselho e dos conselheiros presentes cresce com experiências riquíssimas como essa. Acreditamos ser importante na etapa de execução, a disciplina de resgatar nas reuniões ordinárias, aquilo que foi planejado nos momentos dos dois encontros, que os participantes ativos e conselheiros procurem discutir e ter clareza sobre as suas atribuições, que o grupo possa sempre deixar vivo os rumos tomados com o planejamento. Obviamente sabemos que este é um espaço de discussão, idéias e até mesmo atritos, o que consideramos até normal. Além disso, gostaríamos de deixar claro que a discussão foi sadia, reflexiva e com encaminhamentos, mas ela não termina aqui. Um ponto que merece grande reflexão do conselho é sobre o re-pensar o papel dos membros do CMAS, revendo assim suas atribuições. Esse rever, em nossa opinião, trará questões práticas e da própria logística do conselho, ajudando a todos a terem clareza do seu papel, evitando pequenos atritos sobre quem faz o que e pontuando as devidas responsabilidades para os membros que assumem tais funções. Sendo assim é de bom grado que o CMAS possa pensar em momentos de troca dessa riquíssima experiência com outros conselhos da cidade de Itajaí e até mesmo fora. Acreditamos que práticas como esta possa envolver outros conselhos também, sendo que esta troca, também faz parte de uma das atribuições do conselho. Em nosso pensamento, acreditamos que o CMAS não está sozinho na luta pela melhoria da cidade, consequentemente colaborar com o exemplo do planejamento feito aqui, possibilitará a motivação de outros conselhos da cidade que não tiveram a mesma iniciativa ou olhar carinhoso para parar e re-pensar sua caminhada.

Observa-se que os avanços vêm acontecendo no município de Itajaí em relação ao CMAS. Ações importantes estão sendo realizadas como a formação dos conselheiros e o planejamento das atividades do Conselho. Esta nova forma de atuação deverá contribuir para o fortalecimento do CMAS, necessário para a efetivação do Controle Social que ainda é considerado pelos conselheiros como frágil.

Por outro lado, a análise dos documentos, das entrevistas com gestores, usuários, entidades e CMAS mostram que no município de Itajaí o SUAS se encontra em fase de implantação, enfrentando muitas dificuldades e com poucos avanços.

Foram implantados três CRAS, um CREAS, a rede socioassistencial não foi construída, o que tem é um número considerável de programas e projetos socioassistenciais, tanto de proteção básica como especial desarticulados; as equipes técnicas são ainda insuficientes, considerando as demandas, têm previsão de instalar mais dois CRAS e implantar o PAIF. Está previsto também o reordenamento dos territórios. O CMAS está num processo de fortalecimento pela formação de seus conselheiros.

É preciso enfrentar as dificuldades referentes à infraestrutura de recursos humanos, instalações, equipamentos, de construção da rede socioassistencial, de realização do diagnóstico social, de trabalho junto à população de forma democrática e participativa, de acesso por parte dos técnicos ao cadastro único, de rompimento com concepções conservadoras por parte de técnicos, dirigentes e da própria população usuária. É necessária a ampliação dos recursos municipais para a Assistência Social, deve-se fortalecer os diferentes segmentos responsáveis pelo controle social da política e é preciso a realização de forma permanente de ações de controle, avaliação e monitoramento da política.

Pode-se afirmar que a situação de Itajaí em relação ao SUAS é similar a dos demais municípios brasileiros, resguardadas as particularidades de cada um deles. É preciso decisão política para que novos avanços aconteçam e possibilitem que o processo de implantação do SUAS em Itajaí seja integralizado em conformidade com a legislação. Pode-se afirmar que Itajaí conta, em relação ao SUAS, com um

processo incompleto e ainda com muitas fragilidades.

c) Proteção Social

Outra categoria de análise da realidade social considerada na realização deste trabalho de pesquisa é a proteção social que será discutida a partir dos níveis de proteção e fundamentos que a informam, com destaque para a proteção social básica.

Considera-se importante deixar claro o que o documento referente à Política Nacional de Assistência Social apresenta sobre os níveis de proteção social e para análise é preciso estabelecer relações com sua execução no município pesquisado.

De acordo com as gestoras entrevistadas, a proteção social básica está implantada nos CRAS que organiza os serviços socioassistenciais. Faltam recursos para implantação do PAIF. Estão trabalhando com o mínimo e as demandas aumentaram principalmente depois da enchente que parou o Porto de Itajaí, principal fonte de renda do município. Os CRAS foram implantados, mas com muitas fragilidades. As instalações não são adequadas, faltam equipamentos e os recursos humanos são insuficientes. O atendimento aos usuários corresponde a ações de caráter emergencial, o que não atende à proposta para os CRAS pela Política de Assistência Social.

São prestados serviços na área psicológica de identificação, acompanhamento, encaminhamento de pessoas com deficiência, usuários de drogas e pessoas que sofrem abuso sexual no âmbito da proteção social básica.

São prestados serviços judiciais a casos de família e da área cível em geral, pensão alimentícia, investigação de paternidade e separação, entre outros. São considerados como serviços de proteção social básica os seguintes programas desenvolvidos nos CRAS e Plantão Social da Secretaria de Desenvolvimento Social:

Programa Bolsa Família

Projovem Adolescente. (Geração de Renda)

Benefício de Prestação Continuada

Cartão Cidadania

Benefícios eventuais

Auxílio fralda

Auxílio fotos

Auxílio lentes

Auxílio farináceo e

Auxílio isenção de taxa de documentação.

O município conta ainda com dez Centros de Referência da Mulher (CRM), dezoito Grupos de Produção Descentralizada, quatro Centros de Múltiplo Uso (idosos), dois Centros de Convivência do Idoso (CMI) e oito Grupos Descentralizados dos Idosos.

De acordo com o previsto na PNAS (2004, p. 33):

a proteção básica de Assistência Social tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. 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 de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada.

A execução dos programas e projetos deve envolver as três instâncias de governo e estar articulada no interior do SUAS às demais políticas públicas locais. Só assim garantindo a sustentabilidade das ações e o protagonismo das famílias e indivíduos para que superem as condições de vulnerabilidade a que estão submetidos e ajudem a prevenir as situações que venham a se constituir em risco potencial. É importante que haja articulação com os serviços de proteção especial no sentido de garantir a efetivação dos encaminhamentos necessários.

Os serviços de proteção social básica deverão ser executados de forma direta

nos CRAS e em outras unidades básicas e públicas de Assistência Social da área de abrangência dos CRAS.

Ainda de acordo com a PNAS (2004), cabe aos CRAS atuar com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, com a finalidade de orientação e convívio sociofamiliar. O CRAS também é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às famílias. Deve ainda prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que diz respeito aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social.

É de responsabilidade do CRAS o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção social básica e promover a inserção da população nos serviços de assistência social local. Na PNAS (2004, p. 36) consta o seguinte com relação aos serviços de proteção social básica de assistência social:

Aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visem a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como: . Programa de Atenção Integral às Famílias; . Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; . Centros de convivência para Idosos; . Serviços para crianças de zero a seis anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; . Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de seis a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; . Centro de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

Ao estabelecer relações com a proteção social básica do município de Itajaí, o que se encontra é um número significativo de ações desenvolvidas, mas totalmente desarticuladas. As ações voltadas às crianças e adolescentes são desenvolvidas pela Secretaria da Criança, do Adolescente e da Juventude. Esta situação não é a ideal porque fragmenta um processo que pretende ações integrais às famílias, mas poderia ocorrer desde que fortemente articulada com os CRAS. Porém isto não acontece.

O Programa Bolsa Família tem sua sede na Secretaria de Desenvolvimento Social e uma Assistente Social faz a gestão do Benefício. A atuação dos técnicos

dos CRAS é de verificação do cumprimento das condicionalidades e de possíveis irregularidades neste sentido. Esse controle é feito por meio de visitas e entrevistas, numa ação pontual e localizada.

Com relação aos idosos e mulheres, a Diretoria de Assuntos Temáticos voltada para os Idosos e Mulheres, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social, atua desarticulada dos CRAS. “A organização do departamento é independente do SUAS – idosos e mulheres – CMU, CCI e CRM”, afirma uma gestora.

Os CRAS são acionados quando há denúncias de maus tratos ou violência contra os idosos e as mulheres. O atendimento se dá de forma pontual, com acompanhamento e encaminhamentos e atuação é desarticulada dos programas existentes no município que tratam da proteção social básica do idoso e da mulher.

Existe um Assistente Social que atende questões relativas ao BPC. Os usuários recebem orientações sobre o direito de acessar ao benefício, documentação necessária, parecer social quando for preciso. Eles são encaminhados para a habilitação ao benefício para o INSS. É realizado acompanhamento depois do benefício concedido para atendimento das dificuldades e das situações de vulnerabilidade existentes. Os técnicos dos CRAS atuam quando precisam verificar situações pontuais.

Com relação ao PAIF, ainda não foi implantado, embora haja compreensão por parte da gestão da necessidade urgente de iniciar as atividades. Porém, não observou-se nenhuma ação mais efetiva nesta direção.

Quando se trata de programas de inclusão produtiva e de enfrentamento à pobreza, é considerado pelos técnicos como muito pouco efetivo. O que existem são cursos de capacitação para o trabalho desenvolvidos nos CRAS, PROJOVEM, CMU, CRM. Os cursos são de manicure, pedicure, artesanato, corte e costura, culinária e confeitagem, cabeleireira, desenho e outros semelhantes, o que tem muito pouca expressão quando se refere à inclusão produtiva pela inserção precária no mercado de trabalho.

Existe uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda

para onde a população é encaminhada para emprego, mas a articulação é muito pouco significativa. Existem algumas experiências de trabalhos com jovens por meio do Projovem que ainda são incipientes.

Entende-se que existem muitas ações, mas não há articulação entre elas. É necessária uma ação conjunta dos diferentes programas, secretarias, equipes dos CRAS para, por meio da realização de um planejamento estratégico, conseguir otimizar os recursos e tornar efetivas as ações dentro do que propõe a Política.

A análise das entrevistas com os usuários mostra satisfação com os serviços prestados pelos CRAS e entusiasmo pelo fato dos CRAS estarem localizados nos territórios onde residem. As queixas se referem à infraestrutura dos CRAS, que são de difícil acessibilidade.

Em Itajaí, as Entidades de Assistência Social que atuam com a Proteção Social Básica são em número de oito, sendo duas voltadas para o atendimento de idosos, uma dirige suas ações para as famílias, duas atendem crianças, duas são voltadas para atendimento de pessoas com deficiência e uma atua com crianças e adolescentes. (Fonte: Carta de Apresentação: secretaria de Assistência Social, 2007).

É importante destacar que na reunião do CMAS já aqui referida, no processo de capacitação ocorrido se deu destaque à Proteção Social Básica e debatidas as funções do CRAS como principal órgão de desenvolvimento das ações referentes a este nível de proteção.

A Proteção Social Especial é destinada a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, situações estas que demandam intervenções em problemas específicos e/ou abrangentes. A PNAS (2004) define que esses casos precisam do desencadeamento de estratégias de atenção sociofamiliar que tenham como finalidade a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas. Esse acompanhamento deve ter como exercitar suas funções de proteção básica junto com o processo de autoorganização e de busca da autonomia.

Os serviços de proteção social especial requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam

encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. (PNAS, 2004, p. 37)

Destacam-se dois programas que, pactuados nas três esferas de governo, mostram-se com resultados efetivos. São o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

A PNAS (2004) prevê a Proteção Social Especial de Média Complexidade, que integra os atendimentos oferecidos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que não tiveram o vínculo familiar e comunitário rompidos. Já a Proteção Especial de Alta Complexidade oferece serviços que garantem proteção integral para famílias e indivíduos que não têm mais referências e/ou estão em situação de ameaça, necessitando ser afastados de seu núcleo familiar e/ou comunitário.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social conta com Programas referentes à Proteção Social Especial como Sentinela (média complexidade), PETI (média complexidade), atendimento a Denúncias de Maus Tratos de Idosos (média complexidade), Programa de Orientação ao Migrante (média complexidade), Casa de Apoio Social (alta complexidade).

O município tem sete Entidades de Assistência Social que atuam com serviços de Proteção Social Especial. Uma realiza atendimento de alta complexidade para idosos; uma oferece serviços de alta complexidade para pessoas com deficiência; uma oferece proteção especial de média complexidade para mulheres vítimas de violência; uma realiza serviços de média complexidade para criança, adolescente e família e; por fim, três entidades trabalham com serviços de alta complexidade destinados a criança e adolescente. (Fonte: Carta de apresentação: Secretaria de Assistência Social, 2007)

Existe, portanto, uma quantidade considerável de Programas Governamentais e Entidades não estatais no município que se articulados em rede e que poderiam atender de forma efetiva a proteção social especial.

Foi criado recentemente pela Secretaria de Desenvolvimento Social o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) local. O Centro abriga

no momento O Serviço de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes .

Considerando que Itajaí é um município de gestão plena, de acordo com o Guia de Orientação nº 1 referente aos CREAS, deverá ampliar o atendimento voltado às situações de abuso, exploração e violência sexual de crianças e adolescentes. Devem ser realizadas ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção especial de média complexidades, de acordo com a incidência das situações de violações de direitos. Devem disponibilizar os seguintes serviços: Serviço de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual contra Crianças, Adolescentes; Serviço de Orientação e Apoio Especializado a Indivíduos e Famílias com seus Direitos Violados; Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade.

Estes serviços devem funcionar, de acordo com o referido Guia de Orientação, em estreita articulação com os demais serviços de proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

A equipe do CREAS nos municípios de Gestão Plena, segundo o já mencionado Guia de Orientação, deve ser composta pelos seguintes profissionais: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, quatro educadores sociais, dois auxiliares administrativos, um advogado e estagiários preferencialmente das áreas de Psicologia, Serviço Social e Direito, conforme as atividades desenvolvidas e definição da equipe técnica.

Na análise das entrevistas com as gestoras em relação à proteção social, especial, observa-se que se referem a este nível de proteção social tomando como base o CREAS que foi criado, mas destacam o fato de que absorveu o Programa Sentinela e sua equipe. Na reformulação, foi contratado mais um psicólogo, mas não houve avanços na estruturação do CREAS. As gestoras apontam que existem muitas ações que dão cobertura à proteção especial, mas não existe articulação entre as ações. Alguns programas estão na Secretaria de Desenvolvimento Social e

outros na Secretaria da Criança, do Adolescente e da Juventude, mas estas não formam uma rede como preconiza a PNAS.

Cumprir observar que o SUAS foi implantado no ano de 2006, obteve a condição de Gestão Plena e não tinha cumprido a exigência de criação do CREAS, que é fundamental para o atendimento da Proteção Social Especial. O CREAS foi criado recentemente, mas com fragilidades semelhantes às dos CRAS. É necessária vontade política para sua estruturação porque não basta criar, é preciso que sejam dadas condições de funcionamento.

Em relação aos usuários, a maioria dos entrevistados busca o CRAS para obter benefícios, mas existem situações de familiares usuários de drogas, portadora de HIV positivo, que necessitam de atendimento deste nível de proteção.

As entidades entrevistadas todas realizam principalmente atividades ligadas à Proteção Social Especial dirigida a idosos, pessoas com deficiência e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Duas entidades são beneficiadas com recursos da Assistência Social e uma com recursos do Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente.

Segundo o representante do CMAS, cabe a esse realizar o acompanhamento do nível de resolubilidade dos serviços prestados. Algumas das entidades prestam serviços de qualidade, outras um bom serviço e alguns o serviço prestado é sofrível. O conselho pode intervir, utilizando o Ministério Público, firmando Termos de Ajuste e Conduta, mas tem dificuldade para realizar a fiscalização porque as entidades que têm assento no conselho têm receio de perder recursos. Esta é uma realidade complexa, pois quem tem a função de fiscalizar não o faz com receio de ferir seus próprios interesses, o que acaba por reiterar a forma clientelista de fazer Assistência Social que atravessa a sociedade brasileira através dos tempos.

Durante a já referida reunião do Conselho, no debate para capacitação dos conselheiros falou-se da Proteção Social Especial como de caráter reparador de danos, mas igualmente reabilitador de possibilidades com vistas à reinserção social. Foram apresentadas as situações em que a proteção especial deve intervir. O CREAS foi citado como polo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial. Foram apresentados os seus objetivos, situações em que deve atuar

e explicitado o seu funcionamento.

Pode-se observar, em relação aos níveis de proteção social básica e especial, que existe grande número de programas implantados pelo poder público e oferecidos por entidades não governamentais. Contraditoriamente, na fala dos entrevistados nega-se a eficiência e eficácia da proteção. Isto se deve à fragmentação evidente dos serviços que não possibilitam ações efetivas no enfrentamento das demandas que são muitas.

Esta fragmentação tem raízes em um processo histórico em que a Assistência Social se desenvolve a partir da vontade dos que eram caridosos e por um poder público voltado para ações de natureza emergencial e focalizadas, o que impede pensar ações em rede, articuladas. Há necessidade de compreender este processo para poder avançar na construção de Políticas Públicas que trabalhem articuladas entre si e com os demais serviços prestados por entidades da sociedade civil.

Esta seria uma estratégia importante para enfrentar os graves problemas sociais da população brasileira. Mas é um caminho árduo, considerando a sociedade do capital que busca no individualismo, na pouca capacidade de organização dos povos a sua sobrevivência .

d) Rede de serviços socioassistenciais

Considera-se importante para análise da Política de Assistência Social no Município de Itajaí utilizar a Categoria de análise Rede de Serviços Socioassistenciais por ser este um ponto nevrálgico da política e fundamental na sua operacionalização. A análise deve mostrar se a rede no município pesquisado é um conjunto de serviços ou conjunto articulado de serviços que partilha poder, como algo constituído ou como algo a se constituir.

A NOB/SUAS (2005) define a rede socioassistencial como:

Um conjunto integrados de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

Portanto, e ainda de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 44):

A operacionalização da política de assistência social em rede com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada. Isso expressa a necessidade de se repensar o atual desenho da atuação da rede socioassistencial, redirecionando-a na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar.

Ainda de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 95), a rede socioassistencial deverá estar organizada a partir dos parâmetros:

a) oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias; (b) Caráter público de co-responsabilidade complementaridade entre as ações governamentais e não governamentais de Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos; (c) Hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda; (d) Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas; (e) Territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais; (f) Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como recursos próprios da rede não-governamental; (g) Referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais.

Considerando que Itajaí é um município de grande porte de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 150), deve: ter rede complexa, em que todos os serviços considerados necessários ao atendimento da população, independente de seu nível de complexidade, devem ser postos à disposição no próprio âmbito municipal.

Ao analisar os dados coletados, observa-se que todos os gestores entrevistados consideram que não existe rede no município, mas um conjunto de instituições trabalhando sem articulação. Por outro lado, eles mas consideram que é fundamental constituir a rede socioassistencial porque possibilita a efetividade das ações e maior racionalidade na utilização dos recursos.

Na gestão anterior, houve um trabalho neste sentido com a criação de um Fórum de Entidades, mas a participação se deu por mero interesse na partilha dos recursos. Não houve participação na política como um todo porque principalmente as entidades se movem por interesses individuais. Foram oferecidas às entidades capacitações, confraternização na tentativa de aproximação, mas elas têm grande resistência a mudar. As entidades veem a Prefeitura como aquela responsável pela sua manutenção. Estas constatações permitem afirmar que a origem das entidades de modo geral a partir da caridade e não do direito leva a comportamentos como os descritos, baseados em posturas individualistas e não no interesse coletivo. O fato de as entidades, na sua maioria, sobreviverem de doações e de recursos públicos escassos cria uma situação de dependência que dificulta a ruptura com a cultura que as orientou até então. Elas não conseguem perceber que atuar em rede potencializa os serviços e racionaliza a utilização dos recursos. Esta lógica individualista leva à concorrência entre as instituições, o que é nefasto para a Política de Assistência Social. Entre as explicações possíveis está a sociedade capitalista, que amparada por esta lógica impede o Estado de responsabilizar-se integralmente pelas políticas públicas de forma a universalizar os acessos.

O atendimento aos idosos tem uma dinâmica à parte com relação a projetos de lazer, integração, esporte. São 28 grupos de idosos que reúnem 2000 idosos no Centro de Convivência e nos quatro Centros de Múltiplo Uso. São apoiados pela SEDES mais 23 grupos de idosos que se reúnem nos salões paroquiais e centros comunitários. As atividades de integração do idoso, festas temáticas, atividades de lazer e concurso literário são realizadas em parceria com a Fundação Cultural. As ações de esporte adaptado e atividade física são uma parceria com a Fundação Municipal de Esporte e as palestras de orientação à saúde e fisioterapia domiciliar para o idoso acamado são feitas em conjunto com a Secretaria Municipal de Saúde.

A Diretoria de Políticas Temática diz ter parceria com o Instituto Pró-rim na realização de cursos para cuidadores de idosos.

O atendimento por violência e maus tratos contra o idoso é realizado pelos CRAS e pelo Departamento Jurídico. O fornecimento de Carteira do Idoso e as ações do BPC são realizadas por setores da Diretoria de Proteção Social – Plantão Social e CRAS.

Existe, portanto, certa articulação entre as atividades com idosos, secretarias municipais e programas vinculados à Diretoria de Proteção Social, mas não se pode chamar de rede.

Outra observação feita por uma gestora é de que entre as atividades consideradas necessárias em relação aos serviços socioassistenciais somente não existe a Casa de Apoio à Mulher. Mas a entrevistada considera que não se constituiu ainda uma rede, pois existem ações sobrepostas, fragmentadas. Por exemplo, Medidas Socioeducativas e Abrigo deveriam estar na SEDES e estão vinculadas à Secretaria da Criança, do Adolescente e da Juventude. A gestora considera que o trabalho com o idoso deveria ser articulado com a Diretoria de Proteção Social.

Foi apontado que o Programa Bolsa Família é apoiado pelos CRAS que realizam visitas, relatórios, acompanhamento às famílias. O Programa de Saúde da Família, com a colaboração dos agentes de saúde, ajudam a localizar as famílias, passam nas casas lembrando das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Os gestores consideram que é necessária maior articulação entre as entidades governamentais e não governamentais, tanto na área de abrangência (território) como no município. Outra gestora reforça a inexistência da rede e do paralelismo e fragmentação das ações. Diz que existe atendimento paralelo na própria secretaria. Outra entrevistada aponta que tem parceiros, contatos, acesso, bom relacionamento com as entidades, mas elas não funcionam em rede. A gestora atribui a dificuldade para articulação com os programas e entidades à insuficiência de recursos humanos.

Constata-se aqui que os gestores, de modo geral, reconhecem que a rede não existe, mas um conjunto de serviços que atuam de forma fragmentada e com ações paralelas. Há necessidade de constituir a rede socioassistencial porque os programas, projetos, entidades para atendimento da proteção básica e especial, média e alta complexidade existem, mas não articulados em rede.

Esta é uma questão que para ser enfrentada precisa de capacitação para entendimento da proposta do SUAS. Depende de um trabalho político com as secretarias, setores, entidades para romper com a resistência, os interesses individuais e partidários. Para articulação das ações socioassistenciais e para a

efetivação das ações públicas e privadas é fundamental:

Haver diálogo e articulação das entidades e organizações de assistência social com o poder público nas três esferas de governo...Outro fator determinante para o sucesso do trabalho em rede em determinado território é que cada integrante da rede conheça bem o trabalho realizado pelos demais atores, entendendo os limites, a forma de atuação, missão, visão e valores, potencializando a tecnologia social existente no território. A participação do poder público nesse processo de articulação deve se dar não como órgão fiscalizador ou punitivo, mas como agente facilitador para a efetividade das ações dos atores da rede, funcionando como elemento mediador para solução de conflitos que eventualmente surjam nesse contexto. (COELHO, 2009, p. 30-31).

Realizar o trabalho nesta perspectiva é muito importante, mas para isso é necessário compreender a origem das entidades assistenciais com base na caridade. É preciso reconhecer também a natureza assistencialista e de um poder público que historicamente usou a Assistência como valor de troca política, clientelista, considerando que ainda se constitui em forte limitador para a constituição de uma rede de acordo com a proposta do SUAS.

Na análise das entrevistas realizadas com os usuários, é nítida a fragmentação das ações, pois as entidades recorrem a diferentes espaços para atender suas necessidades. A situação poderia ser diferente se houvesse uma rede articulada e com ações mais efetivas, abrangentes e levando à diminuição dos custos dos serviços. Atualmente, o mesmo usuário recebe Cartão Cidadania, Bolsa Família (SEDES), Pensão por Morte ou Auxílio Doença (Instituto Nacional de Seguro Social - INSS), consultas e medicamentos (SUS).

Nas entrevistas realizadas com as representantes do Conselho Municipal de Assistência Social, foi reafirmada a necessidade de constituir a rede porque as ações são fragmentadas, não se reconhece como rede, tem dificuldade na contrarreferência, realiza ações isoladas. As entidades, de modo geral, são fechadas e de difícil acesso. Aconteceram várias reuniões para criar o Fórum das Organizações não Governamentais, mas houve muita resistência. As representantes do conselho consideram que é importante que este fórum funcione, avance.

Na reunião do CMAS já mencionada anteriormente, na palestra realizada sobre a Política de Assistência Social, foi tratado dos serviços socioassistenciais e rede socioassistencial da seguinte forma: O SUAS permite a articulação de serviços,

programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Sua regulamentação tem impulsionado o reordenamento das redes para atendimento dos sujeitos de direitos, na direção da superação das ações fragmentadas, pontuais, sobrepostas e assistencialistas, para a garantia de um sistema unificado, continuado e afiançador... O CRAS executa serviços de proteção social básica, organiza, coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de Assistência Social.

A conselheira do CMAS, ao referir-se ao reordenamento, explicou que:

Reordenar não significa que vai mudar tudo e começar tudo de novo, reordenar é ter um novo olhar. É interligar para que tenha a referência e a contrarreferência. O SUAS permite a articulação dos serviços, programas, projetos benefícios socioassistenciais. A Constituição Federal de 1988 deveria ser a marca do rompimento com uma história de assistencialismo. Percebe-se resistência às mudanças. É preciso aprender para não sobrepor ações, não trabalhar de forma assistencialista. Ajuda é uma coisa, precisamos trabalhar como direito. O CMAS precisa estar atento.

As manifestações por parte dos representantes do CMAS foram de afirmação da necessidade da constituição da rede socioassistencial com base no SUAS. É fundamental esta posição por parte do conselho, pois como já foi dito por outros entrevistados, Itajaí conta com um conjunto de serviços que cobrem tanto a proteção social básica como a proteção especial. O que precisa é que estes serviços passem a atuar em rede.

Nos capítulos anteriores, foram apresentadas as razões históricas que determinaram a constituição da Assistência Social como política de favores, política de troca. Trazer estas questões é importante para explicar as razões pelas quais constituir a rede socioassistencial é muito difícil. Na trajetória histórica da sociedade brasileira, a Assistência Social foi uma das formas, talvez a mais eficiente que os governos desde a monarquia encontraram para manter a população dispersa, agradecida e despolitizada. O que não percebiam era que estavam legitimando as ações da classe dominante, mais preocupada com o processo de acumulação do que com as necessidades da classe trabalhadora. Para isso, era preciso que as ações acontecessem de forma fragmentada, focalizadas e atendendo apenas às questões emergenciais, que acomodam e não favorecem a autonomia, a participação, a consciência da situação de exploração a que estão submetidos.

Estabelecem-se a partir desse processo contradições importantes, pois na medida em que os governos precisam legitimar-se, necessitam fazer concessões e quanto mais desorganizada for a população e as entidades, menores são as exigências. Hoje o próprio governo vive uma grande contradição, permite que as ações, as normatizações sejam voltadas para a organização dos serviços e da população e, por outro lado, pratica uma política econômica que ao permitir a acumulação, o trabalho precarizado, dificulta a distribuição de renda e a organização popular.

É importante destacar que a dificuldade para constituição da rede socioassistencial não é uma particularidade do município de Itajaí. Na VII Conferência Nacional de Assistência Social foi apontado na síntese das conferências estaduais como Ponto Fraco a fragilidade da rede socioassistencial, dificultando a universalização do acesso da população (COUTO, 2009).

e) Matricialidade Socio-familiar

A categoria de análise Matricialidade Sociofamiliar foi escolhida pelo caráter de inovação e pelo reconhecimento, conforme destaca a PNAS (2004), das fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras. Essas pressões acentuam suas fragilidades e contradições, o que faz com que seja primordial a centralidade no âmbito das ações da política de Assistência Social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. A análise desta categoria se dará a partir da compreensão do trabalho desenvolvido, se está pautado ou não na matricialidade familiar.

Ao analisar as entrevistas das gestoras, quatro das nove que participaram da pesquisa apontam como grande dificuldade para o desenvolvimento das ações com base na matricialidade familiar, o fato da não implantação ainda do PAIF.

Considera-se que a não implantação do PAIF compromete o trabalho com as famílias, pois é considerado o principal programa de Proteção Social Básica. Todos os outros serviços desse nível de proteção devem articular-se ao PAIF, pois confere a primazia da ação do poder público na garantia do direito à convivência familiar e

assegura a matricialidade sociofamiliar no atendimento socioassistencial, um dos eixos do Sistema Único de Assistência Social. (Orientações Técnicas: CRAS, 2009, p. 31).

De acordo com o Documento de Apresentação do PAIF do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome:

Todo o CRAS independentemente da fonte financiador, deve obrigatoriamente implementar o PAIF, que oferta ações socioassistenciais de prestação continuada por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. As ações do PAIF devem ser planejadas e implementadas com a participação e controle social de seus usuários.

Considera-se, ainda, importante destacar que de acordo com o referido documento:

As ações do PAIF potencializam a família como unidade de referência, fortalecem os vínculos internos e externos de solidariedade, por meio do desenvolvimento do convívio, socialização, autonomia e protagonismo das famílias, bem como pelo desenvolvimento de projetos coletivos e pela promoção do acesso a programas de transferência de renda, benefícios assistenciais e aos demais serviços socioassistenciais.

Considerando que é indispensável para os CRAS a implantação do PAIF, pois só é executado no CRAS e que todo CRAS executa obrigatoriamente, o PAIF e que no município de Itajaí os CRAS já estão instalados e em funcionamento e que além de definir as ações com relação ao trabalho com as famílias é financiado com recursos públicos e que cabe a Secretaria Municipal a sua implantação, é urgente que esta ação implantação do PAIF seja priorizada. A inexistência do PAIF nos CRAS em Itajaí, município de Gestão Plena, está em desacordo com as exigências legais previstas pelo SUAS, constituindo-se em uma situação grave, e que tem urgência de ser resolvida.

Na entrevista com a Secretária Municipal, observa-se que esta tem a implementação do PAIF como uma meta a ser cumprida em 2010. Ressalta-se aqui que a implantação do PAIF é importante, mas que muito pouco mudará no município se em paralelo não acontecer a redefinição dos territórios, a ampliação das equipes dos CRAS e não for realizado o planejamento estratégico das ações da Secretaria,

com a participação dos usuários e a constituição da rede socioassistencial.

Atualmente, a equipe de trabalho da Secretaria tem clareza do que deve ser feito, mas encontram-se numa situação difícil em razão dos rumos tomados pela Assistência Social no município. A criação do PAIF com condições de trabalho possibilitará encaminhar ações que favoreçam o atendimento das famílias na perspectiva da matricialidade sociofamiliar.

As demais gestoras apontam que é difícil desenvolver o trabalho com as famílias de acordo com a proposta da matricialidade sociofamiliar porque a estrutura dificulta o atendimento, pois ações que deveriam estar no CRAS estão vinculadas a outros departamentos ou secretarias. Exemplo disso é o trabalho com crianças e adolescentes na Secretaria da Criança do Adolescente e da Juventude. O atendimento aos idosos, mesmo na SEDES, não está vinculado à Diretoria de Proteção Social e não existe articulação que favoreça a proposta do atendimento às famílias pelos CRAS. Estas ações deveriam estar no PAIF que não se limita a grupos de famílias, mas à oferta de ações que trabalhem a integração familiar. Reverter este processo é condição necessária para atender o que propõe a Política de Assistência Social, mas a mudança passa por questões que dizem respeito ao âmbito da política interna do município e de uma efetiva ruptura com as condições históricas de fragmentação das políticas setoriais.

Identifica-se aí uma contradição, pois a PNAS define a centralidade na família ou matricialidade familiar como diretriz baseada na Constituição de 1988, na LOAS e no encaminhamento das ações. Porém, identifica-se que entre outras dificuldades como recursos humanos insuficientes, equipamentos inadequados, questões de estrutura das políticas não permitem que isto aconteça. Cabe ao poder público municipal favorecer a construção da Política de Assistência Social e para tanto a forma como estrutura suas secretarias, departamentos pode ser fator decisivo. A segmentação da Política de Assistência Social pode acontecer pela forma de organizá-la ou pelo modo como as ações são encaminhadas. Verifica-se aqui que além dos limites referentes a recursos humanos, infraestrutura inadequada, pouco conhecimento da política pelas entidades, a forma como está estruturada administrativamente a gestão (secretarias, departamentos, setores) não facilita a condução da política de Assistência Social no município. Uma das gestoras,

referindo-se a esta questão, define “entendo que toda a atenção básica deveria estar num nível gerencial único”

As equipes do CRAS ressentem-se por entenderem a proposta da PNAS/SUAS e não conseguirem realizar as atividades porque ficam limitadas a ações pontuais, emergenciais e não ações integrais. “Tudo” é encaminhado para os CRAS, o que sobrecarrega as equipes. Entendem que é necessário concluir o diagnóstico socioeconômico das famílias, articular as ações em rede, realizar trabalhos que são de competência dos CRAS e que estão em outros espaços e, prioritariamente, implantar o PAIF.

Segundo algumas gestoras, é importante a reestruturação da SEDES. Eles têm proposta para isto, mas é preciso avançar muito mais para atender ao definido na PNAS e NOB/SUAS. Por exemplo, unificar a SEDES e a Secretaria da Criança, do Adolescente e da Juventude, o trabalho com idosos e mulheres localizar-se na Diretoria de Proteção Social, articular-se fortemente aos CRAS e ter PAIF, o que permitiria atender ao princípio da PNAS de centralidade na família. Caso contrário o trabalho pode ser identificado com um plantão social no seu aspecto mais conservador, como os próprios técnicos definem sua atuação.

Apresentar-se-á aqui as características das famílias entrevistadas. Não se trata de diagnóstico socioeconômico, mas apenas de uma caracterização. Salienta-se que os dados foram coletados durante as entrevistas.

Características das famílias

Famílias chefiadas por mulheres: 06

Média do número de filhos: 03

Renda proveniente de trabalho formal: 01

Renda proveniente de trabalho informal: 05

Fonte: entrevista com usuários

A análise mostra que metade das famílias são chefiadas por mulheres. Das pessoas entrevistadas, apenas uma é do sexo masculino, as demais são mulheres.

Predominam famílias com três filhos, seguidas por dois e quatro filhos.

Composição da Renda Familiar

Proveniente de Salário: 01

Proveniente de Salário, Projovem, PBF e Cartão Cidadania: 01

Proveniente de Salário, Pensão por morte INSS: 01

Proveniente de Salário, BPC e Cartão Cidadania: 01

Proveniente de Salário e Cartão Cidadania: 01

Proveniente de Salário: 01

Sem Renda: 01

Proveniente de Cartão Cidadania e PBF: 01

Proveniente de Auxílio-doença INSS, Cartão Cidadania e Pensão de Alimentos: 01

Proveniente de Cartão Cidadania: 01

Proveniente de Pensão por morte INSS, Cartão Cidadania e PBF: 01

Proveniente de Cartão Cidadania e BPC: 01

Fonte: entrevista com usuários

Os dados apresentados não têm valor para generalizações. Porém, por terem sido colhidos em quatro territórios diferentes, dão uma ideia geral das condições da população atendida. É possível dizer que a maioria dos usuários sobrevive com a soma da renda percebida do trabalho formal ou informal e/ou dos Benefícios Socioassistenciais distribuídos pelas políticas públicas de Previdência Social e Assistência Social.

Foi possível constatar, de acordo com os dados, que a maioria das famílias recorre aos serviços públicos e/ou gratuitos de saúde (SUS e UNIVALI) para

consultas médicas e medicamentos. Os dados também mostram que a Assistência Judiciária é utilizada pela maioria das famílias, pois oito das doze famílias entrevistadas já utilizam este serviço.

A condição das famílias entrevistadas mostra a necessidade do encaminhamento de ações que tenham centralidade na família. As famílias se encontram desprotegidas, vivendo já situações de vulnerabilidade social e precisando ser apoiadas por ações de proteção social para que, de acordo a NOB/SUA (2005, p. 90, possam fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros e indivíduos, para que suas capacidades e qualidade de vida levem à concretização dos direitos humanos e sociais.

Com relação às entidades entrevistadas, duas atuam com as famílias. Uma delas na perspectiva do atendimento técnico e participação nas suas atividades. A outra entidade tem um trabalho ainda inicial de resgate de vínculos familiares com os idosos em situação de asilamento. Nesta última, a dificuldade situa-se no fato de as famílias não terem mais interesse nos usuários. Não os visitam porque têm dificuldade para lidar com o idoso, em especial quando este tem alguma doença grave, como é o caso do Alzheimer. Uma das entidades entrevistadas realiza o trabalho com jovens em cumprimento de Medida Socioeducativa, mas não intervém junto às famílias.

A realidade das entidades mostra, considerando a inexistência de rede socioassistencial no município, que a situação dos usuários pode ser definida pela necessidade de proteção social básica e especial. Isso porque ou já romperam vínculos com a família ou comunidade ou estão em situação que precisa de intervenção, pois estes vínculos já são frágeis e podem vir a serem rompidos. Articular estas entidades à rede socioassistencial é fundamental para que possam, a partir da proposta da PNAS de matricialidade sociofamiliar enfrentar de forma articulada as necessidades das famílias e seus membros.

A entrevista com a representante do CMAS também aponta para a necessidade de implantação imediata do PAIF no município como forma de cumprimento de uma exigência legal e resolver a situação dos CRAS, para que atuem no apoio às famílias, ampliando as condições para cumprir o proposto na

PNAS a respeito da matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante do SUAS.

Na reunião do CMAS foi tratada esta questão, quando se discutiram as proteções que devem, na prestação dos serviços, fortalecer os vínculos familiares. No caso de rompimento dos laços familiares e comunitários, as ações devem atuar na reparação de danos no sentido da reinserção social por meio da atenção personalizada e de longa duração. Devem ser oferecidos orientação e apoio especializado e continuado a indivíduos e famílias.

É importante destacar que as famílias historicamente vêm sendo responsabilizadas pelos cuidados de seus membros. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que sociedade capitalista coloca na família esta responsabilidade, cada vez mais a fragiliza por valores voltados para o individualismo, ao consumo e pela exclusão crescente do trabalhador de seu bem maior que é o trabalho. O que temos são famílias no sentido lato cada vez mais abandonadas, vivendo em condições precárias que comprometem os vínculos entre seus membros e com a comunidade.

O fato de a Política de Assistência Social tomar a família como centro de suas atenções a partir do pressuposto de que precisa ser cuidada para cuidar é fundamental. Dessa forma, torna possível romper com a visão da família como a grande responsável por seus membros, por não conseguir cumprir seu “papel”, culpabilizada pelos problemas com as crianças, os jovens e os idosos, retirando do Estado a sua responsabilidade. Nessa lógica os problemas, ao invés de serem enfrentados, cada vez mais se agravam. Esta é uma situação própria do mundo capitalista que precisa culpabilizar algo ou alguém pelos males da sociedade, considerando ser este um sistema perfeito para aqueles que são beneficiados por ele.

Com relação ao município de Itajaí, há necessidade urgente, sob pena inclusive de redução de recursos, priorizar a centralidade na família com a implantação imediata do PAIF. Também é necessária a reestruturação da política e oferta de condições de trabalho à sua equipe profissional.

f) Gestão

Gestão é outra categoria de análise da realidade considerada da maior

importância e que não poderia ficar de fora deste estudo, considerando que o SUAS se constitui como política de gestão da Assistência Social no campo da proteção social brasileira, conforme NOB/SUAS (2005).

Considera-se importante aqui definir gestão social. Para isso, recorreu-se a Silva (2007, p. 32) que assim a conceitua:

Entendo a gestão social como um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo à lógica mercantil. A gestão social ocupa-se, portanto, da ampliação do acesso à riqueza social – material e imaterial-, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como direito social, sob valores democráticos como equidade, universalidade e justiça social.

A partir deste conceito a análise desta categoria se dará na perspectiva do processo de gestão da Política de Assistência Social como aquele que permite ou não o acesso a direitos de forma democrática com equidade, universalidade e justiça social. Este é um ponto crucial na construção das políticas públicas e utilizar-se-á novamente da discussão de Silva (2007, p. 176) que assim se expressa a respeito da Assistência Social:

A despeito de todos os avanços da área, a Assistência Social brasileira ainda se ressentida da falta de unidade programática e operacional, da débil sustentabilidade, da relutante e subalternizada inserção no elenco das políticas públicas, do orçamento residual, do caráter desconcentrador e não descentralizador da municipalização, e do restrito alcance social, estando muito aquém da cobertura universal.

Ainda referindo-se às dificuldades para que se efetive o processo de gestão na perspectiva conceitual descrita, Silva (2007, p. 180) aponta:

Observa-se ainda o não cumprimento de normas e procedimentos previstos na NOB quanto à transferência de recursos federais; o desconhecimento quanto à legislação e mecanismos relacionados ao orçamento e financiamento; a inoperância de conselhos municipais, sem poder de deliberação quanto à prioridade e alocação de recursos dos fundos; a dependência exclusiva de recursos federais e estaduais, não havendo dotação municipal para a área, sob diversos pretextos, entre os quais o de que a destinação de recursos para o Fundo, vinculando-os à Assistência Social, “engessa” a sua utilização; a inobservância da diretriz do comando único, uma vez que as ações de primeiras damas e Fundos de Solidariedade e outros mecanismos congêneres colidem com aquela diretriz favorecendo a reedição do clientelismo.

A persistência da velha prática da concessão de auxílios e subvenções, conforme interesses que sejam objeto de barganha político eleitoral. E, por último, mas não menos importante, a intensa disputa entre esferas de governo sob diversas coalizões político partidárias, para dar visibilidade a “seus” respectivos programas e projetos, em prejuízo da estratégia da descentralização e do fortalecimento dos poderes locais, em dissonância com o preceito constitucional.

As observações do autor sobre as dificuldades de gestão pela fragilização do poder local no encaminhamento da Política de Assistência Social correspondem em grande parte ao que apareceu nas falas dos entrevistados e à observação realizada sobre o processo de gestão no município.

A VII Conferência Nacional de Assistência Social tinha como tema Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Realizada entre 30 de novembro e 03 de dezembro de 2009, em Brasília (DF), contemplou no eixo 3 (três) a Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental Entidades de Assistência Social e o vínculo SUAS. Couto (2009) apresenta uma síntese das Conferências Estaduais, abordando pontos fortes, fracos e resultados esperados

Serão destacados aqui apenas os pontos fracos e fortes, por entender-se como uma forma de retratar a Política de Assistência Social no Brasil no que se refere ao processo de Gestão. A opção considera o fato de esses dados terem sido obtidos por meio das conferências estaduais, e por se aproximarem muito do observado quando da realização deste trabalho de pesquisa.

No que se refere à descentralização político-administrativa da Assistência Social, os seguintes pontos foram definidos como fracos:

- Falta de articulação entre as secretarias municipais e estaduais;
- Os gestores e coordenadores dos programas não dão a devida importância em planejar juntos as ações de proteção básica e especial;
- Falta de articulação entre as esferas de governo para discutir e avaliar a gestão da política;
- Frágil articulação intergovernamental no sentido de efetivar os serviços, programas e benefícios;

- Falta de flexibilidade nos critérios de adesão, burocracia excessiva;
- Ausência de serviços informatizados, integrados às demais políticas públicas e à rede socioassistencial para atendimento integral dos usuários;
- A gestão da política de Assistência Social ou órgão da gestão pública, dificultam a compreensão e execução da Assistência Social como política pública;

Com relação aos serviços e programas, são apontados como pontos fracos os que seguem:

- Ainda existe ausência de diagnóstico dos problemas dos municípios e mapeamento das entidades que compõem a rede municipal;
- Inexistência em alguns estados de sistema que informe, monitore e avalie os serviços socioassistenciais;
- Fragilidade no processo de divulgação dos direitos e benefícios socioassistenciais.

Os pontos fracos levantados em relação às entidades de assistência social são os que seguem:

- Falta de compreensão por parte das entidades de que a Assistência Social é política pública e que assegura direitos;
- Permanência da cultura do trabalho fragmentado e isolado;
- Falta de conhecimento acerca do SUAS e sua relação direta com os serviços prestados pelas entidades;
- Pouca articulação entre CRAS, CREAS e entidades assistenciais, dificuldade de reconhecimento do poder indutor do Estado;
- Fragilidade da rede socioassistencial, dificultando a universalização do acesso da população;
- Quadro insuficiente, falta de profissionais qualificados, ausência de equipe multidisciplinar e precarização dos vínculos empregatícios;

- Falta de uma política de capacitação sistemática, sob a responsabilidade do órgão gestor, para todos os atores do SUAS;
- Precariedade dos espaços físicos de trabalho;
- Trabalho ainda desarticulado entre CRAS, CREAS e Entidades;
- Ainda, a certificação de Entidades como de Assistência Social, sem prestar nenhum serviço socioassistencial.

Como pontos fortes foram apresentados os seguintes:

- Aproximação entre poder público e sociedade civil;
- Universalização dos serviços com ampliação do acesso da população aos programas e projetos;
- Interesse dos representantes das Entidades em aprimorar o trabalho com a rede socioassistencial;
- Iniciativas do órgão gestor de estabelecer protocolos e pactos de gestão integrada;
- Aprovação da PL CEBAS;
- Reordenamento institucional da Gestão em conformidade com o SUAS;
- Tipificação dos serviços de Assistência Social;
- Articulação dos CRAS e CREAs com a rede socioassistencial, buscando construir uma rede intersetorial e efetiva de serviços;
- Tramitação do PL/SUAS;
- Realização de pactos entre os entes federados para consolidação do SUAS;
- Viabilização dos direitos sociais na consolidação do SUAS;
- CRAS e CREAS favorecem maior interação entre trabalhadores e usuários, fortalecem a participação dos usuários em área de maior vulnerabilidade social;

- Realização de concursos públicos para profissionais da assistência social em alguns municípios e contratação com direitos trabalhistas garantidos pelas entidades;

- Disseminação de processos de capacitação;

- As conferências como espaços privilegiados de estímulo à participação cidadã na Assistência Social.

Os dados aqui apresentados coincidem em sua grande maioria com a realidade da Política de Assistência Social do município de Itajaí. O fato reforça a tese de que o estudo de caso é capaz de contribuir para análise da totalidade, uma vez que na particularidade também se expressa a universalidade e vice-versa.

A seguir se procederá a análise da Política Municipal de Assistência Social no que se refere à Categoria Gestão. O município de Itajaí é de Gestão Plena, e por consequência tem a gestão total das ações de Assistência Social. De acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 101):

O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidade e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos ocorridas em seu município. Por isso deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto organização e conquista de autonomia de seus usuários.

A implantação do SUAS se deu na gestão que atuou de 2005 a 2008, responsável pela decisão política de implantar o SUAS, adotando uma gestão democrática, participativa e descentralizadora. As decisões eram colegiadas entre a Secretária, as diretorias e os técnicos. Foi implantado o primeiro CRAS em agosto de 2005 e encaminhada a documentação para Gestão Plena que em dezembro de 2006 foi implantada. Durante o período de 2005 a 2008 foram criados três CRAS. Havia a manifestação de interesse da gestão em implantar o CREAS, mas não foi possível pela constatação de que embora os serviços existissem estavam fragmentados. Também a dificuldade de espaço físico foi uma das causas de não se dar a criação do CREAS. Foi apontado como um dos grandes desafios para os

municípios e para os gestores a reorganização dos serviços e de que aconteça a intersetorialidade de forma efetiva.

O gestor foi definido pela Secretária de Assistência Social à época como aquele que é ágil, toma decisões de forma pronta, é proativo, não pode esperar as condições ideais para agir. Com base nesta concepção, foi implantado o SUAS no município, incompleto, mas com possibilidades de aperfeiçoamento ao longo do processo de implantação. Considera-se que a decisão política de criar o SUAS foi importante, porém os avanços desde então foram muito poucos. Mesmo o processo de implantação se encontra incompleto, principalmente no que concerne a questões que dependem do poder público municipal como a implantação do PAIF. As condições de infraestrutura e de pessoal ainda são precárias. O CREAS foi implantado, mas contando apenas com as ações do Programa Sentinela, portanto também está incompleto.

A gestão atual iniciou seus trabalhos num momento delicado em que o município tinha sido arrasado por uma grande enchente. Nos dois primeiros meses trabalhou com os voluntários que atuaram organizando e distribuindo as doações recebidas que vieram do país inteiro para atender as famílias e indivíduos vítimas da enchente. Por estes motivos a gestão num primeiro momento envolveu-se muito pouco com a Política de Assistência Social do município. O fato de precisar se envolver com esta situação de emergência foi necessário e urgente. Muitos foram atingidos. Uma das assistentes sociais da equipe relatou que trabalhou com a população o dia inteiro e quando chegou à sua casa encontrou-a alagada e acabou perdendo a maioria dos seus pertences.

Este relato retrata a tragédia que foi a enchente do final do ano de 2008, que não poupou ninguém. Atingiu empresas comerciais e industriais e a principal fonte de renda do município que é o porto de Itajaí, que só voltou a funcionar em sua plenitude em abril de 2010.

Esta situação gerou novas demandas, principalmente na área da Assistência Social, pois aumentou o desemprego, muitas famílias perderam suas casas, os seus pertences e inclusive os terrenos devido aos grandes deslizamentos de terra. O maior prejuízo foi o grande número de mortos em consequência da situação de

calamidade que afetou o município de Itajaí e toda a região, que fragilizou as famílias.

Considera-se importante descrever, mesmo que de forma muito resumida, a enchente e os acontecimentos decorrentes. O início da gestão atual da Secretaria, já naturalmente conturbado pelo momento novo, foi agravado pelo fato de ter de enfrentar uma situação de calamidade destas proporções, que dificulta ainda mais o processo de reconhecimento e de adaptação por que passa qualquer gestor quando assume um cargo desta natureza.

Além dos fatos descritos, a Secretária reconhece seu desconhecimento sobre a Política de Assistência Social, precisando apoiar-se principalmente nas assistentes sociais para entender o seu papel no encaminhamento da gestão da Secretaria de Desenvolvimento Social. Hoje, a secretária declarou que praticamente domina os conhecimentos sobre a Política, mas tem muito por aprender. É importante destacar o fato de a gestão ter como referência o profissional Assistente Social em relação à Política de Assistência Social.

A gestora atual considera difícil fazer gestão, pois são inúmeros os fatores que dificultam o processo de construção da política. Diz que embora todos tenham o mesmo objetivo, caminhos são pensados de diferentes formas. Entende que tem muito para fazer e destaca como importante implantar o PAIF, o que pretende que aconteça até 2010. É sua intenção também implantar mais dois CRAS, um no Bairro São Vicente e outro na área rural. Entende que é preciso encaminhar o reordenamento da Secretaria para incorporar as novas demandas advindas do processo de implantação do SUAS.

A secretária afirma que atualmente a escassez de recursos no município é o maior problema. Vivem um momento de reconstrução dos bens familiares e da infraestrutura física da cidade. Nem todos entendem que os recursos são poucos. A pressão é grande. “No governo todos querem ter a sua Secretaria como prioritária” fala a gestora.

Críticas por parte dos profissionais são dirigidas à gestão e os técnicos entendem como prioritário melhorar o clima organizacional para que possam debater abertamente os problemas que envolvem a gestão da Assistência Social no

município.

Consideram necessário capacitar os envolvidos na política, gestores e profissionais, pela sua relevância e complexidade. Apontam a necessidade de melhorar as condições de trabalho, tanto no que se refere aos recursos humanos, como os de infraestrutura, considerando que o município é habilitado como Gestão Plena. Também apontam a necessidade de melhorar o processo de comunicação.

É prioridade, segundo os profissionais e gestores entrevistados, readequar os territórios dos CRAS e estabelecer a rede de atendimento socioassistencial com articulação entre as Secretarias, ONGs e fundações. Apresentam, ainda, como fundamental o acesso aos sistemas de informatização dos cadastros e capacitação para o uso adequado dos dados.

A dotação de infraestrutura para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e seus programas é uma necessidade, considerando que alguns profissionais estão adoecendo e têm dificuldade para realizar um trabalho criativo e com entusiasmo. Pode-se afirmar que esta é uma característica do mundo do trabalho na atualidade que vem cada vez mais precarizando as relações de trabalho e levando ao esgotamento os trabalhadores. No caso dos entrevistados, essas condições, associadas às frustrações decorrentes das dificuldades no processo de implantação do SUAS se tornam mais graves. Esta situação exige estratégias urgentes porque uma equipe desmotivada à frente de uma política que envolve questões tão complexas tem poucas chances de contribuir para sua efetiva consolidação.

O grupo tem muita clareza das exigências da política, mas tem dificuldade na operacionalização. A proposta exige equipes bem estruturadas para atender as demandas que são crescentes, considerando questões conjunturais como o caso da enchente em 2008. Também devem ser levadas em conta as questões de ordem estrutural, ou seja, a forma como está estruturada a sociedade, que gera miséria e pobreza, pela distribuição desigual dos bens produzidos socialmente.

Fazer a gestão dos diferentes espaços existentes é um desafio porque envolve questões específicas, que precisam de encaminhamentos da Secretaria de Desenvolvimento Social e dependem de decisões e ações colegiadas, o que nem sempre acontece. O fato de tomada de decisão ou ações acontecer de forma isolada

contraria o definido pela política que tem como base a gestão articulada, democrática e participativa.

Considera-se importante destacar que a gestão dos CRAS envolve aspectos de grande complexidade e que estão na base da construção da política. É preciso articular a equipe aos demais setores da Secretaria, as demais Secretarias, às Fundações, às Organizações do governo estadual e Federal e entidades privadas do município e região, aos Conselhos de direitos, às Entidades, entre outros e garantir a participação da população do território no planejamento das ações e no controle social da política.

É muito difícil o processo de gestão acontecer sem participação, considerando problemas, como os até agora apresentados. Ou seja, equipe reduzida, estrutura física insuficiente, territórios com um grande número de famílias, falta de acesso aos dados no seu local de trabalho, equipe desmotivada pelo excesso de trabalho e pelas frustrações causadas pela contradição entre o que a política define e as condições que são dadas, pelo clientelismo com que os políticos tratam a população, principalmente em épocas de eleição.

Não é possível uma visão fatalista em relação à Política de Assistência Social por causa dos problemas que, de fato, não são poucos. É preciso entender que se trata de processo e este ao mesmo tempo em que em alguns momentos avança com certa velocidade em outros é lento e precisa do que alguns denominam de paciência histórica. Não se pode deixar vencer pelo sistema que impõe dificuldades para que possa avançar na sua corrida para a acumulação desmedida e que não permite amarras impostas por políticas públicas que sejam contrárias à acumulação e de acesso a direitos.

Este movimento deve ser identificado pelos gestores e suas equipes de trabalho, para que seja possível definir estratégias para novas conquistas em situações que fogem à governabilidade do sistema por pressão da sociedade. Desta forma, estarão fortalecidos, também, para quando a conjuntura não for favorável eleger ações organizadas capazes de pressionar o sistema para que sejam abertos novos espaços para novas conquistas. Para isto é preciso conhecer profundamente a realidade social, política, econômica, cultural do território onde estão inseridos.

Neste sentido, os dados, os diagnósticos, os indicadores são fundamentais. Monitorar, analisar, confrontar os dados entre si e com os dados gerais é fundamental para contrapor argumentos e para pensar estratégias de enfrentamento da realidade.

Na análise dos Planos de Ações dos três CRAS verifica-se que a maioria das ações planejadas é dirigida para o fornecimento de benefícios de natureza individual. Com relação às ações de articulação dos serviços, levantamento de dados, organização da população, foi identificado o seguinte: articulação com os movimentos sociais, parcerias institucionais, palestras educativas, mapeamento da região atendida, produção de indicadores, projetos voltados para o fortalecimento da identidade cultural, participação das comunidades nos Conselhos de direitos, ampliação e fortalecimento de parcerias. Porém, o que aparece nas entrevistas é que estas ações são descontinuadas ou não priorizadas, principalmente pela falta de recursos humanos. São priorizados os atendimentos às demandas individuais, o que não fortalece a população e forma um ciclo difícil de ser quebrado. É preciso definir estratégias que permitam ações de fortalecimento da equipe e da população usuária.

Cabe aos gestores liderar estes processos para que consigam atender as finalidades da Política de Assistência Social pautados em princípios técnicos, mas principalmente éticos e políticos. É fundamental um processo de gestão que envolva todos os atores que participam da construção da Política de Assistência Social de forma democrática, participativa, com definição de prioridades, de estratégias e de ações.

Neste sentido, o Conselho Municipal de Assistência Social tem muito a contribuir na gestão da política. O CMAS, à época da realização da pesquisa de campo, vivia um momento de reestruturação e de ações de fortalecimento para garantir o processo de Controle Social da Política. Para tal usou como estratégia para envolvimento dos conselheiros e dar maior consequência a suas ações, a formação de comissões de Normas, de Finanças e de Formação, cada uma composta por seis conselheiros. Segundo a direção do CMAS, foram encontradas dificuldades para compor as comissões, pois não é a maioria dos conselheiros que participa efetivamente do CMAS. Muitos não conhecem a legislação, não sabem

qual o seu papel, nem o papel da Secretaria Executiva do CMAS.

Nem sempre o papel do CMAS é entendido pelo Poder Público Municipal, pois é considerado como concorrencial à gestão. Ao contrário, o CMAS é um importante parceiro e deve trabalhar articulado com o gestor para dar consequência às ações da política. É preciso romper com esta visão e com as ações decorrentes dela para que os avanços aconteçam.

O CMAS do município de Itajaí resente-se por não ser entendido no seu papel de espaço deliberativo. Tem muita dificuldade para avançar porque não é levado a sério. “Como vai exercer o controle social se o que delibera não é reconhecido?”, questiona um dos conselheiros. É preciso que suas deliberações tenham força de decisão para que possa exercer o controle social. O CMAS apenas toma conhecimento dos recursos, delibera sobre os recursos próprios e das entidades com rubrica (Sentinela e Medidas Socioeducativas). Há necessidade de um diagnóstico para avaliar sobre a aplicação de recursos. Esta situação é muito grave e é preciso que o CMAS seja fortalecido para exigir o respeito ao direito que lhe é garantido por lei de deliberar e fiscalizar a Política de Assistência Social no município.

Na reunião do CMAS foi abordado sobre gestão descentralizada a partir da concepção de descentralização como respeito à realidade de cada lugar, poder dividido entre o Estado e as comunidades locais. Descentralizar Assistência significa que a comunidade passa a ter poder de decisão quanto ao seu futuro. Permite a participação dos cidadãos. É sentir-se parte. Exige democracia, autonomia e participação. Muda as relações de poder e abre caminhos para o controle social. Permite construir uma nova realidade. Conselheiro precisa se apropriar do conhecimento. Precisa conhecer para discutir, para votar. É preciso construir a política com o usuário. Os CRAS estão trabalhando, mas o Conselho precisa estar lá, levar o que é discutido, as decisões. Há indícios de uma postura nova, que está amadurecendo. É preciso continuar neste processo de construção para que os conselheiros assumam de forma efetiva suas funções deliberativas, mesmo que para isto recorram a instituições de defesa de direitos como é o caso do Ministério Público.

Observa-se no CMAS ao mesmo tempo frustração pelo desrespeito ao que deliberam, situação realmente grave, e por outro lado um otimismo quando se refere à proposta contida na Política de Assistência Social.

É fundamental e legal o cumprimento das deliberações do CMAS. A norma é muito clara quando define as competências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de aprovar, a Política Municipal de Assistência Social e as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social; o Plano Municipal de Assistência Social; a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de Assistência Social, alocadas no Fundo Municipal de Assistência Social; o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos e aprovar o Relatório Anual de Gestão. Além destas, também é papel do conselho acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social; zelar pela efetivação do SUAS, regular a prestação de natureza pública e privada no campo da Assistência Social; propor ao CNAS cancelamento de registro das entidades e organizações de Assistência Social que incorrem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da LOAS e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos, acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a rede prestadora de serviços de Assistência Social e inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de âmbito municipal.

Os Conselheiros e os envolvidos na política têm que ter clareza das competências do Conselho e obedecer a suas determinações. A legislação vem avançando e determinando, como muito bem expressou a conselheira que realizou a palestra na reunião acompanhada para o desenvolvimento desta pesquisa, novos tempos, uma nova postura, que vem num processo de amadurecimento e que não permite recuos.

Outro momento importante no processo de gestão foi a Conferência Municipal de Assistência Social, que ocorreu no ano de 2009 em Itajaí. As propostas e ações definidas para viabilizá-las vêm ratificar o conteúdo das entrevistas realizadas para este trabalho.

Os trabalhadores da Política de Assistência Social apresentaram como

proposta a criação de um plano de valorização dos trabalhadores da Política de Assistência social.

As ONGs propuseram: garantir um piso de 5% do orçamento municipal para a execução de ações, projetos e serviços, assegurando capacitação continuada; adequar a equipe técnica da Vigilância Socioassistencial para que as tarefas do monitoramento e avaliação sejam cumpridas com eficácia, e fortalecer o Fórum Permanente das ONGs de forma integrada com todos os conselhos, visando sua sustentabilidade e assegurando o protagonismo dos usuários.

Já os Conselheiros manifestaram as seguintes propostas: garantir recursos próprios do Fundo Municipal de Assistência Social para a condução dos trabalhos do CMAS, assegurando destinação de parte desta verba para a realização de capacitação continuada. Também propuseram a ampliação do quadro de recursos humanos da secretaria executiva, a fim de garantir a ampliação das ações deste; garantir diagnóstico atualizado das expressões da questão social; criar e estruturar um espaço dos Conselhos Municipais e suas secretarias executivas desvinculado das secretarias municipais para realização de reuniões, planejamento e execução das ações.

Os usuários apresentaram como propostas: fomentar a participação popular; aprimorar os serviços existentes e ampliar os serviços existentes.

O segmento da esfera governamental apresentou as seguintes propostas: lei que garanta nas três esferas governamentais um piso mínimo de 5% do orçamento para financiamento da Assistência Social; Fortalecimento da rede socioassistencial no município por meio de diagnóstico/mapeamento e planejamento das ações intergovernamentais; informatização dos serviços socioassistenciais; reordenamento dos serviços e programas de proteção básica e especial de média complexidade de acordo com a NOB/SUAS, respeitando as equipes conforme a NOB/RH e outras resoluções e decretos; mapear a rede socioassistencial, divulgando à população e aos próprios serviços, bem como estimular o monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de toda rede socioassistencial da Política Municipal de Assistência Social de Itajaí.

A Conferência, como já foi colocado antes, trouxe como propostas a reflexão

sobre os problemas apontados para garantir a execução e consolidação da Política em Itajaí, que pressupõe recursos humanos em número suficiente para atendimento das demandas da política e dos usuários; infraestrutura adequada; capacitação continuada; recursos financeiros; produção de dados por meio de mapeamentos, diagnósticos, monitoramento e avaliação; reordenamento dos serviços; fortalecimento da rede socioassistencial; aprimoramento e ampliação dos serviços; participação da população; condições para fortalecimento do CMAS e valorização dos trabalhadores na Política.

As propostas apresentadas mostram que já existe uma compreensão da política por parte dos envolvidos e o que solicitam são condições mínimas para execução da Política de Assistência Social de acordo com a realidade do município e das exigências governamentais. Fazer a gestão da política significa considerar os resultados da Conferência e estabelecer mediações para que as solicitações sejam cumpridas na perspectiva do acesso aos direitos de forma democrática, com equidade e justiça social.

Na análise dos diferentes espaços de gestão da política, é possível observar que a gestão do ponto de vista da concepção é pensada a partir do acesso à direitos. Porém, no que se refere às ações, o acesso a direitos com democracia, equidade e justiça social é comprometido pelas dificuldades decorrentes da condução da Política de Assistência Social no município. Tem caráter de urgência aprimorar os processos de gestão na área da Assistência Social do município.

Considera-se como importante existir um quase consenso em termos de concepção, mas só isso não basta. É preciso que as práticas estejam em sintonia com as ideias para que a política atinja um grau de maturidade compatível com o proposto no sentido da Assistência Social se consolidar como política pública. O poder público tem um papel determinante neste processo, porque é o responsável pela execução da Política de Assistência Social do município. O CMAS necessita ser fortalecido para que seja ouvido, reconhecido e exerça o controle social de todos os níveis de execução da Política de Assistência Social no município de Itajaí.

g) Financiamento

Para que a Política de Assistência Social se materialize, constitua-se é

necessário que o financiamento da Assistência Social seja garantido de acordo com o definido na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005). Os documentos indicam que a nova sistemática de financiamento deve ser instituída, ultrapassando o modelo convenial e estabelecendo o repasse automático fundo a fundo no caso do financiamento dos serviços, programas e projetos de Assistência Social. A nova sistemática também deve primar co-financiamento construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção, identificados em função dos níveis de complexidade, atentando para a particularidade dos serviços de média e alta complexidade. Cabe ao órgão responsável pela Coordenação da Política Pública de Assistência Social, na respectiva esfera de governo, a gestão e a responsabilidade pelo fundo naquele âmbito, e ao conselho respectivo a orientação o controle e a fiscalização deste gerenciamento, através de resoluções relativas à elaboração da proposta orçamentária que trata da destinação dos recursos, aos critérios de partilha, ao plano de aplicação e à execução orçamentária e financeira.

Assim, tanto PNAS quanto NOB reinventam a responsabilidade precípua dos entes federados na gestão, execução e financiamento das ações de assistência social concebidas e desenvolvidas descentralizadamente. Outro aspecto importante da nova lógica de financiamento da política de assistência social proposta pelo SUAS é ênfase nos critérios de partilha. Buscando promover a equidade, pode-se conceber que tais critérios têm três enfoques principais: a) priorizar as ações que devem contar com o financiamento proposto; b) equalizar a distribuição dos recursos, assegurando maior justiça; e c) projetar a universalização da cobertura de financiamento e de serviços. (TAVARES, 2009, p. 60-61).

Considerando a importância do financiamento no processo de construção do SUAS, foi definida esta como categoria explicativa da realidade. Para análise da Política a partir desta categoria, será utilizado como parâmetro se há ou não apropriação sobre estratégias para controle e execução do financiamento da Assistência Social no município e se gerou impacto neste a alteração na forma de financiamento da Assistência Social do modelo convenial para o repasse automático fundo a fundo.

O município de Itajaí, no que se refere à Assistência Social, está habilitado como de Gestão Plena e para que o Fundo Nacional e o Fundo Estadual de Assistência Social repassem recursos para o Fundo Municipal de Assistência Social é preciso que o Conselho Municipal esteja instalado, tenha Plano Municipal e Fundo Municipal de Assistência Social e recursos definidos pelo executivo nos fundos.

Neste quesito, o município cumpre com as orientações emanadas do Ministério de Desenvolvimento Social, da PNAS e da NOB/SUAS, pois possui Plano Municipal de Assistência Social, tem Conselho Municipal de Assistência Social instalado e Fundo Municipal de Assistência Social instituído. Porém, o município de Itajaí não tem regulamentado um percentual do orçamento para a Assistência Social.

Na gestão anterior, o repasse de recursos em nível federal aconteceu de forma regular e em volume considerável. Já os recursos estaduais costumavam atrasar. O Fundo era acompanhado pela gestão por meio de reuniões mensais com os funcionários para controle dos gastos. Numa das falas da gestora, à época, observa-se alguns princípios na condução do orçamento, do dinheiro público e transparência no trato com o que é público. “Respeito dinheiro público”, “Responsabilidade social exige transparência, seriedade”, afirmava a gestora.

A gestão atual ficou comprometida, considerando a enchente que aconteceu em 2008. O município está com dificuldades financeiras e mantém as atividades de Assistência Social com recursos transferidos pelo governo federal e estadual. Porém, os gastos permanentes que são de responsabilidade do município estão escassos. Um dos depoimentos coletados retrata esta situação: “A renda caiu e a demanda aumentou”.

Houve decisão de contingenciar 20% do orçamento da Assistência Social. Só não houve cortes no Cartão Cidadania. A proposta inicial era de corte de 30% dos recursos por causa da enchente. Segundo representantes do poder público municipal que estiveram presentes na reunião do CMAS, não há recursos para nada, até o que está empenhado está difícil de pagar. Até a data da reunião (18/09/2009) não haviam sido repassados os recursos prometidos pelo governo federal para a reconstrução do município, embora tenham sido atendidas as exigências para tal, como por exemplo, criação da defesa civil.

Um problema considerado como desrespeito ao definido nas normatizações sobre Assistência Social é que a decisão de contingenciamento dos recursos não passou por aprovação do CMAS. O contingenciamento pode ser feito, mas necessariamente deveria ser aprovado pelo CMAS, pois altera o orçamento já aprovado pelo mesmo. De acordo com a NOB/SUAS, cabe ao CMAS aprovar e

acompanhar a execução dos recursos alocados no Fundo Municipal de Assistência Social.

O CMAS aponta como problema o desrespeito às decisões tomadas sem consulta, o que dificulta o encaminhamento das ações. Outro problema encontrado no interior do Conselho é que a maioria das entidades que fazem parte do CMAS recebem recursos da Assistência Social e muitos estão ali para cuidar do seu recurso, o que dificulta a realização do Controle Social. Para minimizar este problema, o CMAS passou a trabalhar com edital e todas as entidades apresentam propostas para concorrer aos recursos. Os melhores projetos são beneficiados com recursos. Um resultado imediato desta decisão foi o aumento da participação das entidades que não se faziam presentes às reuniões.

Embora a participação tenha aumentado, é preciso qualificá-la, pois a maioria dos Conselheiros não tem conhecimento pleno da Política de Assistência Social do município de Itajaí. No que se refere ao financiamento, a falta de compreensão é muito grande.

Prates (2006, p. 91), ao referir-se a esta questão, aponta:

Embora seja um direito da população deliberar sobre os recursos públicos (ou seja recursos de todos) e acompanhar a sua devida execução e, embora dispositivos legais tenham sido implementados pela Constituição Cidadã (1988 para garantia do controle social pela sociedade, através de práticas conselhistas, como é o caso da PNAS e do SUAS [...] a questão do financiamento é, sem sombra de dúvidas, considerada pelo conjunto dos agentes, como a parte mais árida. Tida como matéria de mais difícil apreensão porque entendida como mais complexa, as análises reduzidas sobre financiamento, com suas terminologias pouco decodificadas, acabam por limitar os processos de partilha, em muitas situações.

Diante desta situação, é necessário capacitar os conselheiros e os envolvidos com a política para que dominem os aspectos que envolvem orçamentos como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual. “Para tanto, precisamos saber que instrumentos são esses, acompanhar prazos, pensar estratégias para a atribuição de recursos relativos a esta Política e ao Sistema, nos instrumentos legais... que são construídos pelo executivo a cada ano”. (PRATES, 2006, p. 92).

A seguinte fala mostra a preocupação em tornar os Conselheiros capazes de

tomar decisões a partir dos conhecimentos sobre a Política e principalmente financiamento: “Requer mais participação, conhecimento por parte dos Conselheiros. É preciso capacitar os conselheiros. O Conselho não acompanha a definição do orçamento. É preciso avançar”.

Um fragmento desta fala aponta uma situação especialmente grave quando afirma que o Conselho não acompanha a definição do orçamento. É preciso impor-se frente ao governo municipal porque além de ser seu papel o Conselho precisa de bases concretas para aprovar o orçamento para a Assistência Social no município. Neste quesito o CMAS deve buscar estratégias para participar juntamente com a gestão da definição das necessidades orçamentárias para o financiamento da Assistência Social do município.

As falas, ao tratarem desse quesito, são muito reveladoras, exemplo: “O CMAS delibera sobre o uso de todos os recursos e deve receber prestação de contas dos recursos utilizados. Precisaria de um diagnóstico para poder avaliar sobre aplicação dos recursos”. Esta situação é preocupante porque se quem delibera sobre definição e aplicação de recursos não se apropria de conhecimentos para compreender todo o processo o faz sem base técnica e política, não reunindo assim condições de se impor frente aqueles que detêm o conhecimento para garantir um orçamento que atenda as reais necessidades e definições da Política de Assistência Social do Município.

Outra fala de integrante do governo aponta que: “O prefeito é sensível às questões sociais. CMAS forte consegue recursos para a Assistência Social”. Este é um forte indicativo da necessidade do CMAS se fortalecer. Precisa capacitar-se, conseguir a credibilidade das entidades, da população para que possua um poder de mobilização para fazer frente as situações adversas comuns na trajetória histórica da Assistência Social no país e no município.

As gestoras entrevistadas, sem exceção, fizeram referência à falta de recursos humanos para desenvolvimento das ações. Este é um fator que precisa ser enfrentado e garantido no orçamento dos próximos exercícios para a viabilidade da Política de Assistência Social no município.

Outro fator apontado pelos gestores é o fato dos CRAS não terem orçamento

próprio, precisando de autorização para qualquer gasto, o que na maioria das vezes implica em negociações difíceis. Entende-se que a negociação é parte do processo de gestão, mas corre-se o risco de que o clientelismo ocorra nestes casos, o que contraria todos os princípios de utilização de recursos públicos com impessoalidade e transparência.

Em relação aos usuários, dos 12 entrevistados, dez recebem Cartão Cidadania, quatro Bolsa Família e dois BPC. Referem-se à utilização dos serviços da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social como assistência jurídica, cesta básica, acesso a emprego, documentos, participação de atividades dos CRAS como palestras, reuniões entre outras.

Os entrevistados não mostraram compreensão da procedência dos recursos para a Assistência Social, atribuem ao poder público municipal e se sentem muito “agradecidos” por receberem os benefícios. Por outro lado alguns, não a maioria, entendem que o que recebem é um direito.

Das entidades entrevistadas, duas recebem financiamento da Assistência Social, são entidades de Assistência Social e têm isenção fiscal. Recebem recursos de subvenção, doações, realizam eventos e encaminham projetos para fontes financiadoras para captação de recursos. As duas entidades prestam contas para o Fundo Municipal de Assistência Social.

Outra entidade que participou desta pesquisa é financiada pelo Fundo Municipal da Criança e Adolescente e recebe recursos de empresas e de pessoa física.

A situação de Itajaí em relação ao financiamento não difere da maioria dos municípios do país. O maior problema e de grande relevância é a falta de compreensão, conhecimento sobre as questões que envolvem o financiamento porque fragiliza a política. Os recursos são fundamentais para a materialização da política e sua negociação no interior das diferentes esferas governamentais precisam de sujeitos ativos, conhecedores dos trâmites e da linguagem orçamentária. O que está em jogo são recursos para o atendimento das necessidades de uma população usuária vista a partir do coletivo e não apenas de situações individuais.

Para garantir que os recursos não sejam frutos de decisões ao sabor dos políticos e suas políticas voltadas para interesses pautados no maior ou menor conhecimento da Política, na sensibilidade maior ou menor para a construção de políticas voltadas para a garantia de acesso e de direitos socioassistenciais, é preciso que todos os envolvidos compreendam que:

O financiamento de uma política pública representa a efetivação das condições concretas para a sua operacionalização, e sua inserção nos instrumentos de orçamento público se configura na garantia efetiva de seu reconhecimento como dever do Estado e direito do cidadão, numa clara demonstração da prioridade dada à área. O orçamento é, ou pode vir a ser, importante instrumento de decisão política, transparência governamental, controle social, democracia, distribuição de renda e justiça social. Por isso, as informações sobre esse tema devem, cada vez mais, ser de domínio público, divulgadas e trabalhadas de forma clara e transparente, a fim de que se possa identificar em que medida as demandas e situações identificadas têm a equivalente possibilidade e condições efetivas de atendimento. (TAVARES, 2009, p. 61).

Como se pode observar, o domínio de informações, a impessoalidade e a transparência nas ações são fatores decisivos para a construção da política, para garantir direitos e provisionar recursos voltados para as reais necessidades da população usuária. É preciso que todos os envolvidos participem das ações para que se sintam parte dela e sejam capazes de, na correlação de forças, posicionarem-se a partir de critérios técnicos e políticos no processo de controle social da política. Características históricas têm apontado que as necessidades dos trabalhadores não são vencedoras nesta relação de forças.

O controle social nesta área deve se voltar, necessariamente, a ações que visem fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implantação da política pública. Portanto, especialmente no campo do financiamento, reforça-se que a participação implica em investimento em educação política, na formação continuada e na informação, para que se possa ter uma opinião pública consciente quanto aos deveres e direitos de cidadania, pois informação e conhecimento geram poder. Isso também se aplica, necessária e determinadamente, aos Conselhos de Assistência Social, em razão de seu papel precípuo e estratégico no exercício do controle da política pública, especialmente face à finalidade de aplicação dos recursos, ou seja, se estão de fato sendo aplicados de acordo com as necessidades, as finalidades previstas e os planos de assistência social. (TAVARES, 2009, p. 62).

Como consequência da falta de conhecimento na área orçamentária, os impactos da passagem do modelo convencional para o repasse fundo a fundo são

sentidos de forma ainda pouco expressiva pelos atores envolvidos na Política. É preciso que os que participam sejam capacitados para apropriação inclusive dos detalhes orçamentários para que possam, de forma segura e fundamentada, realizar o controle social das questões referentes ao orçamento da Política de Assistência Social.

h) Vulnerabilidade social

Vulnerabilidade social é outra categoria de análise utilizada, considerando que perpassa toda a PNAS e a NOB/SUAS. Para discussão desta categoria, será objeto a concepção de Vulnerabilidade Social e realização ou não de diagnóstico de vulnerabilidade social.

Apresentar-se-á inicialmente as definições e propostas da Política Nacional de Assistência Social 2004 e NOB/SUAS 2005. Posteriormente, a análise se dará pautada nas entrevistas realizadas.

A Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 33) define como público usuário:

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidade estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

A PNAS apresenta ainda como destinatária a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. O documento aponta que o CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social.

As considerações finais da PNAS apontam para uma agenda de prioridade entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social, contemplando medidas de ordem regulatória e medidas de

ordem operacional. Elas deverão ser articuladas e objetivadas em um conjunto de iniciativas, entre elas está a elaboração de uma metodologia de construção de índices territorializados de vulnerabilidade ou exclusão/inclusão social de todos os municípios brasileiros, que comporá o Sistema Nacional de Assistência.

Na NOB/SUAS (2005, p. 86), encontra-se que o pacto federativo, que sustenta o conteúdo do SUAS e de sua regulação, contém diversas dimensões que devem receber tratamento objetivo no processo de gestão. Entre elas está o conhecimento da realidade municipal, do Distrito Federal, estadual e nacional, quanto à presença e à prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais da população.

Entre as funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira encontra-se:

A Assistência Social, assim como a saúde, é direito do cidadão, independente de sua contribuição prévia e deve ser provida por toda a sociedade. Ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade. A proteção social de Assistência Social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana (NOB/SUAS, 2005, p. 89)

Ainda se encontra na NOB/SUAS (2005, p. 90) que a Assistência Social dá primazia às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridade àqueles com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimização entre seus membros.

Quando se refere à Proteção Social se encontra nos princípios da NOB/SUAS (2005, p. 91) o seguinte:

Princípio da territorialização – no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

Princípio de integração às políticas sociais e econômicas – refere-se à dinâmica e à gestão da Assistência Social, na medida em que grande parte das vulnerabilidades e dos riscos que se concentra no âmbito social e no econômico, o

que exige ações intersetoriais e de integração territorial.

Ainda com relação à proteção social aparece nas garantias referente à segurança social de renda (NOB/SUAS, p. 91) o que segue:

É operada por meio da: concessão de bolsas – auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A NOB/SUAS (2005, p. 93), ao tratar das funções da Assistência Social no que se refere à Vigilância Socioassistencial, define:

A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável. No âmbito da Assistência Social produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas, nos diferentes ciclos de vida. É responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar.

A NOB/SUAS (2005, p. 94), quando trata dos benefícios eventuais, define sua concessão:

Para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária e nos benefícios por transferência de renda refere que são dirigidos para programas que visem o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso a renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

Ao definir parâmetros para a organização da rede socioassistencial, a NOB/SUAS (2005, p. 95) aponta:

Territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população e vulnerabilidades e riscos sociais.

Ao tratar dos Níveis de Gestão, a NOB/SUAS define como requisito para:

Gestão básica - a estruturação dos CRAS, de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado e a realização de diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social e nas responsabilidades deste nível de gestão a inserção no Cadastro Único das famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/04).

Gestão Plena – estruturar CRAS, de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado; apresentar o Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, selecionados conforme indicadores de vulnerabilidade, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-os às ofertas da Assistência Social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS; realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade social e risco, a partir de estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização.

Ao se referir às responsabilidades da gestão plena aponta:

Inserir, no Cadastro Único, as famílias em situação de vulnerabilidade social e risco conforme critérios do Bolsa Família e executar programas e ou projetos de promoção das famílias em situação de vulnerabilidade social.

Na Gestão da União aparece como responsabilidade:

Coordenar, regular e co-financiar a implementação de serviços e programas de proteção básica e especial, a fim de prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos.

A NOB/SUAS (2005, p. 134-135) constrói o conceito de vulnerabilidade social fundamentada na PNAS/2004, que define o público-alvo da Assistência Social. Considera como população vulnerável o conjunto de pessoas residentes que apresentam pelo menos uma das características a seguir:

- Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados. Conforme definição do IBGE trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de dois moradores por dormitório;

- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo;

- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de zero a 14 anos e responsável com menos de quatro anos de estudo;

- Família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta;

- Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com quatro anos ou menos de estudo;

- Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe;

- Família na qual há uma pessoa com quatro a quatorze anos que não estude;

- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais;

- Família com renda familiar inferior a meio salário mínimo, com pessoa com deficiência.

A junção dessas características comporá a Taxa de Vulnerabilidade Social em um determinado território. A combinação da Taxa de Vulnerabilidade Social, o porte populacional do município e o cruzamento de indicadores socioterritoriais de cobertura indicará a classificação de municípios prioritários para expansão do cofinanciamento federal para a Proteção Social Básica, em cada exercício, com base no mínimo que cada município deverá receber por porte e no valor disponível para a expansão.

O conceito apresentado neste trabalho sobre vulnerabilidade social tem como base o definido por Francisco de Oliveira (1994), que o amplia para além de questões meramente econômicas.

Ao circunscrever o campo das vulnerabilidades, Oliveira (1994) inicia pelo maior contingente que são os pobres e indigentes produzidos basicamente pelo mercado da força de trabalho. Em seguida, apresenta as mulheres que se

constituem no grupo social mais amplo da sociedade, que mais avançou na construção de sua própria identidade. Entretanto uma análise mais profunda mostra que é no mercado de trabalho onde aparece mais claramente o lugar subalterno da mulher. Outra categoria de vulneráveis é o negro que no Brasil, do ponto de vista material, continua ocupando os lugares extremos na escala social. Outra situação de vulnerabilidade é da Criança e do Adolescente, idosos e pessoas com deficiência, quando não dispõem de proteção ou têm seus direitos violados. Outro segmento considerado como vulnerável são os povos indígenas. O autor considera, como já foi apontado anteriormente, que a forma de enfrentar a vulnerabilidade é transitar do campo das Carências sociais para o dos direitos sociais.

É este o conceito também encontrado na política de Assistência Social, processo de passagem das vulnerabilidades do “estatuto de carências para o estatuto dos direitos mais amplos” (OLIVEIRA, 1994, p. 12).

Os dados de Vulnerabilidade Social do município de Itajaí, de acordo com uma das gestoras, estão em andamento com a construção do diagnóstico social que foi iniciado. Entretanto, o diagnóstico foi interrompido por falta de recursos humanos. Os dados já levantados a partir do diagnóstico têm subsidiado programas e ações.

O que conseguiram realizar até o momento da pesquisa de campo (09/2009) foi a atualização cadastral, com a utilização de uma equipe itinerante que tinha como objetivo, de acordo com uma das gestoras, averiguar as vulnerabilidades sociais das famílias por meio da coleta de dados referentes aos domicílios (número de cômodos, tipo de construção, tratamento de esgoto, água e lixo), composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes), qualificação escolar dos membros da família, qualificação profissional, situação de mercado de trabalho, renda familiar e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação, medicamentos). Os dados coletados foram para o Cadastro Único e não foi possível ter acesso aos mesmos.

Segundo uma das gestoras, a população mais vulnerável é a que trabalhava no Porto de Itajaí e que foi demitida devido à paralização das suas atividades depois da enchente de 2008. Na época da realização da pesquisa, a prefeitura distribuía quase 3000 Cartões Cidadania, considerando a situação do município de

reconstrução devido à enchente.

É também considerada como situação de vulnerabilidade a velhice, pois o idoso, pobre e improdutivo, é excluído. Sofre maus tratos, abandono e violência. São inúmeros os pedidos de asilamento.

De acordo com a fala de gestoras: "Os vulneráveis não tinham direito. Só eram vistos em época de eleição". "Governo ainda acha que pobre é para dar voto". Esta é uma atitude típica de uma sociedade que tem como base na Assistência Social as relações de troca e não de direito. Isto leva à reprodução da miséria.

Itajaí tem uma especificidade, que corresponde a situações de vulnerabilidade social. Como é cidade portuária e turística, atrai muitas pessoas em busca de emprego. Os que vêm de outros estados, municípios não trazem dinheiro, documentos e não têm lugar para pernoitar, o que muitas vezes faz com que retornem aos seus municípios por não conseguirem emprego ou manter-se em Itajaí. Também com base no turismo e no trabalho portuário, encontram-se no município muitos casos de HIV positivo, de prostituição de meninas, tráfico e uso de drogas. Outra situação de vulnerabilidade é a discriminação social de moradores por pobreza, homossexualidade, uso de drogas, deficiência, prostituição, condição de ex-presidiário, violência, entre outras. Em consequência os moradores têm vergonha de morar no bairro e relatam dificuldade para conseguir emprego, fazer crediário.

As comunidades onde estão localizados os CRAS são regiões insalubres, as moradias são muito precárias e sujeitas a inundações, as ruas não são pavimentadas, drenadas e apresentam problemas de violência urbana. É o que aponta o Plano de Ação dos CRAS: "As moradias são antigas e improvisadas, a maioria são insalubres, sem banheiro, o sistema de energia é por rabicho o que torna a área exposta ao risco de segurança familiar e comunitária" (Plano de Ação dos CRAS da Prefeitura Municipal de Itajaí). Ainda, questões de violência são registradas com frequência na localidade.

Considerando as falas das gestoras, em Itajaí existem espaços de grande vulnerabilidade com cobertura de CRAS que têm dificuldade de atender a demanda por falta de recursos humanos. Por outro lado, as comunidades são muito pouco ou não são organizadas, com exceção do Bairro Nossa Senhora das Graças, onde está

localizado um dos CRAS, que já avançou neste quesito. Segundo entrevista com uma gestora, os moradores não se veem como comunidade, o que os torna mais vulneráveis no enfrentamento da questão social.

Em relação aos usuários, observa-se que dos 12 entrevistados, sete percebem mensalmente menos de dois salários mínimos de renda familiar, e três recebem menos de um salário mínimo, um não tem renda e um ganha mais de dois salários mínimos. Estão incluídos na renda BPC, auxílio-doença, bolsa família, cartão cidadania. Todos moram em condições precárias de habitação, um dos usuários mora em casa alugada pela prefeitura porque perdeu a casa e o terreno na enchente.

Renda Familiar

Sem renda – 01

Menos de um Salário Mínimo – 03

Menos de dois Salários Mínimo – 07

Mais de dois Salários Mínimos – 1

Fonte: entrevista com usuários

Verifica-se, com relação à renda, que a grande maioria percebe menos que 2 Salários Mínimo (7 de 12) sendo que destes a maioria (4 de 7) recebem menos de 1 Salário Mínimo.

Dos 12 usuários entrevistados, pode-se observar em relação à escolaridade dos filhos o seguinte:

Escolaridade dos filhos

Todos os filhos em idade escolar estão na escola – 04

Dos três filhos em idade escolar, um estuda – 02

Três filhos, um concluiu o ensino médio e um estuda – 01

Um filho no ensino superior a distância – 01

Dois filhos, um estuda 01

Quatro filhos, três estudam – 01

Não têm filhos em idade escolar – 01

Fonte: entrevista com usuários

Com relação à família chefiada por mulher, aparecem seis entre 12 entrevistadas. Entre estas se encontra uma que é portadora do vírus HIV. As que têm pessoas com deficiência no grupo familiar são três. Em uma família o marido da entrevistada é usuário de drogas (crack).

Observa-se, ao analisar os dados coletados com a realização desta pesquisa, que as famílias dos doze usuários entrevistados vivem em condições precárias e são consideradas, de acordo com os conceitos aqui trabalhados, em situação de vulnerabilidade. Embora todas sejam cadastradas em algum programa socioassistencial, precisariam de uma rede organizada, articulada para que sejam apoiadas e consigam superar de forma autônoma a situação em que vivem no momento presente. Como esta rede não se constituiu, ações fragmentadas são desenvolvidas, dificultando avanços em termos de enfrentamento das situações de risco a que estão submetidas estas famílias.

É muito importante estabelecer estas relações, pois representam a realidade das famílias. As condições para operacionalização da política que por serem ainda precárias não permitem resolver esta contradição que envolve uma proposta emancipatória amparada legalmente, mas que tem grandes dificuldades de se institucionalizar. As dificuldades estão relacionadas a dificuldade diversas e aqui já tratadas como falta de recursos humanos, financeiros, de equipamentos adequados, questões de ordem cultural e política entre outras.

Enfrentar esta contradição é condição para a consolidação da política. As práticas precisam acompanhar as questões de ordem teórica, administrativa e legal, que vêm tendo um grande avanço. Porém, enfrentam dificuldade de se impor frente às condições de materialização da política.

As entidades que foram objeto deste trabalho de pesquisa trabalham com situações de vulnerabilidade que se agravam pelo preconceito, pelo rompimento de vínculos familiares, pela dependência, por conflito com a lei. O encaminhamento das ações da maioria delas se dão ainda a partir da perspectiva assistencialista e tem dificuldade de compreender a política e de comprometer-se com a constituição da rede socioassistencial do município.

Na análise do Plano Municipal de Assistência Social destaca-se o seguinte em relação à vulnerabilidade:

A condição da “pobreza” ou de ser pobre não pode ser vista como decorrência de um cálculo financeiro individual e familiar, isto é, não resulta tão só do valor de ganho individual, familiar ou do per capita familiar. A ausência de serviços públicos e de acessos no lugar onde as pessoas vivem as tornam mais pobres e seu cotidiano mais sofrido. Gera-se a condição do sofrimento político da exclusão, contraponto da felicidade e da inclusão social.

O limiar da vida dos que têm renda baixa é agravado pelas incertezas sociais. Os arranjos de sobrevivência são quase cotidianos, não permitindo superar qualquer novo agravamento, como uma doença, aquisição de um remédio, um reforço alimentar, ou compra de uma roupa, enfim, múltiplas situações que acumulam destituições para aqueles de baixa ou nenhuma renda.

As necessidades sociais desta população de baixa renda as tornam demandatárias, dentre outras iniciativas redistributivas, de uma política social capaz de lhe garantir proteção social, direitos de seguridade para enfrentar os riscos a que são submetidas e ampliação de sua resistência e autonomia.

O conteúdo do Plano Municipal de Assistência Social amplia o conceito de pobreza ao considerar outros fatores além da renda na sua definição. Também por entender a importância do acesso às políticas sociais e aos serviços públicos, considerando a situação limítrofe em que vivem estas famílias, que não conseguem suportar qualquer intercorrência na vida cotidiana.

Portanto, pela fragilidade, vulnerabilidade em que vivem os indivíduos e as famílias pobres, é indispensável que contem com um sistema de proteção social público para que possam enfrentar com dignidade e autonomia as situações adversas que são partes de seu cotidiano.

Na sequência, apresentar-se-á ainda o que foi discutido na reunião do CMAS, que ratifica esta percepção:

O Conselho Municipal de Assistência Social deve estar atento que tem um novo olhar para a questão social, ou seja, que a exclusão e a vulnerabilidade é uma situação social e coletiva a partir de uma visão social de proteção que entende que os riscos e vulnerabilidades precisam ser identificados e enfrentados. Para tanto é preciso captar as diferenças, identificar as necessidades e possibilidades e as forças que as situações da vida possuem. Apontam para necessidade dos que trabalham na área social não culpabilizarem as pessoas pela sua condição de vulnerabilidade, ao contrário é preciso olhar historicamente os condicionantes que levaram a família a tal situação. E ainda que só ver e entender não é suficiente, mas é preciso intervir na realidade.

As definições apresentadas mostram que o CMAS e aqueles que construíram o Plano Municipal de Assistência Social de Itajaí conseguem compreender o conteúdo da política no que se refere a atenção aos vulneráveis, o que é um grande avanço. Por outro lado, têm dificuldade na operacionalização das ações a partir desta compreensão, o que mostra que entender conceitos, processos não é suficiente são necessárias condições objetivas para garantir respostas competentes frente à realidade identificada. Neste sentido, a política define que o atendimento às situações de vulnerabilidade, aqui entendidas no seu sentido amplo, prioritariamente deve ser do Estado pelo acesso aos direitos sociais.

i) Controle social

No desenvolvimento deste trabalho, o Controle Social como categoria empírica ganhou relevância na compreensão do objeto da pesquisa. A VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, no ano de 2009, teve como tema Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social. No Caderno de Textos da referida Conferência (RAICHELIS, 2009, p. 11), realiza-se uma reflexão sobre a trajetória das Conferências, que finaliza da seguinte forma:

Diante de tal histórico, fica evidenciado que a VII Conferência Nacional de Assistência Social não poderia ter outro tema que não fosse “Participação e Controle Social”. Afinal, a trajetória da assistência social, expressa na realização das conferências, atesta que os importantes avanços na gestão e no financiamento devem ter rebatimentos concretos e efetivos na ampliação da democracia – o que só é possível com participação popular – e num controle social que extrapole interesses particularistas e consiga expressar a vontade das maiorias, como prevêem a Constituição Federal e a LOAS.

Neste mesmo Caderno de Textos, Raichelis (2009) debate sobre A trajetória e o significado do controle social na política de Assistência Social. Esclarece que a origem do debate atual sobre controle social se deu nos anos 1970/1980 com o enfrentamento da ditadura instalada no Brasil em 1964. Neste momento histórico, a luta pela conquista da extensão de direitos ocorreu associada à construção democrática do Estado e da sociedade.

De acordo com a autora (2009, p. 13):

O que estava em discussão era a própria concepção de democracia vista não apenas como um conjunto de procedimentos e normas que regulam a participação do cidadão na vida político-institucional do País, mas principalmente como reconhecimento da dimensão dos direitos como fundamento das novas leis e instituições democráticas a serem criadas.

A autora explica que a síntese desse movimento é absorvida pela Constituição Federal de 1988, por meio da combinação de mecanismos de democracia representativa, democracia direta e democracia participativa, “que trazem a promessa de universalização de direitos e de cidadania e de ampliação da própria noção de política como processo coletivo que diz respeito à “vida comum dos cidadãos em uma sociedade democrática”. (RAICHELIS, 2009, p. 13)

Ainda segundo a autora, a tradição política brasileira de natureza autoritária, patrimonialista e clientelista coloca desafios para esse projeto, que deu origem a uma “arquitetura de participação” (RAICHELIS, 2009, p. 14). Ou seja, um conjunto de importantes inovações de caráter democrático .

Com relação à política de Assistência Social, a autora aponta o seguinte:

Na política de assistência social, o impacto foi ainda mais relevante em função de sua tradição de não política, do caráter privado do assistencialismo fortemente arraigado nas práticas sociais de entidades e organizações assistenciais, mas também de governantes e representantes do poder político institucional, traduzindo a “sociabilidade do favor” como moeda de troca das relações sociais entre dominantes e dominados. Daí o grande desafio, que permanece até hoje, de a assistência social constituir-se como política e realizar-se como pública. (RAICHELEIS, 2009, p. 14).

Ao analisar a concepção de controle social na PNAS (2004, p. 51) se encontra que está fundamentado na Constituição Federal de 1988 que define como:

Instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais.

De acordo com a PNAS (2004), os espaços de efetivação da participação são as conferências e os conselhos. No município de Itajaí, vem acontecendo debates importantes embora ainda incipientes em torno do controle social como possibilidade de dar uma nova direção para a Política de Assistência Social, principalmente a partir de ações do Conselho Municipal de Assistência e de instituições como o Ministério Público.

Nas entrevistas, as gestoras definem como importante a atuação do CMAS, mas consideram que há necessidade de avançar, pois o mesmo não consegue ainda impor-se frente às forças que estão em constante tensão no município entre a Assistência Social como política e a Assistência Social como troca de favores, como caridade. Mesmo quando o município tinha Orçamento Participativo não havia Plenária Temática de Assistência Social.

Entre as gestoras, há quem entenda que precisam andar juntos Conselho e gestão. De outro lado, nas entrevistas com representantes destes segmentos, observa-se que esta não é a realidade. A relação entre Conselho e Gestão é tensa e de difícil entendimento. De um lado fala-se de intransigência dos conselheiros, do outro se afirma que as decisões do Conselho não são acatadas pela gestão e muitas ações que deveriam ser aprovadas no Conselho não são encaminhadas. Exemplo disto foi o contingenciamento do orçamento da Assistência Social que não passou por aprovação do Conselho.

Há gestoras que apontam como muito importante a fiscalização rigorosa dos recursos e dos programas e ações socioassistenciais, mas por outro lado não favorecem a participação da população no processo de construção e execução da política. Observa-se, ainda, que os entrevistados falam que a organização da população é muito pequena e que há necessidade de formação política das lideranças. Pela ação dos CRAS, houve algumas iniciativas para organização da população dos territórios, acontecendo com mais vigor no CRAS Nossa Senhora das Graças que criou Associação de Moradores e conseguiu assento em dois Conselhos

de Direitos.

Os usuários pouco se referem à participação em espaços de controle social. Dos doze entrevistados, três afirmaram que participam e uma que participava de atividades em suas comunidades, igrejas ou conselhos de direitos. Uma das entrevistadas participa da Associação de Moradores do seu bairro e teve acento no CMAS, representando os usuários: “Particpei do Conselho Municipal de Assistência Social, vou às reuniões da Associação de Moradores quando posso”. Outra entrevistada afirmou ter participado muito das reuniões. Atualmente, diz ter dificuldade para continuar participando por problemas de saúde que dificultam muito sua locomoção.

Uma das entrevistadas era líder comunitária no bairro PROMORAR. Sua família foi escolhida para entrega simbólica do Cartão Cidadania quando foi criado. Atualmente, transferiu-se para o Bairro Imaruí porque perdeu casa e terreno na enchente. Foi convidada pela Secretaria de Habitação para fazer o discurso para os empresários da construção civil em nome dos atingidos pela enchente. Aponta a necessidade de uma associação de moradores no Bairro Imaruí, onde reside. Outra das entrevistadas participa das atividades na Igreja de seu bairro.

Observa-se que entre os usuários a participação é muito pequena e preocupa o desinteresse em envolver-se nas atividades voltadas para a participação. Para todos foram dirigidas perguntas relativas ao controle social e participação. A maioria sequer conhece espaços de participação nas suas comunidades e desconhece o significado do controle social como possibilidade de garantir direitos.

Como já citado anteriormente, sabe-se que as entrevistas realizadas não permitem generalizações e nem foi esta a intenção, mas ao analisarmos a participação, a partir das entrevistas com os usuários, com os demais entrevistados e da observação realizada, conclui-se que a participação dos envolvidos com a Política de Assistência Social é inexpressiva e que precisa ser priorizada no desenvolvimento das ações da SEDES, do CMAS. É urgente a organização da rede socioassistencial para potencializar a participação das entidades, dos usuários e dos técnicos.

No Caderno de Textos da VII Conferência Nacional de Assistência Social se

encontra um artigo produzido pelo segmento dos usuários do Conselho Nacional de Assistência Social que trata sobre o protagonismo do usuário e o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável.

O artigo aponta para o protagonismo como prova contundente da participação cidadã. O autor do artigo Ferrari (2009, p. 23) diz que:

A participação plena, organizada e planejada da sociedade civil consegue transformações significativas na sociedade. Foi assim que neste País conseguimos derrubar a ditadura militar e elaborar a Constituição Cidadã, que exigiu muitos debates. Diante disso, podemos dizer que o protagonismo do cidadão brasileiro em todas as instâncias públicas é que vai trazer o País serviços públicos e privados de qualidade e reduzir significativamente o número de pessoas que estão abaixo da linha de pobreza.

Ainda de acordo com o autor (2009, p. 23):

É o protagonismo do usuário dos serviços socioassistenciais prestados pela rede pública e por entidades de assistência social que fará do controle social uma realidade cotidiana. Assim se efetiva a participação dos usuários da assistência social, na formulação dessa política e no controle das ações em todos os níveis, conforme diretriz da LOAS. Dessa forma, o fazer perguntas sobre o funcionamento de um serviço público ou de natureza pública deve deixar de ser considerado uma ofensa ou uma oposição à gestão dos serviços para se tornar um componente natural na forma de agir do cidadão responsável.

A população de Itajaí está longe de ser protagonista no Controle Social da Política de Assistência Social. Ainda fazer perguntas sobre as ações é considerada pelos dirigentes do poder público como ofensa ou oposição. Constatou-se isto com clareza nas falas dos entrevistados e na participação do cotidiano do poder público do município.

Os entrevistados das entidades de Assistência Social reconhecem a importância do controle social, porque ajuda na organização da entidade. Entretanto, nem sempre compreendem a proposta da PNAS e cumprem minimamente as exigências para ter direitos às isenções fiscais provenientes do certificado de Entidade de Assistência Social.

Uma das entidades visitadas reclama: “O CMAS não controla nada. Nunca recebemos visita da vigilância socioassistencial. Precisam criar um conselho forte. É importante participar do CMAS. Só consegue mudar alguma coisa se envolver-se. É

preciso regularidade de participação. Só vai fazer cobrança, mudar se participar”.

É preocupante o fato de a vigilância socioassistencial não cumprir com suas funções, como apontou uma das entidades. Esta é uma realidade que interfere profundamente na efetivação do controle social e que compromete a função dos Conselhos e Conselheiros. Eles têm como função, de acordo com a PNAS (2004), disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistencial Social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros.

Outra entidade visitada declarou que inicialmente teve dificuldade de participar do CMAS porque a administração achava que eram muitas reuniões. A representante da entidade passou a conversar sobre as reuniões, explicar a proposta, mostrar os materiais do Conselho para a administração, o que diminuiu a pressão. Porém, a participação ainda depende de que a Secretaria Executiva do CMAS reforce o convite e mostre que faltar às reuniões significa perder assento no Conselho. A representante da entidade no Conselho compartilha com a equipe técnica o resultado das reuniões, conferências, fóruns.

A entrevista mostra que algumas entidades ainda têm dificuldade para garantir a frequência as reuniões do Conselho, por falta de entendimento da importância da participação para o fortalecimento da política e da própria entidade.

Outro dado importante desta entrevista é o trabalho integrado entre Conselho e Ministério público. A integração levou a um Termo de Ajuste e Conduta a uma entidade que não estava cumprindo com os preceitos legais da LOAS, o que foi decisivo no redirecionamento da instituição na observação do que regulamenta a política.

Outra das entidades tem plena compreensão da política e os integrantes consideram da maior importância a sociedade civil participar no controle social. Reconhece, porém, que os atores da política estão enfraquecidos porque não há educação política. Diz “há uma política de boa vizinhança e nada acontece”.

Esta última observação mostra o que muitas vezes acontece nas relações entre o poder público e a população, que é tradução de uma perspectiva clientelista

no encaminhamento da política. Esta forma de condução é o que historicamente acontece na sociedade brasileira e que para ser rompida depende da formação política principalmente dos usuários para que abandonem a postura de apatia e de subalternidade frente aos dominantes.

Behring e Boschetti (2006, p. 78), ao se referirem ao que denominam Controle Democrático na política social, apresentam o seguinte:

A concepção de controle democrático da Constituição de 1988 e o início da experiência dos conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos no Brasil foram grandes inovações políticas e institucionais no formato das políticas públicas brasileiras, nas quais se vislumbrava uma perspectiva nítida de reforma, num país em que a democracia sempre foi mais exceção do que regra. A criação dos conselhos fez parte de um momento histórico no qual se supunha estar dentro de uma onda democrática no Brasil e no mundo, com o fim dos regimes militares na América Latina e as mudanças no Leste Europeu. Nessa estratégia foram e são, desde então, depositadas as melhores energias de sujeitos políticos e movimentos sociais com compromissos democráticos – inclusive das organizações dos assistentes sociais brasileiros, conforme levantamento do CFESS (2006) -, confiantes no aprofundamento da socialização da política e da radicalização da democracia no Brasil, numa perspectiva participativa.

Portanto, os Conselhos surgem como espaços de participação e controle democrático, “espaço político por natureza, que congrega representação de interesses diversos e diferenciados, constitui uma arena de discussão, negociação e conflito, devendo preservar seu papel de instância propositora, fiscalizadora, controladora e reivindicadora”. (BOSCHETTI, 2003, p. 150).

As entrevistas com conselheiros e a participação na reunião do CMAS mostram que a NOB/SUAS trouxe ganhos para o trabalho do Conselho porque traz definições e normatizações importantes que facilitam e permitem a efetivação do controle social. “Depois do SUAS, o conselho teve avanços, as discussões são mais densas. Há o reconhecimento de que não pode ter retrocessos”, afirma um dos conselheiros.

O Conselho enfrenta ainda grandes problemas em relação à participação dos conselheiros. Eles reclamam, verbalizam que é importante estar presente nas reuniões (o que não significa que haja participação). Porém, contraditoriamente, não comparecem, não se envolvem nem com as atividades cotidianas do conselho e nem com as conferências, pré-conferências. As pessoas e entidades facilmente se

desmobilizam.

O CMAS tem adotado como estratégia garantir a presença de titulares, suplentes e de não conselheiros, independente do que os motive. Também atua na formação como meio de estimular a participação efetiva, o envolvimento, o compromisso com a Política de Assistência Social. “É preciso capacitar os conselheiros para que se enxerguem como atores principais na deliberação das ações do município”, afirma um conselheiro.

Outro fator que preocupa os conselheiros é o fato de as ações do Conselho serem entendidas pelo governo como de oposição, o que consideram como um equívoco porque o entendimento é de que há necessidade de uma atuação conjunta e em consonância com o definido pela Política de Assistência Social. Esta compreensão vem gerando tensões entre conselho e governo, o que compromete o diálogo necessário entre eles.

CAMPOS (2006, p. 111), ao discutir controle social na constituição da Política Pública de Assistência Social, define que a criação dos conselhos se dá a partir de objetivos institucionais com a finalidade de assegurar aos cidadãos organizados melhores recursos e meios para influenciar na definição da agenda pública em setores específicos de políticas sociais.

O Conselho é um espaço privilegiado para o debate dos interesses em disputa. A participação dos atores governamentais e não-governamentais deve exponenciar sua capacidade para a exteriorização do interesse público. A explicitação democrática dos interesses em conflito concorre para, por meio de diálogos, encontrar os pontos de identidade necessários à construção de uma agenda comum. O espaço do Conselho não pode ser compreendido como uma instância para a produção de impasses ou conchavos, mas como ambiente justificado para a busca de entendimentos em torno de programas sociais adequados ao atendimento dos destinatários da assistência social. Esta é uma destacada competência do Conselho, pois a mais significativa dimensão do controle social, exercida pela sociedade civil, reside em sua capacidade e influir na agenda governamental. (CAMPOS, 2006, p. 112).

O CMAS do município de Itajaí entende que é preciso se fortalecer para que as suas deliberações sejam levadas a sério, tenham força, para que se sintam detentores do controle social e possam ter influência nas definições da agenda governamental em relação à Política de Assistência Social no município. Entretanto, para tal é importante que a relação do poder público com o CMAS seja de

cooperação e não concorrencial.

A participação na atividade de formação, etapa inicial de todas as reuniões do CMAS de Itajaí, tratou do controle social nos seguintes aspectos: para existir o controle social é preciso que os cidadãos tenham acesso às informações, à transparência, à vigilância dos órgãos públicos, ao planejamento das ações e ao poder de decidir o que será feito. Está na lei que é preciso descentralizar a Assistência Social; é preciso criar um controle social sobre as decisões políticas e é preciso estimular a participação da comunidade. Para atingir estes objetivos, é preciso criar os Conselhos de Assistência Social; criar a Secretaria; implantar o Fundo de Assistência Social e executar o Plano de Assistência Social. A execução está a cargo da instância gestora, que é o setor responsável pelo comando único da Política de Assistência Social em cada esfera de governo, que deve garantir o planejamento, o acompanhamento, a avaliação e o respeito às normativas (NOB).

São objetivos do Controle Social, de acordo com o apresentado na reunião:

- Tornar o governo mais público, mais transparente e a sociedade civil mais atenta e cooperativa;
- Possibilitar o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo, buscando evitar o isolamento autoritário dos governos e fazer com que este esteja a serviço do interesse público;
- Democratizar a gestão das políticas públicas, no caso específico, das políticas de Assistência Social, Saúde e Educação;
- Zelar pela utilização dos recursos públicos.

A conselheira definiu o controle social como a forma de acompanhamento, fiscalização e avaliação da qualidade dos serviços prestados; da aplicação dos recursos públicos e do resultado das ações na vida dos usuários. Também significa a influência que a sociedade civil exerce na formação da agenda governamental na definição das prioridades, principalmente para os municípios.

A conselheira apresentou como instrumentos do Controle Social o seguinte:

- Plano Municipal de Assistência Social/Indicadores de avaliação;
- Mapeamento da Rede Pública e conveniada;
- Resoluções do Conselho;
- Atestado de Inscrição de Entidades no Conselho;
- Demonstrativo Físico Financeiro/Mensal;
- Planilha de acompanhamento e execução do Plano;
- Tabela de controle da execução financeira;
- Relatório de Gestão;
- Demonstrativo Sintético Anual da Execução Financeira;
- Relatório de visita à rede socioassistencial;
- Relatórios de Monitoramento;
- Entre outros formulários e documentos.

A conselheira reforçou também sobre a importância da legalidade, que tem como finalidade contribuir para a construção de um novo olhar sobre a Assistência Social. Ainda nesta reunião, aconteceu um momento de exercício do controle social a partir de solicitação à Secretaria de Desenvolvimento Social de prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência e da apresentação dos programas socioassistenciais e da demanda reprimida.

Ocorreu, então, um processo de discussão com muitas perguntas, de forma madura e que exigiu outro momento para detalhamento do orçamento pelos técnicos Fundo Municipal de Assistência Social, que foi apresentado de forma considerada muito genérica, não permitindo compreender questões importantes no que se refere a utilização dos recursos.

Considera-se que, apesar das dificuldades, o CMAS optou de forma acertada por estrategicamente fortalecer-se por meio de ações como formação dos conselheiros, constituição de comissões, buscar informações sobre a aplicação dos

recursos, programas socioassistenciais e demanda reprimida, que deverão certamente concorrer para o exercício do controle social.

Estes são passos importantes, porém muito se tem a avançar no que se refere ao Controle Social da Política de Assistência Social. Isso não só em Itajaí, mas no país, como aponta a VII Conferência Nacional de Assistência Social que teve este como tema central.

Raichelis (2009, p. 19) aponta as novas exigências para o exercício do controle social no SUAS a partir da indicação de pontos que podem integrar uma agenda estratégica para aperfeiçoar o controle social no âmbito do SUAS – radicalmente público, democrático e participativo – capaz de afirmar um novo lugar político dos usuários na política de Assistência Social:

- fortalecer os espaços de controle social, como conselhos e conferências para discutir e deliberar sobre a política de Assistência Social, em termos de suas prioridades, da qualidade dos bens e serviços públicos aos usuários e da garantia de acesso aos direitos socioassistenciais;

- avançar na articulação entre Conselhos de Assistência Social (nacional, estaduais e municipais) e conselhos das demais políticas setoriais, em torno de pautas e agendas comuns;

- ampliar e fortalecer novos espaços de participação da sociedade civil, menos formalizados e mais permeáveis à participação popular, como fóruns, plenárias e redes entre outros;

- lutar para reverter a subalternidade dos usuários nos espaços públicos da Assistência Social, estimulando a criação de comissões locais eleitas pela população, nos CRAS, CREAS e nos serviços da rede socioassistencial.

- estimular a presença atuante e autônoma de organizações coletivas de usuários, que contribuam para conferir níveis crescentes de representação e legitimidade às deliberações na esfera pública da Assistência Social.

Neste capítulo, foi tratado do processo de implantação do SUAS no município de Itajaí, com base nas informações dos sujeitos da pesquisa, na observação e na

análise de documentos. Para o tratamento dos dados, retomou-se às categorias do método, a contradição, a historicidade e a totalidade de modo articulado às categorias explicativas da realidade: Assistência Social, SUAS, rede socioassistencial, matricialidade sócio familiar, proteção social, financiamento, gestão, vulnerabilidade social e controle social, esta última categoria empírica surgida no decorrer do processo.

Busca-se aqui realizar uma totalização provisória desse processo. A análise mostrou que é muito recente a implantação do SUAS. Esta se deu a partir de decisão política do poder público do município de Itajaí que criou os CRAS e nomeou a Secretaria de Assistência Social de acordo com o recomendado para a Política de Assistência Social pela União. O poder público também procedeu ao seu reordenamento criando uma nova estrutura coerente com as principais determinações para implantação do Sistema. A ação teve como referência o enfrentamento da pobreza pela geração de renda, atenção às famílias em situação de risco, aos grupos específicos, atendimento personalizado, a estruturação da rede de proteção social e incentivo à participação da sociedade civil na formalização de políticas. Foi realizado diagnóstico social das entidades socioassistenciais e capacitações das equipes técnicas.

A enchente de 2008 atingiu todo o município, requerendo novos procedimentos referentes à situação de calamidade pública vivida, o que constituiu-se como sério entrave ao processo. No início do ano de 2009, assume no município novo prefeito eleito no pleito de 2008 e com isso ocorre uma mudança significativa na equipe de trabalho. Como decorrência, são efetuadas modificações no processo de implantação do SUAS pelo desconhecimento da equipe que assumia. Estes fatos provocaram uma diminuição no ritmo de implantação da política.

A análise em relação aos três CRAS existentes no município mostrou condições inadequadas de infraestrutura, insuficiência de funcionários na composição das equipes e de pessoal de apoio. As ações das equipes têm se limitado a atendimentos individuais, visitas domiciliares e algumas atividades voltadas para a geração de renda, que preparam basicamente para o mercado informal, sem proteção social.

Os CRAS respondem por territórios com população superior às condições de

atendimento das equipes, não têm PAIF implantado, não têm rede de serviços socioassistenciais implantada e não há um processo de organização da população em dois dos CRAS. Em apenas um dos CRAS a sociedade civil participa organizadamente, mas somente no Bairro Nossa Senhora das Graças onde está localizado o CRAS e não no território como um todo.

Com relação à categoria Assistência Social observa-se em relação à equipe técnica que a maioria a compreende na perspectiva do acesso a direitos. Os usuários entendem como direito em número superior, mas significativos são os que veem na Assistência Social uma forma de ajuda. Quanto às entidades, nota-se que aquelas que tiveram na sua origem a caridade ainda têm dificuldade para romper com este conceito. Já as entidades que emergiram dos movimentos sociais têm clareza de que Assistência Social é direito. Os integrantes do CMAS de modo geral concebem a Assistência Social como direito.

Observa-se, portanto, que ainda não existe homogeneidade na concepção de Assistência Social por parte dos envolvidos no processo de construção da Política de Assistência Social. Isso se deve principalmente a sua trajetória histórica que tem na origem a caridade, o favor, o clientelismo político.

Com relação à Proteção Social, o que se tem é a implantação da Proteção Básica pelo município, mas de forma incompleta, sem PAIF, sem constituição da rede de serviços socioassistenciais, com número de CRAS (03) abaixo do definido para municípios de grande porte (04) e atendendo territórios com população acima do previsto pelo SUAS, e ainda com insuficiência de pessoal e infraestrutura.

No que se refere à Proteção Social Especial, foi criado o CREAS, que inclui apenas o Programa Sentinela. Embora existam no município e na Administração programas que atendem esta modalidade de Proteção Social, eles se encontram desarticulados, e oferecidos por várias Secretarias Municipais.

A categoria Rede de Serviços Socioassistenciais mostra paralelismo, sobreposição e fragmentação de ações, significando que ainda não existe rede conforme a proposta da Política de Assistência Social.

O trabalho desenvolvido não está pautado na matricialidade sociofamiliar, principalmente pela inexistência do PAIF, mas também pela dificuldade de um

trabalho que atenda a família de forma integral, o que depende da constituição da rede de serviços socioassistenciais e de pessoal nas equipes técnicas para aproximação e organização das famílias.

Outra categoria que permitiu a análise do processo de implantação do SUAS foi Gestão na perspectiva da existência ou não do acesso a direitos de forma democrática, com equidade, universalidade e justiça. O município de Itajaí é de Gestão Plena, com responsabilidade pela gestão total das ações de Assistência Social, mas não tem governabilidades sobre programas, projetos e ações que estão localizadas em várias Secretarias Municipais, o que compromete o Comando Único. Apesar de a Gestão ter como foco, de acordo com os documentos pesquisados, o acesso a direitos o que se observa são dificuldades de toda a ordem, como equipes numericamente insuficientes e concepções que estão em desacordo com o definido pela Política de Assistência Social.

Quanto ao financiamento, outra categoria de análise utilizada, aparece como uma das questões mais frágeis. Existe desconhecimento por parte dos envolvidos e a definição dos recursos ainda se dá sem a participação dos atores que fazem parte da construção da política de Assistência Social. Aponta-se aqui o fato do CMAS não participar da decisão quanto à totalidade dos recursos destinados à Assistência Social, o que se considera grave. Ainda em relação a esta categoria os recursos são escassos e a passagem do modelo convencional para o repasse fundo a fundo não tem tido impacto pelo desconhecimento em relação a questão orçamentária de modo geral.

Os dados de Vulnerabilidade Social são ainda pouco conhecidos pela maioria dos envolvidos no processo de execução e gestão da Política de Assistência Social. As informações são escassas, pois até o momento da realização da coleta de dados não havia sido completado o Diagnóstico de Vulnerabilidade Social do município, Este fato impede que as ações sejam definidas com base na realidade e sejam estabelecidas prioridades, estratégias para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade social.

Com relação ao Controle Social, a população de Itajaí ainda não é protagonista deste processo. O CMAS apresenta muitas debilidades, principalmente no tocante a uma participação efetiva dos conselheiros, desconhecimento da Política

de Assistência Social e do SUAS por grande parte dos seus membros e a relação com o poder público entendida pela gestão como de concorrência e não de cooperação. Também se destaca a desorganização da população usuária com um fator que dificulta a realização de um controle social mais efetivo.

Por último, a categoria SUAS mostra que o sistema encontra-se num processo incompleto de implantação no município de Itajaí o que não difere de muitos municípios brasileiros. Mesmo que o momento seja de implantação, é preciso pelo menos atender aos requisitos mínimos exigidos para o nível de gestão em que o município se encontra, tais como número de CRAS de acordo com as famílias referenciadas, PAIF, constituição da rede de serviços socioassistenciais, comando único, equipes em número suficiente ao tamanho do território, equipamentos e espaço físico adequado, constituição do CREAS considerando o mínimo para seu funcionamento. Estas dificuldades não podem se tornar obstáculos, mas precisam se transformar em desafios a serem superados.

O caminho está dado: é preciso caminhar com muita determinação, compromisso e zelo para que o Sistema consiga atender as exigências legais mínimas para o processo de implantação que ainda é muito recente, seja readequado e aprimorado no caminhar.

Serão apresentadas, a seguir, as conclusões que representam a culminância deste trabalho de pesquisa.

CONCLUSÃO

A realização de uma tese que pretende compreender o processo de implantação do SUAS na efetivação da Assistência Social como política de proteção social é uma tarefa difícil. Ainda mais quando se propõe a fazê-lo por meio de um processo de reflexão fundamentado no método materialista histórico dialético orientado pela criticidade, confrontando categorias do método escolhido com as categorias da realidade. Soma-se a isso a própria história da Assistência Social brasileira, marcada por profundas contradições e descaminhos, a existência ainda precoce do SUAS e o fato de estar sendo implantado ao mesmo tempo em grande parte do território nacional.

O método, enquanto tal, é uma opção valorativa e neste trabalho foi possível perceber que a escolha do método materialista histórico dialético permitiu o desenvolvimento da crítica e o desencadeamento natural no processo de análise. Assim, foi possível comprovar a realização de um trabalho construído com base na dialética, na medida em que busca mostrar na exposição o real onde a contradição, o movimento, a historicidade e a multiplicidade dos fenômenos se encontram articulados de forma a permitir que os sentidos sejam ampliados.

É importante, neste momento em que se realiza o trabalho de conclusão desta tese, retomar a dificuldade que foi o desafio de realizar o trabalho de campo num momento em que o município estava em fase de reconstrução por ter sofrido uma enchente que atingiu a totalidade de seus habitantes, com consequências mais graves para os usuários do SUAS. Poder coletar os dados, mas também ajudar o município a se repensar foi um ganho extra enquanto pesquisadora.

A realização deste trabalho foi ordenada de forma que, partindo da história da Assistência Social na Sociedade brasileira, fosse possível analisar o Sistema de forma geral. Também para que, a partir das definições legais, fosse possível refletir sobre a implantação do SUAS no país e no município, lócus da pesquisa, articulando a realidade particular à realidade geral do Sistema e da Política Nacional de Assistência Social.

Ao buscar retomar a história da Assistência Social, podemos afirmar que a Sociedade Brasileira foi atravessada em sua longa história desde a Colônia até o presente por sistemas de governo que desconhecaram ou foram incapazes de enfrentar a questão social. De acordo com Martins (2003, p. 77), “as elites no Brasil não são capazes de perceber a crise social que elas próprias criam, no mínimo por omissão. E não abrem caminho para sua solução”.

Vive-se, historicamente, uma estrutura de poder cujas bases ainda são o favor, as relações de amizade e o compadrio, que segue a lógica “dos amigos e correligionários que, uma vez no poder, terão tudo! E a lógica é a das lealdades relacionais que não tem nenhum compromisso legal ou ideológico” (DAMATTA, 1985, p. 73).

A Assistência Social, portanto, como política social, constitui-se a partir da relação histórica, contraditória das classes sociais frente às desigualdades sociais, resultantes da tensão permanente entre capital e trabalho. Também ficou nas mãos do Estado, considerando seu papel histórico como agente central no enfrentamento da questão social. Nesta perspectiva, a Assistência Social constitui-se como possibilidade de ação no que se refere ao papel de processante de reconhecimento dos direitos sociais pela população excluída e de restituição da cidadania.

A Assistência Social traz em seu interior a concepção de Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado, rompendo assim com a cultura da pessoalização, pressupondo a perspectiva da construção da totalidade. A Assistência Social parte da concepção de que pobreza e miséria não se superam com um conjunto de benefícios, mas sim com vontade política efetiva do governo em intervir nas questões referentes ao trabalho, salário, condições de vida e distribuição de renda. Ainda, que a solução desses problemas estruturais passa pela descentralização, ou seja, a efetiva partilha de poder entre o governo e as populações locais, redimensionando assim a relação entre Estado e sociedade civil.

Implantar a PNAS/SUAS significa o desafio de dar condições para que a Assistência Social se efetive a partir da noção de direito como redução das diferenças de classe, como ação, no sentido de modificação do padrão de desigualdade social. Significa o entendimento da contradição de que na sociedade

de classes, os direitos sociais têm por justificativa a cidadania, embora seu fundamento seja a desigualdade. Demanda, ainda, a compreensão de que a expressão concreta dos direitos sociais do cidadão são os serviços sociais, direito de todos os membros da sociedade na qualidade de cidadãos. Para isto há necessidade de romper com as antigas práticas de caráter populista, clientelista, circunstanciais e focalizadas.

Porém, ainda é frágil o estatuto da Assistência Social como política pública. Sua afirmação ainda não aconteceu, considerando sua aprovação recente. Atingir um estágio pleno vai depender de uma mudança de cultura política em relação à Assistência Social, da organização dos seus usuários e trabalhadores desta área (demonstrado por ações de fôlego e com resultados significativos), da realização de pesquisas, estudos, de um processo de monitoramento e avaliação permanentes, de financiamento com regras claras, entre outros.

Conclui-se que a Assistência Social enquanto política pública vem se construindo de forma lenta, mas com avanços, principalmente no que diz respeito aos textos legais. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social e imediatamente do Sistema Único de Assistência Social como modelo de gestão da Política representou um grande avanço para materialização desta política. O SUAS, portanto, como um novo modelo de gestão da Política de Assistência Social, significa a concretização do proposto pela Lei Orgânica de Assistência Social de uma gestão descentralizada, mas com um comando único em cada esfera governamental, que seja capaz de assegurar, efetivar direitos de cidadania e inclusão social.

Para a implantação do SUAS é necessário romper com a fragmentação dos programas, com o caráter residual da Assistência Social, com a segregação em segmentos sociais, com as práticas tradicionais de subsídios, filantropia e benemerência marcas históricas, enfim:

[...] este é o momento de concretização do SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundada na cidadania, abandonando idéias tutelares e subalternas que (sub)identifiquem brasileiros como carentes, necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como ser de direito. (SPOSATI, 2004, p. 172).

A implantação do SUAS representa uma conquista para aqueles que estiveram historicamente à margem na distribuição dos bens socialmente produzidos, distantes do acesso aos direitos sociais. Dar materialidade à PNAS e ao SUAS, como consequência, é dar voz aos vulnerabilizados, é construir uma nova sociabilidade que tenha como base a justiça social pelo acesso aos direitos. Representa a construção de uma sociedade verdadeiramente cidadã.

É preciso que haja uma compreensão massiva da política e uma participação efetiva da população no processo de garantia e avanço das proteções sociais definidas na PNAS e NOB-SUAS. Considera-se como absolutamente necessário garantir espaços para que a população possa denunciar a violação de seus direitos e garantia de uma gestão da política voltada para o acesso aos benefícios, programas e projetos socioassistenciais.

A Assistência Social levou muito tempo para ser reconhecida como política social, muitos avanços são percebidos, porém muitos desafios precisam ser transpostos. O que é impossível admitir são recuos no sentido de, embora tendo uma política legalmente definida, termos violações que mantenham a população nas condições de miséria em que historicamente vem vivendo. É preciso atenção, zelo e muitos debates para que a população se aproprie da política em todas as suas dimensões e aspectos, para que garantam aquilo que está na base da mesma, que é o acesso aos direitos sociais.

A realização do estudo de caso da implantação da política no município de Itajaí, assim com a discussão teórica efetivada, permitiram responder as questões de pesquisa elaboradas e que se constituem em formas de responder ao problema de pesquisa que interroga sobre *como se efetiva o processo de implantação do SUAS, novo modelo de gestão da Política de Assistência Social na materialização da Assistência Social na garantia de proteção social em âmbito municipal.*

O município de Itajaí, lócus desta pesquisa, está localizado numa região privilegiada, próxima de grandes centros administrativos e industriais como Joinville, Blumenau, Jaraguá do Sul, Curitiba e Florianópolis. Tem economia forte com base no porto de Itajaí que ocupa lugar de destaque no país por suas condições de exportação e importação de produtos. Também está no centro de uma região que

atrai turistas do Brasil e do exterior, o que define uma capacidade de incorporar a prestação de serviços de uma forma intensa. Além disso, tem uma indústria pesqueira de fôlego. Apesar das condições apresentadas, mais da metade da sua população vive do mercado informal ou de recursos dos programas socioassistenciais existentes.

Com relação à Assistência Social, desde 1982 possui ações nesta área regulamentadas por lei municipal, ligadas à concepção de promoção social e não de política pública. Só em 2006, é alçada, definida como política de proteção social. A Secretaria passa a denominar-se Secretaria de Assistência Social e sofre um processo de reordenamento com base na PNAS/SUAS. O SUAS é implantado legalmente em Itajaí.

São criados três CRAS nas regiões consideradas de maior vulnerabilidade social. Dois CRAS são localizados na área central dos territórios e um deles em local de pouca visibilidade e insalubre. Dois deles ocupam prédios de dois andares sem condições de acessibilidade e em um deles, embora térreo, a acessibilidade não é adequada. O espaço físico é inadequado em relação às atuais necessidades da equipe, principalmente para a realização de atividades coletivas. Os equipamentos são insuficientes e alguns estão em mau estado de uso. Os computadores não conseguem rodar o CADÚNICO, precisando os técnicos deslocar-se à Secretaria para acesso aos dados.

A população que habita os territórios tem características muito semelhantes, ou seja: baixa renda, casas pequenas, insalubres, improvisadas, vive no seu cotidiano situações de violência urbana e tráfico de drogas. A maioria está vinculada ao mercado informal de trabalho. Sobrevivem do Cartão Cidadania e do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e de benefícios da Previdência Social como pensão por morte e auxílio-doença.

Os usuários identificam-se com os CRAS, acham importante a descentralização, pois os aproxima do poder público. Possuem vínculos com as equipes técnicas, que não avançaram da abordagem individual para ações coletivas com os moradores e de avaliação e monitoramento da política devido à sobrecarga de trabalho.

A integralização do diagnóstico socioeconômico não aconteceu ainda, o PAIF não foi implantado e a rede socioassistencial não foi potencializada, o que se considera muito grave porque estas são as bases do SUAS. Portanto, é possível afirmar que o processo de implantação do SUAS está ainda incompleto, pois embora legalmente implantado não apresenta as condições mínimas para o seu efetivo funcionamento, em que pesem as iniciativas para sua constituição desde 2006.

Em relação à concepção de Assistência Social, é entendida pela maioria como política de direitos, mas é fundamental romper com ações clientelistas ainda praticadas pelo poder público e entidades de Assistência Social.

Conclui-se que a definição de Assistência Social modificou-se principalmente pelo trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas, conselhos de direitos e como resultado de conferências municipais. Porém, ainda manifestam-se por parte do poder público visões e ações muito próximas do clientelismo, do favor, o que historicamente atravessou a sociedade brasileira. Há necessidade de avançar, pois é básico alterar a concepção para que a Política de Assistência Social seja compreendida e consolidada como política universal de direito.

Portanto, concepções conservadoras convivem com a concepção aportada pela LOAS e reafirmada pela PNAS e pelos SUAS, o que marca o momento atual da política, onde há disputa entre projetos diversos, mesmo que nem sempre de forma explícita. É preciso considerar, contudo, que o processo de implantação é muito recente, o que requer a ampliação deste debate entre os gestores, população usuária, profissionais que atuam nesta área. As contradições na concepção de Assistência Social são explicadas pelo seu processo histórico de construção, que em sua totalidade é muito semelhante ao identificado no município de Itajaí.

É consenso também a importância do SUAS no processo de consolidação da Política de Assistência Social. Porém, os sujeitos da pesquisa reconhecem que os recursos humanos são insuficientes, a estrutura física é inadequada para atender as necessidades da população usuária do município e que há necessidade de redefinir os territórios e ampliar o número de CRAS no âmbito local.

Quanto aos usuários, a sua identificação com o SUAS se dá através dos CRAS. A população não assume papel ativo, não tem sido protagonista deste

processo. Há, portanto, necessidade dos técnicos priorizarem ações coletivas que garantam resultados mais efetivos em relação a construção de uma política realmente pública com participação popular.

A compreensão mais frágil do SUAS é verificada entre as entidades, o que só reforça a necessidade do estabelecimento e qualificação da rede socioassistencial para modificar a concepção e fortalecer a política.

Com relação à gestão, o município de Itajaí é de Gestão Plena o que é questionável porque embora tenha apresentado o exigido legalmente para esta condição, não implantou o PAIF, não constituiu a rede de serviços socioassistenciais e o número de CRAS está em desacordo com o exigido para municípios de grande porte.

Conclui-se pela necessidade urgente de resolver estas questões para que o SUAS em Itajaí passe da condição de legalmente implantado para a de efetivamente constituído. A situação em que se encontra está pautada em lógicas contraditórias: uma do pressuposto legal do direito, da política pública e outra da Assistência Social efetivada a partir de critérios políticos tradicionais, a da implantação para o recebimento de recursos, mas feita a partir do “possível”, o que impede ações na perspectiva do direito real, da cidadania. O que ocorre, na realidade, é a continuidade de ações focalizadas, emergenciais de princípio clientelista com base no favor que traz em seu interior a obrigação da retribuição.

Portanto, a situação de Itajaí em relação ao SUAS encontra-se próxima da maioria dos municípios brasileiros que, por um lado, atingiram um nível de compreensão favorável entre os técnicos. Contraditoriamente, o poder público, que tem responsabilidade maior no encaminhamento da política, avança a passos lentos nesta concepção, o que encontra explicação na raiz histórica da Assistência Social na sociedade brasileira, que não envolve participação da população, foi sempre antidemocrática e não pautou-se até então pela justiça social nas suas ações. Na sua totalidade o SUAS, ao mesmo tempo em que representa um avanço para alguns, tem sido um estorvo para aqueles que baseiam suas ações no assistencialismo e na troca de favores.

Romper, superar esta ordem é uma tarefa penosa, muito difícil, mas

absolutamente necessária, pois concordar com ela é permitir que o legalmente constituído não passe de retórica.

Não é possível mais pensar em programas e ações que roubem a possibilidade da concretização de direitos, considerando a existência de uma política pública de Assistente Social consequente, comprometida com as classes populares, regulada pelo Estado e com controles sociais definidos e a partir da sociedade civil organizada. (LAJÚS, 1999, p. 209).

É preciso, para tal, recuperar o espaço público, dar poderes à população, debater incansavelmente nos diferentes espaços sobre a Política de Assistência Social como processadora de direitos e de cidadania e transformar ações clientelistas em promotoras da concretização de direitos.

É preciso, ainda, responder as questões de pesquisa e a questão maior que orientou este trabalho. Para tal, a partir dos resultados deste trabalho é possível concluir, respondendo a primeira questão de pesquisa referente à contribuição para a ampliação do acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos que os usuários da Assistência Social têm direito, que a proposta legal orienta o encaminhamento neste sentido. Porém, a realidade encontrada no município pesquisado está ainda distante disto. A implantação do SUAS por si só não amplia o acesso. É preciso que as ações se aproximem do proposto na PNAS/SUAS, ou seja, que aconteça a descentralização com condições de infraestrutura, com participação popular, com centralidade na família e com serviços socioassistenciais articulados em rede, com controles sociais definidos. A realidade do SUAS em Itajaí é de uma implantação incompleta, que ainda não aconteceu. Portanto, dependente de avanços para que o acesso aos direitos se efetive de forma ampliada e na perspectiva de uma Assistência Social capaz de possibilitar a autonomia dos sujeitos.

A segunda questão de pesquisa interrogava sobre os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e sua incidência na superação da condição de vulnerabilidade social das famílias, indivíduos e grupos beneficiários da Política de Assistência Social. Conclui-se que no município pesquisado, considerando a implantação do SUAS ter acontecido de forma parcial, o que se tem é uma atuação sob demandas emergenciais e por meio de ações desarticuladas, o que foge da proposta da PNAS/SUAS.

As ações de Assistência Social são desenvolvidas em várias secretarias e através de programas e projetos que não se articulam e fragmentam a proposta de ação integrada às famílias definidas pela política como usuárias. Esta forma de definir as ações pelo poder público municipal leva a dificuldades no desenvolvimento da política e desânimo por parte das equipes técnicas. É necessário que as ações aconteçam de forma articulada, com a finalidade de otimizar recursos e desenvolver ações mais efetivas que não se sobreponham.

Mesmo na proteção especial, que não foi objeto de análise deste trabalho, encontram-se ações totalmente segmentadas. Conclui-se que os programas e projetos existem e em grande número, porém não se articulam em rede, comprometendo assim a efetividade das proteções básica e especial. A fragmentação dos projetos e programas socioassistenciais tem como origem a organização histórica dos mesmos a partir da caridade e da focalização e atendimento a situações emergenciais.

A terceira questão de pesquisa foi voltada para a matricialidade sociofamiliar e à diversidade apreendida pelos atores que implantaram o SUAS.

Com relação a estes conceitos, conclui-se que são entendidos a partir do foco das atenções voltadas para as famílias, independente de sua constituição e que representam a diversidade do mundo contemporâneo.

A principal dificuldade para efetivação do atendimento integral às famílias é o fato de não ter sido implantado ainda o PAIF e a estrutura do poder público municipal porque as ações que deveriam estar nos CRAS e Secretaria de Desenvolvimento Social estão distribuídas em diferentes secretarias, totalmente desarticuladas. Porém, a dificuldade da consolidação da política não se dá só por falta de estrutura, mas pela forma como o poder público estrutura as ações. Há necessidade de superar esta fragmentação para que as ações desenvolvidas não fiquem limitadas a abordagem individual através de plantões sociais no que tem de mais conservador.

Ao responder a terceira questão de pesquisa, conclui-se que a grande maioria dos entrevistados concebe matricialidade sociofamiliar de acordo com o definido na PNAS, mas tem dificuldade para operacionalizar o trabalho com famílias no sentido

da proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, pela não implantação do PAIF, pela estrutura fragmentada das ações do poder público, pela falta de recursos humanos, infraestrutura dos CRAS, pela falta de dados de realidade para a definição de ações e estratégias para o enfrentamento das expressões da questão social. Os usuários da política de Assistência Social são famílias vulnerabilizadas, vivendo dos benefícios e auxílios existentes, demonstrando a necessidade de atendimento às famílias de forma integral, o que não acontece.

A questão seguinte diz respeito à contribuição dos CRAS no âmbito local para a superação da exclusão social. A situação dos CRAS é bastante precária quanto à estrutura de recursos humanos, de infraestrutura física e de equipamentos, o que vem dificultando a atuação de forma integral e de enfrentamento da exclusão. A falta de um diagnóstico socioeconômico do território, a inexistência de vigilância socioassistencial, o atendimento com base em demandas e de concessão de auxílios e benefícios em um território com famílias numericamente acima do que comporta uma equipe mínima dificulta até mesmo a identificação dos dados quanto ao processo de exclusão no território e quanto aos excluídos.

É impossível negar o significado da implantação dos CRAS nos territórios, mas é preciso também concluir que uma estrutura precária pode inviabilizar o proposto na política.

Outra questão que norteou esta pesquisa foi relativa à operacionalização da Política de Assistência Social por meio da rede socioassistencial com base no território. Procurou-se saber como a rede vem contribuindo para a superação da histórica fragmentação, segmentação e focalização das práticas assistenciais.

Este se pode afirmar que é o quesito de maior fragilidade da política e que pela sua importância dificulta a operacionalização do Sistema. Itajaí tem um número considerável de entidades trabalhando sem articulação. Portanto, não se pode afirmar que exista uma efetiva rede socioassistencial constituída. Existem ações sobrepostas, fragmentadas. É urgente articular a rede socioassistencial, mas para isso é preciso por parte da gestão disponibilizar técnicos para a realização deste trabalho que é essencialmente dinâmico e complexo.

A não constituição da rede socioassistencial leva à realização de encaminhamentos operados no âmbito individual, não permitindo ainda no caso do município pesquisado contribuir na superação da fragmentação, segmentação e focalização das práticas assistenciais. Este não pode ser um limite, mas um desafio para, através da construção da rede, garantir a integralidade das ações de Assistência Social.

A última questão norteadora se refere ao financiamento e suas consequências pela alteração na forma do modelo convenial para o repasse automático fundo a fundo promovido pelo SUAS.

O município, caracterizado como de Gestão Plena, recebe repasse de fundo a fundo, mas não tem ainda regulamentado um percentual do orçamento do município para a Assistência Social. Tem Fundo Municipal de Assistência Social, porém ainda não é de domínio público a questão orçamentária. Existe muito descontentamento com relação aos recursos. O CMAS diz que deveria deliberar sobre todos os recursos e receber prestação de contas dos recursos utilizados. Porém, o Centro de Referência de Assistência Social não é chamado para acompanhar a definição do orçamento, o que caracteriza uma situação de descumprimento do legalmente constituído referente ao acompanhamento e deliberação pelo CMAS do orçamento da Assistência Social no município.

Há falta de previsão de recursos para contratação de técnicos e os CRAS não têm um centro de custos próprio, necessitam de autorização das despesas, o que depende de processo de negociação nem sempre muito fácil. Como na grande maioria dos municípios, a questão orçamentária só é dominada por alguns o que dificulta tomar decisões nesta área. É fundamental o domínio das informações e a transparência na definição do orçamento para que a população possa intervir neste processo.

Portanto, em relação à última questão, é possível afirmar que a forma de financiamento fundo a fundo não tem impacto percebido nas ações socioassistenciais pela falta de conhecimento e transparência. É necessário que todos os envolvidos dominem a questão orçamentária para poder discutir de igual para igual junto aos técnicos que gerenciam o FMAS.

Um conceito de natureza empírica surgiu a partir da análise dos dados pesquisados, que é o Controle Social, que no município de Itajaí aparece ainda de forma insipiente nas ações voltadas para a questão. O CMAS foi o que debateu com maior ênfase este tema, considerando a natureza de suas funções. A situação no município em relação ao CMAS e gestão é tensa e precisam ser dados encaminhamentos para esta questão, que envolve a participação do Governo e população na definição dos recursos e das ações da Política de Assistência Social no município.

Por fim, é preciso responder a grande questão que deu origem a esta tese que trata da efetivação do processo de implantação do SUAS como novo modelo de gestão da Política de Assistência Social na materialização da Assistência Social para a garantia da proteção social em âmbito municipal.

Pode-se afirmar, com base nos dados coletados, nos conceitos apresentados que em Itajaí o SUAS foi implantado de forma incompleta, com muitas fragilidades, ainda está distante do que propõem os textos legais. Situação esta recorrente no processo de implementação do Sistema no país e tem explicação na formação sócio-histórica brasileira que conduziu a Assistência Social historicamente com base em ações clientelistas, em práticas assistencialistas, pautadas no favor e que hoje determina mesmo com avanços nos textos legais a fragilidade na materialização dessa política numa perspectiva de política de direitos.

É necessário destacar que entre os técnicos a concepção de Assistência Social é significativa porque é tratada como direito. Já entre os representantes do poder público, responsáveis pela condução da Política de Assistência Social em nível municipal, ainda prevalecem concepções equivocadas e com base assistencialista, clientelista, que dificultam sobremaneira avançar na consolidação da Assistência Social como direito de todos e dever do Estado.

Concluí-se que nos diferentes espaços há fragilidades comuns no processo de implantação dos SUAS, ou seja, dificuldades enfrentadas pelos CRAS principalmente na relação entre demandas e possibilidades de atendimento. Entre elas se destacam as equipes reduzidas que atendem territórios com número muito grande de habitantes; a necessidade de constituição de rede socioassistencial

impedida pelas equipes que não têm pessoal suficiente para atender as demandas e mobilizar os diversos agentes para o trabalho em rede; a dificuldade de constituir o PAIF que é um excelente suporte para as ações com base na matricialidade sociofamiliar e a necessidade de ter acesso às informações de ordem orçamentária. Quanto a este último aspecto, cabe destacar que o controle social é fortemente marcado pelo interesse das entidades o que dificulta acompanhar, fiscalizar o Sistema em todos os seus âmbitos.

É fundamental ressaltar a importância da luta pelo conjunto das políticas públicas e para tal são necessários profissionais preparados. No caso do Sistema que se pauta pela integralidade não é isto que vem acontecendo com os profissionais que atuam na ponta, embora instituições como a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) tenham diretrizes neste sentido. Logo, é fundamental que as unidades de ensino preparem seus profissionais para inserção socioprofissional na área da Assistência Social, o que significa ter domínio do Sistema, que prevê e tem estimulado a capacitação de profissionais. Contudo, seminários e oficinas não são suficientes para trabalhar questões de fundo como planejamento, seguridade, dinâmicas e técnicas de trabalho grupal.

As dificuldades precisam ser encaradas como desafios a serem superados, pois a Política de Assistência Social e a NOB-SUAS se constituem em importantes instrumentos de superação das fragilidades e seus conteúdos precisam ser apropriados não só pelos técnicos, mas por todos que de forma direta ou indireta estejam ligados à Política de Assistência Social. Assim poderão ser fortalecidos e, com propriedade, na correlação de forças conseguirem avançar na consolidação da Política Pública de Assistência Social. O SUAS é um poderoso instrumento para que isto ocorra. O poder público precisa ser sensibilizado e as informações, o monitoramento e avaliação são fundamentais neste processo.

Ao finalizar este trabalho de pesquisa, é possível afirmar que a análise precoce do Sistema dá condições para que por meio de estudos como este se aponte distorções, dificuldades, possibilidades que permitam contribuir com a correção e redefinição dos rumos do Sistema.

Por fim, é importante deixar claro aqui que este foi um processo riquíssimo

que permitiu desenvolver um trabalho com o rigor teórico desejado e que se espera possa contribuir com a realidade da Assistência Social em nível municipal e na construção da Política Nacional de Assistência Social e do SUAS na sua totalidade.

Os resultados aqui apresentados significam a culminância de uma construção significativa feita a partir de respostas, ainda que não sejam definitivas, acerca de um tema que é por demais caro. Isso porque se acredita na possibilidade de ter um mundo diferente, com cidadãos no sentido verdadeiro da palavra. Espera-se que esses sujeitos tenham seus direitos não só previstos em lei, mas garantidos efetivamente por políticas públicas de acesso a direitos. Um dos caminhos está na Política Nacional de Assistência Social. Considera-se que, embora seja apenas o começo, existem no interior da proposta da Política de Assistência Social possibilidades infinitas de transformação da realidade.

REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Norberto. Pobreza, derechos humanos y política social. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 77, 2004.

ALBUQUERQUE, Manoela Carvalho. **O Sistema Único de Assistência Social e a Inclusão Produtiva**. Porto Alegre, 2009 (mimeo).

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In: BORÓN, Atilio et al. Pós-Neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9 -23.

_____. Além do neoliberalismo. *In: BORÓN, Atilio et al. Pós-Neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 297-202.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Líber Lvro editora, 2005

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

ARCARY, Valério. Internacionalismo e nacionalismo: dilemas da aposta estratégica. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 98, abril, junho de 2009.

AVELINO FILHO, George Avelino. Clientelismo e Política no Brasil. *In: Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 38, p. 225-240, mar. 1994.

ÁVILA, Célia M. de. **Gestão de projetos sociais**. São Paulo: AAPCS, 1999.

BARÁIBAR, Ximena. Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafios para El Trabajo Social. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 59, 1999.

BARROS, Rafael B.; ANJOS, Rafaela Vieira; RECH, Jânio Vicente; SIMI, Romero. O Processo de Exclusão Social Urbana na Periferia de Itajaí (SC). *In: Anais XVIII Congresso regional de Iniciação Científica e Tecnológica*. Itajaí: UNIVALI, 2003.

BATTINI, Odária. O Processo de Reestruturação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. *In: A Criança e o Adolescente em Questão*. Londrina/PR: Editora da Universidade Estadual de Londrina, 1994. p. 43-58.

_____. **Participação Popular e eleições municipais**: o papel dos Conselhos Municipais. *In: SILVA, Vini Rabassa da. Conselhos Municipais e Poder Local*. Pelotas: EDUCAT, 1998.

_____. **SUAS - Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora. Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **A política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. In **Serviço Social e sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 73, 2003.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006. 2. v. (biblioteca básica de serviço social).

_____; ALMEIDA, Maria Helena Tenorio de (Org.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez. Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

BENJAMIN, César et al. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. A máquina infernal. **Folha de São Paulo**, 12 jul. 1998. Caderno Mais, p. 7.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal** 1988. Porto Alegre: corag, [s.d.].

_____. **Lei n. 11.692 de 10 de junho de 2008**. Casa Civil. Brasília, 2008

_____. Lei N. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Textos de Apoio. Governo do Paraná. Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. Curitiba, 1994.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 78, p. 48-68, julho 2004.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

BULLA, Leonia Capaverde; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz. **As Múltiplas Formas de Exclusão Social**. Porto Alegre: Federação Internacional de Universidades Católica (EDIPUCRS), 2004.

CAMPOS, Edival Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 88, novembro de

2006.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Perspectivas da Assistência Social no Governo de Fernando Henrique Cardoso**. Conferência proferida no encontro promovido pelo CRESS, Fortaleza, 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo Brandt. O lugar da família na Política Social. *In*: CARVALHO, Maria do Carmo Brandt et al. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2000.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome** o dilema brasileiro: pão ou aço. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COELHO, Renato Saidel. Faces e interfaces da política de Assistência Social na perspectiva das entidades de Assistência Social e vínculo SUAS. *In*: **Caderno de Textos: Participação e Controle no SUAS**. Brasília (DF): CNAS/MDS, 2009.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 7. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (I: 1995: Brasília (DF)). **Anais da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 1995.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (II: 1997: Brasília (DF)). **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MPAS/CNAS, 1997.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ITAJAÍ. **Regimento Interno**. Itajaí.

_____. **Planejamento**. Itajaí, 2008-2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Caderno de textos: Participação e Controle Social no SUAS**. Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. *In*: **Praia Vermelha**. Estudos de política e teoria social. Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, 1 Semestre/1997.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a Assistência Social na sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Questão Social, Políticas e Direitos Sociais: Elementos Essenciais no Debate da Assistência Social. *In*: **Cadernos SUAS I: Assistência Social Sistema Municipal e Gestão Local**. Paraná, SUAS/Paraná. 2007.

_____. Eixo 3 – Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o vínculo SUAS. *In*: **Síntese**

das Conferências Estaduais. Brasília (DF): MDS, 2009.

DAGNINO, Evelina. **Políticas e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. *In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.* Brasília, 2005.

DRUCK. Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *In: Revista Katálysis.* Florianópolis: Editora da UFSC, v. 10, n.1, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O trabalho da política: Saúde e segurança dos trabalhadores.** São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Qual o social de Fernando Henrique Cardoso? *In: Serviço Social & Sociedade,* São Paulo: Cortez, n. 47, p. 154-155, abr. 1995.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1995.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder 1.** Formação do Patronato Político Brasileiro. 9. ed. São Paulo: Globo, 1991.

_____. **Os donos do poder 2.** Formação do Patronato Político Brasileiro. 9 ed. São Paulo: Globo, 1993.

_____. A aventura liberal na ordem patrimonialista. *In: Revista USP,* São Paulo, Editora da USP, p. 14-29, 1993.

_____. Um argumento exemplar. *In: Revista Carta Capital,* 30 de outubro de 1996.

FERNANDES, Florestan. **Marx, Engels.** História. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **A transição prolongada.** O período pós-constitucional. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. Contradições do governo. **Folha de São Paulo,** 19 set. 1994. Caderno 1, p. 2.

_____. FHC põe suas idéias no lugar. **Folha de São Paulo,** 13 out.1996, Caderno

Mais, p. 5-7.

FERRARI, Carlos. O protagonismo do usuário e seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável. *In: Cadernos de Textos: Participação e controle Social no SUAS*. Brasília-DF: CNAS/MDS, 2009.

FERREIRA, Ivanete Salete Boschetti. A relação Estado-Mercado no processo de constituição da assistência social durante o Governo Collor. *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 43, p. 45-70, dez. 1993.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. São Paulo: UNESP, 1997.

FREIRE, Paulo. Criando métodos de pesquisa alternativa. In BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Pesquisa participante**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GOERTZEL, Teg. A teoria da independência. **Folha de São Paulo**, 13/10/1996, Caderno Mais, p. 10.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004.

HOLANDA, Aurélio Buarque. **Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. Ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1992.

_____; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma interpretação histórico-metodológico. 9. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. A questão social no capitalismo. *In: Temporalis*. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3. Brasília: ABEPSS, Grafoline, 2001.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octavio. O mundo do trabalho: novas formas e significados. *In: São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v. 8, p. 2-12, 1994.

ITAJAÍ (SC). **Lei Complementar n. 1980 de 09 de julho de 1982**. Dispõe sobre a nova estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí.

_____. **Lei n. 2074 de 30 de novembro de 1983**. Define a nova Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí.

_____. **Lei n. 2429 de 19 de novembro de 1988**. Define a nova Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí.

_____. **Lei Orgânica do Município de Itajaí**. Itajaí, 1990.

_____. **Lei Complementar n. 1 de 18 de dezembro de 1992.** Dispõe sobre a nova Estrutura Administrativa do Executivo municipal de Itajaí.

_____. **Lei n. 2955 de 14 de dezembro de 1994** que dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Bem-Estar Social e cria o Fundo Municipal e ele vinculado e dá outras providências.

_____. **Lei n. 3075, de 10 de maio de 1966.** Cria o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, institui o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS. Itajaí, 1996.

_____. **Lei n. 3168, de 22 de abril de 1997.** Altera a lei n. 3075, de 10 de maio de 1996, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Institui o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, e dá outras providências. Itajaí, 1996.

_____. **Lei Complementar n. 2 de 26 de novembro de 1997.** Define a estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí.

_____. **História Política de Itajaí.** 2003.

_____. **História do município.** 2003.

_____. **Lei n. 4345 de 24 de junho de 2005.** Dispõe sobre benefícios eventuais ao cidadãos carentes, criação do Cartão Cidadania e dá outras providências. Itajaí, 2005.

_____. Detalhamento do Reordenamento da SEDES. Itajaí, 2005.

_____. **Lei Complementar n. 87 de 14 de julho de 2006.** Reestrutura parcialmente a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Itajaí; redenomina Secretarias; extingue a estrutura de Cargos e Funções de Secretarias que nomina e cria cargos de provimento em comissões, redefine a competência e funções respectivas e dá outras providências.

_____. **Carta de apresentação:** Secretaria de Assistência Social. Itajaí, 2007 (mimeo).

_____. Plano de Assistência Social da cidade de Itajaí – PASI. Itajaí, 2006-2009.

_____. Processo de trabalho e avaliação do Programa Bolsa Família. Itajaí, 2008 (mimeo).

_____. Relatório de transição da Secretaria de Assistência Social. Itajaí, 2008 (mimeo).

_____. **Plano de ação.** Centro de Referência de Assistência Social – Nossa Senhora das Graças, Centro de Referência de Assistência Social – Promorar, Centro de Referência de Assistência Social – Imaruí. Itajaí, 2008 (mimeo).

_____. Relatório de implantação dos Centros de Referência de Assistência Social em Itajaí. Itajaí, 2009 (mimeo).

KERN, Francisco Arseli. As mediações em redes como estratégia metodológica do Serviço Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 72, 2002.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XXVII, março 2006.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. O Estado Brasileiro, a questão social e as políticas públicas. *In: Sociedade em Debate*. Pelotas/RS: EDUCAT, v. 2, n. 2, p. 85-102, 1996.

_____. Reflexões sobre a sociedade brasileira, o processo de descentralização como reordenamento político institucional e os Conselhos Municipais. *In: SILVA, Vini Rabassa da. Conselhos Municipais e Poder Local*. Pelotas/RS: EDUCAT, 1998, p. 17-42.

_____. A política pública de assistência social brasileira: novas idéias, velhas práticas. Pelotas, 1999 (dissertação de Mestrado Universidade Católica de Pelotas).

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell. A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da política de Assistência Social. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XXIV, março 2003.

LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego; desmistificando a informalidade. *In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2. Ed. São Paulo: Cortez. São Luís (MA): FAPEMA, 2008.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**. N. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Síntese das Conferências Estaduais**. Eixo 4 – Gestão do SUAS e bases para a garantia do Financiamento da Assistência Social. VII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999 (Série Núcleos de Pesquisa).

MARTINS, Carlos Estevan. A globalização da economia e a questão social. *In:*

Discutindo a Assistência Social no Brasil: ciclo de seminários. Brasília (DF), MPAS/SAS, 1997. p. 14-40.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão Social e a nova desigualdade.** São Paulo: PAULUS, 2003.

MARTINS, Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto. A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula. *In: Revista Serviço Social e Sociedade.* São Paulo: Cortez, n. 73, p. 46-74, março 2003.

MARX, Karl. **O capital.** Crítica da Economia política. Livro 1: O processo de produção do capital. Portugal: Difel, 1982.

_____. **Miséria da filosofia.** São Paulo: Mandacaru, 1990.

MARX e ENGELS. **A ideologia alemã.** São Paulo: Martin Claret, 2006.

MAUSS, Marcel. **Antropologia e sociedade.** São Paulo: EPU; EDUSP, 1974.

MEDEIROS, Mara Rosange Acosta; LAJÚS, Maria Luiza de Souza. **Conselhos Municipais:** uma nova prática de ação política? Pelotas/RS Universidade Católica de Pelotas, mimeo, 1996.

MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz (Org.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS:** no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

MENEZES, Maria Thereza Candido Gomes de. **Em busca da teoria:** políticas de assistência pública. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 25. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME- SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, setembro 2004.

_____. Diretrizes do SUAS elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. *In: Serviço Social e Sociedade.* São Paulo: Cortez, n. 78, p. 180 – 187, julho, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.** Norma Operacional Básica – **NOB/SUAS.** Brasília, novembro, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA Social. **Norma Operacional Básica**

de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS. Brasília, 2007.

_____. Documento de apresentação do PAIF. Brasília (DF), 2009.

_____. **Orientações técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: MDS, 2009.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula. *In:* **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 76, p. 05-36, novembro, 2003.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social.** Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. Construindo a inclusão e universalizando direitos. *In:* **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília (DF), MPAS/CNAS, p. 29-37, 1998.

_____. Cinco notas a propósito da questão social. *In:* **Temporalis.** Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3. Brasília: ABEPSS/Grafoline, 2001.

_____. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. *In:* **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 79, p. 05-26, Especial 2004.

_____. **Marxismo impenitente:** contribuição à história das idéias marxistas. São Paulo: Cortez, 2004.

_____; BRAZ, Marcelo. **Economia política:** uma introdução crítica. Biblioteca Básica/ Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2006

OLIVEIRA, Francisco de. Vulnerabilidade e carência de direito(s). Recife 1994 (mimeo).

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. *In:* BORÓN, Atilio et al. **Pós-Neoliberalismo** - As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. O “reino” de 20 anos. **Folha de São Paulo**, 13 out.1996. Caderno Mais, p. 9.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência social:** Uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

ORTIZ, Hilda B. Dmitruk. **Cadernos metodológicos:** diretrizes de metodologia científica. Chapecó (SC): Grifos, 1997.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **A assistência como política pública:** uma contribuição ao estudo da Lei Orgânica da Assistência Social. Rio de Janeiro, 1993 (mimeo).

_____.; ROCHA, Paulo Eduardo. O Financiamento da Política de Assistência Social em Perspectiva. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2001, n. 68.

_____. **A política de financiamento da assistência social:** a imprecisa tradução da LOAS. PUCSP, 2003 (Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).

_____. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2006, n. 87.

PAOLI, Maria Celia. Os Trabalhadores Urbanos na fala dos outros. Tempo, espaço e classe na história operária. *In: LOPES, José Sérgio Leite et al. Cultura & Identidade Operária*. Aspectos da cultura da classe trabalhadora. São Paulo: Marco Zero, 1987.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1983**. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania:** A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. 34. ed. São Paulo: Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília (DF): Thesaurus, 1996.

_____. Construindo a Inclusão e universalizando direitos. *In: Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília (DF): CNAS/MPAS, p. 38-43, 1998.

_____. Questão Social, Serviço Social e direitos de cidadania. *In: Temporalis*. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3. Brasília: ABEPSS, Grafoline, 2001.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. CNAS: Construindo o direito do cidadão. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, Ano XXVI, novembro de 2006.

PRATES, Jane Cruz. A democratização do poder local por meio do Orçamento Participativo da Assistência Social. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 66, 2001.

_____. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. Porto Alegre, 2003 (mimeo).

_____. O planejamento da pesquisa social. *In: Temporalis*. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 4, n. 7, Porto Alegre: ABEPSS, 2004.

_____. **A análise de conteúdo**. Porto Alegre, 2004 (mimeo).

_____. **Indicadores sociais**. Porto Alegre, 2006 (mimeo).

_____. O Orçamento Público e o Financiamento do SUAS. *In*: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz. **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da Implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

_____. **O processo de avaliação de projetos sociais**. Porto Alegre, 2007 (mimeo).

_____. **A mediação da teoria e do método marxiano na pesquisa e na formação profissional**. Porto Alegre, 2007 (mimeo).

_____. **O projeto de pesquisa: a etapa chamada de metodologia**. Porto Alegre, 2007 (mimeo).

_____. **A utopia da modernidade: a teoria e o método marxiano e sua mediação com o Serviço Social**. Porto Alegre, 2007 (mimeo).

_____. **Pesquisa qualitativa**. Porto Alegre, mimeo, s/d.

_____; FERNANDES, Idilia. **Os processos de monitoramento e avaliação e a construção de indicadores**. Porto Alegre: mimeo, s/d.

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

_____. **Legitimidade popular e poder público**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. *In*: **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF), CNAS/MPAS, p. 71-75, 1998.

_____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *In*: **Revista Serviço Social e Sociedade** . n. 85. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate. *In*: **Cadernos de Textos: Participação e controle Social no SUAS**. Brasília (DF): CNAS/MDS, 2009.

REIS, Carlos Nelson dos. Crescimento econômico e pobreza na América Latina. *In*: **Revista Virtual Textos & Contextos**. n. 3. Porto Alegre, dezembro de 2004

RIBEIRO, Darci. **Os brasileiros**. I Teoria do Brasil. Estudos de Antropologia da Civilização. 3 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1978.

_____. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

RIBEIRO, Vanda Costa. **À margem da lei: o Programa Comunidade Solidária**. Trabalho apresentado no XX Encontro ANPOCS em Caxambu/MG, 1996 (mimeo).

RIBEIRO, Ximena Barábair. Aptitud e inaptitud para el trabajo: Transformaciones em los sistemas de protección social. *In*: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo:

Cortez, n. 72, 2002.

ROCHA, Paulo Eduardo. Financiamento da Assistência Social. *In: Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 21, Edição Especial, p. 16-30, out. 1997.

SANÉ, Pierre. Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos direitos humanos. In WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Pobreza e desigualdade no Brasil**. Traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003.

SANTO FILHO, José Camilo dos; GAMBOA Silvio Sanches. **Pesquisa Educacional: quantidade qualidade**. Coleção Questões da Nossa Época: São Paulo: Cortez, 2001. 42. v.

SANTOS, Lucinete S. Assistência Social na atual conjuntura brasileira. *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 49, p. 20-28, nov. 1995.

SANTOS, Milton et al. **Território, globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1998.

_____. **O retorno do território**. Apresentação Maria Adélia Aparecida de Souza. Em OSAL, observatório Social de América Latina, añoVI, no. 16. CLACSO, Consejo Latinoamericano de ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2005. Disponibl em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal16/D16 Santos.pdf>.

_____; SILVEIRA, Maria Laura. **Território e sociedade**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Theotonio dos. **Evolução histórica do Brasil**. Da colônia à crise da “Nova República”. Petrópolis: Vozes, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. A política social na ordem brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1992.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA JUNIOR, Wilson. **O mapa de exclusão/inclusão social: uma contribuição metodológica a partir da análise crítica de sua implementação na cidade de Itajaí**. Ponta Grossa, 2007 (dissertação de mestrado).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.) **Avaliação de Políticas e Programas Sociais** teoria e prática. São Paulo: Veras, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; IAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2006.

SKIDEMORE, Tomas E. **Brasil: De Getúlio a Castello (1930-1964)**. Rio de Janeiro: SAGA, 1969.

SOUZA, Patrus Ananias. V Conferência nacional: consolidando a Política de Assistência Social. *In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

SOTO, Silvia Fernández. El concepto de pobreza em la teoria marxista. *In: Serviço Social e sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 73, 2003.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. Uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____; FALCÃO, Maria do Carmo. **Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

_____. **Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. Cidadania e Comunidade Solidária. *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.48, p. 124-147, agosto 1995.

_____. Assistência Social: Desafios para uma Política Pública de Seguridade Social. *In: Cadernos ABONG*, São Paulo: Série Especial, CNAS/ ABONG, p. 23-38, out. 1995.

_____. Comentários sobre a Política Nacional de Assistência Social. *In: Discutindo a Proposta Preliminar da Política Nacional de Assistência Social*. Brasília (DF): CNAS, 1997, p. 45-58, set.

_____. Conjuntura da Assistência Social Brasileira. *In: Cadernos ABONG*, São Paulo, n.19: Série Especial, CFESS/ABONG/CNTSS/CUT, p. 11-23, out. 1997.

_____. A Política Pública de Assistência Social: caminho de sua construção para prover mínimos sociais. *In: Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social*, Brasília (DF): MPAS, CNAS, 1998, p. 110-115.

_____. Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 68, novembro 2001.

_____. Gestão intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social no Brasil. *In: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch. Pobreza e desigualdade no Brasil*. Traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003.

_____. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 77, p. 30-53, março 2004.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. São

Paulo: Cortez, 2004.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 78, p. 171-178, julho de 2004.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 87, 2006.

STEIN, Rosa Helena. Descentralização e Assistência Social. *In: Cadernos ABONG*, São Paulo, n.20, Série Especial, p. 5-20, out. 1997.

STRAHM, Rudolf H. **Subdesenvolvimento**: por que somos tão pobres? Petrópolis: Vozes, 1991.

SUAS/PR. **Caderno SUAS I**: Assistência Social Sistema Municipal e Gestão local do CRAS. Curitiba: Secretaria de Estado do Trabalho Emprego e Promoção Social-Governo do Estado do Paraná, 2007.

TAPAJÓS, Luzieli. Gestão da Informação no SUAS. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 87. 2006.

TAVARES, Gisele de Cássia. Bases para garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos. *In: Cadernos de Textos*: Participação e Controle Social no SUAS. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2009.

TEIXEIRA, Francisco J. S. et al. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

THERBON, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. *In: BORÓN, Atilio et al. Pós-Neoliberalismo*: as políticas sociais e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-50.

TÜRCK, Maria d Graça Maurer Gomes. **Rede interna e rede social**: O desafio permanente na teia de relações sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2002.

VIDAL, J. W. Batista. **O esfacelamento da nação**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil** de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. Democracia e Política Social. *In: Coleção Polêmicas do Nosso Tempo*. São Paulo: Cortez, v. 49, 1992.

_____. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a Loas. *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 56, p. 9-22, mar. 1998.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A “nova” (des)ordem mundial: implicações para a universidade e a formação profissional. *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 44, p. 5-25, 1994.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília (DF): UnB, 1991. 1. v.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.) **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Assistência Social: Direito do cidadão, dever do Estado. *In: Anais da I Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília (DF): CNAS, 1995, p. 33-41.

_____. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *In: Anais da I Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília (DF): CNAS, p. 15-24, 1995.

_____. Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social. *In: Cadernos ABONG*. São Paulo, n.19, Série Especial, SS/ABONG/CNTSS/CUT, p. 5-10, out. 1997.

Balço das Conferências Estaduais de Assistência Social. *In: Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília (DF): CNAS/MPAS, 1998.

_____. Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil. *In: Temporalis*. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3. Brasília: ABEPSS/Grafoline, 2001.

_____. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *In: São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

_____. As ambigüidades da assistência brasileira após dez anos de LOAS. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 77, p. 11-29, março de 2004.

_____. A Assistência Social na prática profissional: História e perspectivas. *In: Serviço social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 85, 2006

_____. **Síntese das Conferências Estaduais: Processo de Mobilização e Conferências**. Eixo 1 - Processo histórico da participação popular no país, trajetória e significado do controle social na Política de Assistência Social e Conselhos de Assistência Social. Brasília (DF), 2009.

Sites consultados:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Porto_de_Itaja%C3%AD

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.mds.gov.br>

www.Itajai.sc.gov.br/Sedur/Perfil_de_Itajai_2006.doc

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO ENTREVISTA COM GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

- 1 - O que é Assistência Social para você?
- 2 - E a Política Nacional de Assistência Social?
- 3 - O que você entende por vulnerabilidade e risco social?
- 4 - E por exclusão social? E por pobreza?
- 5 - O que significa para você família?
- 6 - O que você entende por territorialidade na Política de Assistência Social? E por rede socioassistencial?
- 7 - Qual a sua concepção de gestão?
- 8 - Qual o seu entendimento sobre inserção, inclusão, inclusão precária e mobilidade social (superação de ciclos intergeracionais de pobreza)?
- 9 - Como você caracteriza o tipo de gestão que realiza?
- 10 - Como se dá o processo decisório?
- 11 - Histórico do processo de implantação do SUAS no município.
- 12 - Como se deu o processo de territorialização efetivado pelo município?
- 13 - Estrutura existente e prevista.
- 14 - N. de CRAS implantados no município. N. de CRAS previstos.
- 15 - Existe algum cronograma de curto e médio prazo para esta adequação?
- 16 - Como considera as condições do espaço físico existente?
- 17 - Quais as condições de acessibilidade aos CRAS?
- 18 - Situação de RH existente e prevista (n. de profissionais áreas, capacitados, situação funcional, concursado ou contratação provisória).
- 19 - Existência de CREAS.
- 20 - Como é operacionalizado o comando único na esfera da gestão (municipal)?
- 21 - Como é realizado o planejamento da gestão?
- 22 - Quais as estratégias de gestão – da informação, de pessoas, programática, administrativa, orçamentária, da rede, intergovernamental?
- 23 - Como é realizada a gestão orçamentária para a sustentabilidade da política de assistência social quanto à provisão de custeio da rede socioassistencial, participação dos diferentes segmentos envolvidos, padrão de qualidade e quantidade e estratégias políticas para garantia de recursos e interfaces?

- 24 - Prestação de contas como se dá?
- 25 - Existência de mecanismos de transferência do fundo.
- 26 - Relação entre os entes federativos.
- 27 - Fontes de financiamento.
- 28 - Existe diagnóstico de cobertura e vulnerabilidade? Foi realizado por quem, quando e como?
- 29 - Dados do diagnóstico. Possibilidade de disponibilizar.
- 30 - Como a gestão utiliza os dados do diagnóstico
- 31 - Como se dá a gestão das relações com outras secretarias, com outras instituições, com os outros municípios no que se refere a ações complementares, protocolos, convênios, fóruns de gestão, mecanismos de responsabilidade social e intercâmbio de práticas e recursos?
- 32 - Como se dá a participação na gestão dos responsáveis pelo controle social, CMAS, uso de deliberações das Conferências, Conselhos de direitos e grupos sociais organizados?
- 33 - Como é feita pela gestão a publicização dos dados, informação referente às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social?
- 34 - Existência de canais e Fóruns de informação e decisão com as organizações sociais e parcerias. Quais? Como se estabelecem as relações?
- 35 - Quais os mecanismos para ouvir a sociedade, usuários, trabalhadores sociais em relação as suas necessidades e avaliação das ações desenvolvidas?
- 36 - Monitoramento dos serviços socioassistenciais. Quem realiza? Quais e como são monitorados?
- 37 - Existência de Conselho de gestão dos serviços. Quem faz parte? Quais as ações?
- 38 - Existência de capacitação continuada de gestores e agentes operadores da Assistência Social. Como é realizada? Sobre que temáticas?
- 39 - Município de gestão Plena, portanto é responsável pela totalidade das ações de Assistência Social. Quais os programas, projetos e serviços ofertados? (fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; a promoção dos beneficiários do BPC e BF; Projovem; Carteira do idoso; Programas dirigidos aos idosos; Programas para crianças até 6 anos de idade; Benefícios eventuais; Sentinela; Segurança Alimentar Nutricional (SISAN, PAA, Restaurante Popular, Banco de

Alimentos, Cozinhas Comunitárias, Agricultura Urbana, Feiras e Mercados Populares, CONSAD, Unidades de Beneficiamento Familiar Agroalimentar, Educação Alimentar e Nutricional, Distribuição de Cestas); Programa Cisternas; Geração de Oportunidades para a Inclusão; Articulação de Parcerias para a Inclusão Produtiva; Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (pesca artesanal); Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis e Avaliação e Gestão da Informação).

40 - Com relação aos serviços socioassistenciais como se dá a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas, projetos em rede hierarquizada e territorializada considerando os níveis de complexidade dos serviços e a parceria com organizações e entidades de Assistência Social?

41 - Como se dá a vigilância dos direitos violados nos territórios no sentido de potencializar a função protetiva das famílias na sua auto-organização e conquista da autonomia?

42 - Existe sistema de regulação das atividades públicas e privadas de Assistência Social com fiscalização e controle da qualidade das ações e das autorizações de funcionamento de organização e serviços socioassistenciais?

43 - Existência de instrumento de gestão (Plano Municipal de Assistência Social, Fundo, Orçamento, Monitoramento, Avaliação, Gestão da Informação e Relatório anual de gestão). Quais utilizam? Como são sistematizados, utilizados os dados levantados para realização da gestão? Quem elabora? Quem faz a análise e interpretação dos dados?

44 - Participação na elaboração da LDO e Plano Plurianual?

45 - Mudanças percebidas com a implantação do SUAS em relação a gestão e ao acesso a bens e serviços socioassistenciais.

46 - Identificação das dificuldades e potencialidades em relação ao processo de gestão da Política de Assistência Social no município.

47 - Perspectivas de mudanças ou transformação a curto, médio, longo prazos.

48 - Iniciativas necessárias para sua materialização.

APÊNDICE B

ROTEIRO ENTREVISTA EQUIPES TÉCNICAS DOS CRAS

Assistente Social/Psicólogo

Data:

Idade:

Sexo:

Tempo de formação:

Tipo de vínculo:

Tempo de serviço:

Outras formações complementares:

Capacitações das quais participou para realização deste trabalho:

A - CONCEPÇÕES:

1 - O que é Assistência Social para você?

2 - E a Política Nacional de Assistência Social?

3 - O que você entende por vulnerabilidade e risco social?

4 - E por exclusão social? E por pobreza?

5 - O que significa para você família?

6 - O que você entende por territorialidade na Política de Assistência Social? E por rede socioassistencial?

7 - Qual a sua concepção de gestão?

8 - Qual o seu entendimento sobre inserção, inclusão, inclusão precária e mobilidade social (superação de ciclos intergeracionais de pobreza)?

B - HISTÓRICO E CONDIÇÕES DE ESTRUTURA

1 - Histórico de implantação do CRAS.

2 - Nomenclatura e sinais de identificação.

3 - Área de abrangência do CRAS – territorial, população.

4 - Critérios utilizados para territorialização da rede de Assistência Social.

5 - Localização.

6 - Horário de funcionamento.

7 - Tipo de atendimento. (Descrição da porta de entrada dos serviços)

8 - Formas utilizadas para a comunicação.

9 - Descrição da capacidade instalada de cada CRAS – infra-estrutura física, de recursos humanos, equipamentos.

10 - Critérios utilizados para a formação da equipe.

11 - Equipe: Coordenador/ Técnicos/ Estagiários/ Auxiliar Administrativo

12 -N. de famílias cadastradas. Urbana e Rural. (Pesquisa documental)

13 - N. de atendimentos diário, mensal. (Pesquisa documental)

14 - N. de famílias/indivíduos atendidos na proteção social básica/especial. Crianças, jovens, mulheres, idosos, negros, índios, pessoas com deficiência, em situação de rua, migrantes, famílias e indivíduos por abandono, maus tratos físicos e ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, por cumprimento de medidas sócio-educativas. (Pesquisa documental)

Obs: Caso não haja documentos que registrem algumas das observações apontadas, uma vez avaliada a sua relevância far-se-á a reconstituição histórica a partir da história oral via depoimentos.

C - SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL

1 - Descrição dos serviços, programas de proteção social básica e especial (média e alta complexidade). Objetivos, metodologia, ações realizadas, resultados obtidos. (Pesquisa documental)

2 - Como é realizado o trabalho com base na família?

3 - Existe segmentação das ações com a família?

4 - São garantidas condições de sustentabilidade para a família?

5 - Quais ações realizadas neste sentido?

6 - Quais os programas, projetos e serviços ofertados em relação ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a promoção dos beneficiários do BPC e BF? Projovem? Carteira do idoso? Programas dirigidos aos idosos? Programas para crianças até 6 anos de idade? Benefícios eventuais? Sentinela? Segurança Alimentar Nutricional (SISAN, PAA, Restaurante Popular, Banco de Alimentos, Cozinhas Comunitárias, Agricultura Urbana, Feiras e Mercados Populares, CONSAD, Unidades de Beneficiamento Familiar Agroalimentar, Educação Alimentar e Nutricional, Distribuição de Cestas), Programa Cisternas, Geração de

Oportunidades para a Inclusão, Articulação de Parcerias para a Inclusão Produtiva, Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (pesca artesanal), Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis e Avaliação e Gestão da Informação).

7 - Responsáveis pela efetivação das ações dirigidas às famílias do território.

8 - Quais as atribuições destes sujeitos?

9 - Compromissos pactuados e já introjetados por estes sujeitos.

10 - Práticas concretas desenvolvidas por estes sujeitos e estratégias desenvolvidas para efetivação destas.

11 - Atendimento ao BPC. (Pesquisa documental)

12 - Atendimento ao BF. (Pesquisa documental)

13 - Projetos de enfrentamento a pobreza existente. Objetivo, metodologia, ações realizadas, resultados obtidos.

14 - Ações de caráter emergencial. Resultados obtidos.

15 - Atividades desenvolvidas para informar, orientar a população da área de abrangência do CRAS. Resultados obtidos.

Formas de acesso aos bens e serviços socioassistenciais.

16 - Percepção em relação à ampliação ou restrição do acesso aos bens e serviços socioassistenciais após a implantação do SUAS.

17 - Capacitação de recursos humanos. Ações, resultados obtidos.

18 - Descrição do sistema de informação, monitoramento e avaliação utilizados.

19 - Ações e referências (vigilância social, proteção social e defesa social e institucional) para a construção da rede socioassistencial.

20 - Composição da rede socioassistencial.

21 - Práticas assistenciais a partir da rede socioassistencial.

22 - Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social são ofertados de maneira integrada? Como se dá este processo?

23 - Os serviços, programas, projetos e benefícios da rede tem caráter sistemático, contínuo com garantia de orçamento público e ou próprios da rede não governamental. Explique.

24 - Que ações são realizadas para evitar a fragmentação o paralelismo e a dispersão de recursos?

25 - Descrição da porta de entrada dos serviços para a rede de proteção social básica.

- 26 - Como se dá a participação da população no controle da rede socioassistencial. O trabalho em rede produz a autonomia e protagonismo dos sujeitos usuários da Assistência Social? Como?
- 27 - Existência de práticas assistenciais fora da rede socioassistencial. Porque?
- 28 - Limites e possibilidades para práticas assistenciais em rede.

D - CONTROLE SOCIAL

- 1 - Formas de discriminação social observada na região de abrangência do CRAS. Etária, étnica, de gênero, por deficiência, renda, dificuldade de acesso às políticas sociais públicas.
- 2 - Formas de organização dos diferentes segmentos sociais do território.
- 3 - Práticas sociais desenvolvidas para o enfrentamento das situações de discriminação social observadas. Resultados obtidos.
- 4 - Indicação dos limites e possibilidades a partir das práticas desenvolvidas.
- 5 - Órgãos de controle social existentes.
- 6 - Informações e espaços para a capacitação de conselheiros para facilitar o processo de controle social.
- 7 - Apoio dos órgãos de controle social existentes para estabelecimento de interface com a rede e as políticas sociais públicas.
- 8 - Limites e possibilidades para o controle social das ações do SUAS.

E - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

- 1 - Benefícios continuados oferecidos. Transferência de renda (Bolsa Família e outros), BPC
- 2 - Benefícios eventuais oferecidos. Assistência em espécie ou material.
- 3 - Serviços socioassistenciais dirigidos à família para fortalecimento de seus vínculos internos e externos. Socioeducativos geracionais, intergeracionais e com famílias, sócio-comunitário, reabilitação na comunidade.
- 4 - Serviços que favorecem a integração ao mercado de trabalho. Capacitação e promoção da inserção produtiva /promoção da inclusão produtiva para beneficiário do Programa Bolsa Família – PBF e No Benefício de Prestação Continuada – BPC/ projetos e programas de enfrentamento à pobreza/ projetos e programas de enfrentamento à fome, /grupos de produção e economia solidária/ geração de trabalho e renda.

F - PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA.

- 1 - Como se dá o conhecimento da realidade das famílias – realidade socioeconômica e cultural das famílias.
- 2 - Conhecimento dos recursos de serviços e atenções e a vulnerabilidades existentes no território
- 3 - Conhecimento da rede de serviços existentes no território, rede local, municipal e regional.
- 4 - Conhecimento das iniciativas de organização e mobilização social no território, a situação de organização e mobilização comunitária no território com detecção de seus potenciais individuais e coletivos.
- 5 - Criação de formas de participação das famílias no planejamento e execução das ações.
- 6 - Como se dá o encaminhamento das famílias e dos indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais básicos e especiais, para os serviços das demais políticas sociais?
- 7 - Como se dá o acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados?
- 8 - Como acontece a inclusão de pessoas com deficiência e seus familiares nos serviços da proteção básica?
- 9 - Como é realizado o processo de inclusão e superação de demandas identitárias subalternizadas ligadas ao ciclo de vida, a questões de gênero, étnico-raciais, orientação sexual ... ?
- 10 - Como acontece a valorização e fortalecimento das capacidades e potencialidades das famílias?
- 11 - Como são trabalhadas as vulnerabilidades, riscos e potencialidades das famílias?
Como se dá à escuta dos sujeitos?
- 12 - Como se dão o levantamento, a identificação das famílias e o desenvolvimento do plano de ação das famílias?
- 13 - Como acontece a potencialização da função de proteção e socialização das famílias e da comunidade? (respeito a participação das figuras paterna e materna/ grupo famílias como referência/ valorização da cultura do diálogo e dos direitos/valorização da relação entre gerações/ estimular as formas de solidariedade

social que potencializam e protegem os direitos de crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência).

14 - Como se dá o trabalho interdisciplinar com as famílias?

15 - São adotadas metodologias participativas de trabalho com as famílias? Como acontece?

16 - Como são abordadas, se existirem, as comunidades indígenas, quilombolas, tradicionais (pescadores)?

17 - Como se dão o acesso, o acompanhamento e o desligamento das famílias?

18 - Quais ações co-financiadas pela união, por meio do Piso Básico Fixo são desenvolvidas no CRAS? (Entrevista familiar, visitas domiciliares, palestras, grupo, campanhas socioeducativas, encaminhamento e acompanhamento das famílias, seus membros e indivíduos, reuniões e ações comunitárias, articulação e fortalecimento de grupos sociais locais, atividade lúdica nos domicílios com famílias com criança com deficiência, produção de material para capacitação e inserção produtiva, para oficinas lúdicas e outros, deslocamento da equipe para atendimento de famílias em comunidades quilombolas, indígenas, em calhas de rios e em zonas rurais, grupos de convivência e sociabilidade geracionais e intergeracionais, atividade lúdicas com crianças de zero a seis anos para o fortalecimento de laços familiares e comunitário, implementação das ações de capacitação e inserção produtiva, ações complementares de promoção da inclusão produtiva para beneficiários PBF e BPC).

Considerando a inexistência de CREAS como se dão os serviços de orientação e acompanhamento a adolescentes em cumprimento de Medida Sócio-Educativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade? Quais os serviços oferecidos de enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual contra crianças, adolescentes?

19 - Descrição dos serviços de orientação e apoio especializado a crianças, adolescentes e famílias.

20 - Como se dá o fortalecimento da rede socioassistencial?

21 - Recursos financeiros, volume, procedência, regularidade. Garante autonomia, sustentabilidade no atendimento a população com direito aos bens e serviços socioassistenciais.

22 - Registro de informações sobre os usuários.

23 - Registro e controle dos serviços e ações do CRAS.

24 - Qual a relação entre resultados esperados definidos pela política de assistência social para os CRAS e os resultados obtidos? (prevenção de situação de risco social no território, conhecimento e identificação do território de situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, inserção das famílias, seus membros e indivíduos na rede de serviços socioassistenciais ou em outros serviços públicos, inclusão de pessoas com deficiência nos serviços e ações de assistência social, redução do descumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias do PBF, aumento do número de indivíduos com acesso aos documentos civis fundamentais para o exercício da cidadania, melhoria das situações intrafamiliares referidas pelas famílias e que agravam situações de vulnerabilidade social, melhoria do contexto econômico, social, cultural e recreativo, reconhecimento de direitos sociais, econômicos e políticos, ampliação de espaços e oportunidades de sociabilidade e protagonismo social, impacto quanto à melhoria das condições de vida das famílias referenciadas e indivíduos, resolutibilidade das ocorrências de situações de vulnerabilidade social, potencialização da rede socioassistencial do município, redução dos indicadores de exclusão social com impacto sobre os índices de violência e taxa de pobreza, promoção das famílias dos adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas e restritas de liberdade e em meio aberto).

APÊNDICE C**ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM CONSELHEIROS DO CMAS**

DATA:

IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHEIRO: IDADE, SEXO, FORMAÇÃO, REPRESENTAÇÃO DE ENTIDADE DA SOCIEDADE CIVIL OU GOVERNAMENTAL.

CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SUAS.

CONCEPÇÃO DE CONTROLE SOCIAL/CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL.

CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO

CONCEPÇÃO DE VULNERABILIDADE/RISCO SOCIAL

CONCEPÇÃO DE EXCLUSÃO SOCIAL

CONCEPÇÃO DE TERRITORIALIDADE

CONCEPÇÃO DE REDE.

CONCEPÇÃO DE CONSELHO

HISTÓRIA DA FORMAÇÃO DO CONSELHO

QUEM PARTICIPA DO CONSELHO?

ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO

REGULARIDADE DAS REUNIÕES

AÇÕES DO CONSELHO

GESTÃO DOS RECURSOS/PRESTAÇÃO DE CONTAS

PLANEJAMENTO DAS AÇÕES

INTERFACE COM AS INSTITUIÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E COM O PODER PÚBLICO (REDE)

SATISFAÇÃO COM OS SERVIÇOS PRESTADOS PELA REDE

NÍVEL DE RESOLUTIBILIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS.

DIFICULDADES ENCONTRADAS

MUDANÇAS PERCEBIDAS

POSSIBILIDADES RECONHECIDAS

SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO

APÊNDICE D**ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

DATA:

NOME DA ENTIDADE:

LOCALIZAÇÃO:

E-MAIL/TELEFONE:

NOME DE QUEM CONCEDEU A ENTREVISTA:

TEMPO DE TRABALHO NA INSTITUIÇÃO:

FORMAÇÃO:

TIPO DE ENTIDADE:

É REGISTRADA NO CMAS:

SERVIÇOS OFERTADOS:

CRITÉRIOS PARA A CONCEDER OS SERVIÇOS:

PÚBLICO A QUE SE DESTINAM AS AÇÕES DA ENTIDADE:

APORTE DE RECURSOS MUNICIPAIS, ESTADUAIS, FEDERAIS, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, IGREJA, OUTROS.

CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SUAS

CONCEPÇÃO DE CONTROLE SOCIAL

CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO

CONCEPÇÃO DE VULNERABILIDADE/RISCO SOCIAL

CONCEPÇÃO DE EXCLUSÃO SOCIAL

CONCEPÇÃO DE TERRITORIALIDADE

CONCEPÇÃO DE REDE

CONCEPÇÃO DE CONSELHO

CONCEPÇÃO DE ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PROGRAMAS/PROJETOS/AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DESENVOLVIDOS

HISTÓRIA DA ENTIDADE

ORGANIZAÇÃO DA ENTIDADE

CANAIS PARA PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO USUÁRIO

INTERFACE COM AS DEMAIS ENTIDADES/PODER PÚBLICO/CONSELHOS DE DIREITO

PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES DA REDE/FÓRUNS/CONFERÊNCIAS/OUTRAS

CONVÊNIOS/CONTRATOS/INTERCÂMBIOS DE PRÁTICAS/RECURSOS/MECANISMOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

PROVINIÊNCIA DOS RECURSOS

GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

PRESTAÇÃO DE CONTAS

RECURSOS HUMANOS

INSTALAÇÕES

CUIDADOS COM A QUALIDADE DO ATENDIMENTO

EXISTÊNCIA DE CANAIS DE INFORMAÇÕES

ACESSO AOS SERVIÇOS SÓCIOASSISTENCIAIS

MONITORAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO, PERIODICIDADE, MODO DE
REALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA ENTIDADE QUANTO A ESTES PROCEDIMENTOS

PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO

OS USUÁRIOS DEMONSTRAM SATISFAÇÃO COM OS SERVIÇOS PRESTADOS

MUDANÇAS PERCEBIDAS APÓS IMPLANTAÇÃO DO SUAS

DIFICULDADES ENCONTRADAS

POSSIBILIDADES EVIDENCIADAS COM A IMPLANTAÇÃO DO SUAS.

SUGESTÕES PARA DINAMIZAR/APRIMORAR

APÊNDICE E

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM USUÁRIOS

DATA

IDADE:

SEXO:

COR:

RELIGIÃO:

REFERÊNCIA/BAIRRO DE DOMICÍLIO:

CRAS A QUE PERTENCE (Território):

COMPOSIÇÃO FAMILIAR:

RENDA FAMILIAR:

SITUAÇÃO DE TRABALHO DOS COMPONENTES DA FAMÍLIA:

SITUAÇÃO DE MORADIA:

SITUAÇÃO DE ESCOLARIDADE DOS MEMBROS DA FAMÍLIA:

RECEBE ALGUM BENEFÍCIO? QUAL (is)?

SITUAÇÃO DE SAÚDE (ACESSO)

ACESSO A ATIVIDADES DE LAZER:

ACESSO AOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS BÁSICOS DO TERRITÓRIO E FORA DELE:

ACESSO A ALIMENTAÇÃO (SEGURANÇA ALIMENTAR NUTRICIONAL):

ACESSO A DOCUMENTAÇÃO CIVIL (ASSISTÊNCIA JURÍDICA)

COMPREENSÃO QUANTO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SUAS, PAIF, BPC, BF, CRAS, TERRITÓRIO, REDE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:

COMO OBTÉM AS INFORMAÇÕES REFERENTES AO ACESSO AOS DIREITOS?

PROGRAMA (S), PROJETOS (S) QUE PARTICIPAM OS MEMBROS DA FAMÍLIA? COMO SE DÁ A PARTICIPAÇÃO?

SATISFAÇÃO COM AMBIENTE DE ATENDIMENTO (ESTRUTURA FÍSICA, RECURSOS HUMANOS, ACOLHIDA, INFORMAÇÕES, ENCAMINHAMENTOS):

AVALIAÇÃO QUANTO A ACESSIBILIDADE (LOCALIZAÇÃO CRAS, CONDIÇÕES PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA):

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA (CONSELHOS DE DIREITOS, ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS, DE MORADORES, PROFISSIONAIS (PESCADORES, CATADORES, TRABALHADORES INFORMAIS), GRUPOS DE MULHERES, JOVENS, IDOSOS, DE DEFICIENTES, APPs, RELIGIOSOS, COOPERATIVAS DE TRABALHO OU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS:

CONHECIMENTO QUANTO AOS SERVIÇOS OFERTADOS NO CRAS:

EXPECTATIVAS EM RELAÇÃO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DO CRAS:

SATISFAÇÃO COM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS PRESTADOS:

DIREITOS ATENDIDOS:

DIFICULDADES ENCONTRADAS:

MUDANÇAS OBSERVADAS:

SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DO CRAS:

PRINCIPAIS PROBLEMAS OBSERVADOS NA COMUNIDADE NA ÁREA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL:

ASSISTÊNCIA SOCIAL OFERTADA É ENTENDIDA COMO DIREITO OU FAVOR:

APÊNDICE F

ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO CRAS

- 1 - Local da observação
- 2 - Localização (próximo ao local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade)
- 3 - Espaço físico (tem recepção, salas para entrevistas, salão para reuniões com famílias ou grupos, outras áreas de serviços)
- 4 - Ambiente do CRAS (acolhedor, garante a privacidade, preserva a integridade/dignidade das famílias, seus membros e indivíduos).
- 5 - Meios de acessibilidade (para idosos e pessoas com deficiência)
- 6 - Meios e instrumentos de informação, comunicação e acolhida.
- 7 - Linha telefônica, computador conectado a Internet.
- 8 - Mapa do território de abrangência do CRAS com indicação sua localização e dos demais serviços disponíveis no território.
- 9 - Projeto arquitetônico (leva em consideração a organização sócio cultural da população).
- 10 - Espaço possui identidade visual (placa padrão ao lado da porta de entrada).
- 11 - Pessoal técnico, profissionais e estagiários, portando nome e credencial.
- 12 - Espaço de escuta para ouvir opinião dos usuários.
- 13 - Qualidade dos atendimentos.
- 14 - Ações, orientações, encaminhamentos.
- 15 - Observações, atitudes, queixas dos usuários antes e/ou após atendimento.
- 16 - Facilidades e dificuldades observadas.
- 17 - Outras observações relevantes.

Obs: Poderão ser utilizados documentos que explicitem aspectos a serem observados tais como materiais informativos, fotos, mapas, etc, distribuídos ou produzidos pela pesquisadora.

ANEXOS

ANEXO I

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, DE 04 DE ABRIL DE 1990

Art. 159 - O Município, dentro de sua competência, desenvolverá programas e projetos de assistência social com o objetivo de atender a quem dela necessitar e tem por objetivos:

I - proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice;

II - amparar as crianças e adolescentes carentes, infratores, com desvio de conduta, abandonados, meninos (as) de rua;

III - promover a integração ao mercado de trabalho;

IV - habilitar ou reabilitar pessoas portadoras de deficiências ou garantir-lhes assistência quando não possuam meios próprio ou de família e promover sua integração à vida comunitária.

Art. 160 - É dever do Município garantir:

I - creches e pré-escolas, de forma que todas as crianças de zero a seis anos, que necessitem, tenham acesso;

II - programa de alimentação para mulheres carentes grávidas ou em fase de amamentação;

III - condições para que a criança, o adolescente e o idoso permaneçam com a família em todas as circunstâncias.

Art. 161 - Na prestação de serviços sociais o Município dará prioridade à infância, à adolescência e à velhice, em situação de abandono e risco social.

Art. 162 - A coordenação e execução da assistência social exercida pelo Governo Municipal serão realizadas por órgão próprio definidos em lei municipal, prevendo-se os recursos necessários para o seu funcionamento.

Art. 163 - Competirá ao Município formular políticas municipais de assistência social:

I - em articulação com as políticas estaduais e nacionais;

II - com a participação popular na sua elaboração;

III - com a garantia de recursos orçamentários próprios, bem como daqueles recursos repassados por outras esferas de governo, respeitados os dispositivos constantes do Art. 203, I e IV da Constituição Federal.

Art. 164 - Caberá, também, ao Município a prestação de auxílios eventuais, destinados ao atendimento à situação de nascimento, morte, emergência e vulnerabilidade temporária, que podem ser concedidos sob a forma de dinheiro ou "in natura", variando o seu valor e duração segundo a natureza da situação de carência do beneficiário.

Art. 165 - O Poder Executivo deverá coordenar e manter um sistema de informações e estatísticas na área de assistência social.

Art. 166 - Compete ao Município, ainda que concorrente ou supletivamente à União e ao Estado, assegurar, através de política social, a integração sócio-econômica e cultural do segmento da população de renda mais baixa, utilizando recursos próprios ou captados junto à União, ao Estado e à comunidade.

Art. 167 - A abordagem das populações carentes far-se-á prioritariamente em nível da família e da comunidade.

Art. 168 - As comunidades carentes deverão participar através de suas lideranças naturais e institucionais em todas as etapas do seu processo de integração, desde a elaboração de diagnóstico, eleições de prioridades e escolha dos meios de execução das ações disciplinadas em lei.

Art. 169 - Os meios de execução não poderão omitir o respeito à dignidade do cidadão, sua autonomia e seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade.

Art. 170 - Compete ao Município promover a educação e a prevenção relativas ao tóxico e ao alcoolismo e orientação e/ou encaminhar os casos dependentes de tratamento ou reabilitação.

SEÇÃO I

DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 171 - O poder público municipal garantirá o cumprimento dos direitos da criança e os defenderá em todas as circunstâncias,

Parágrafo Único - No caso de crianças internadas em hospitais próprios e/ou conveniados com o sistema municipal de saúde, o Município não deixará de envidar esforços para propiciar o direito de mãe acompanhante e/ou substituto (a) afetivo (a).

Art. 172 - Será criado, através de lei especial, o Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente, para viabilizar a efetiva participação comunitária na definição e implementação das políticas públicas para crianças e adolescentes.

SEÇÃO II

DO IDOSO

Art. 173 - É dever do poder público municipal desenvolver uma política destinada a amparar a pessoa idosa, assegurando a sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem estar e garantindo-lhe o direito à vida nos termos da lei, observando o seguinte:

I - atendimento por órgão próprio ao idoso, através de programas de amparo e orientação;

II - incentivando e coordenando campanhas de conscientização junto a todos os segmentos da sociedade;

III - fiscalizando as condições de vida e tratamento dispensados aos idosos, bem como o funcionamento de asilos e instituição similares, respaldando com apoio técnico e financeiro.

§ 1º - Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade no transporte coletivo urbano.

SEÇÃO III

DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

Art. 174 - O município garantirá os direitos fundamentais a uma vida digna e humana à pessoa portadora de deficiência, nos termos da Constituição da República, da Constituição do Estado de Santa Catarina, da Lei Orgânica e da legislação ordinária.

Art. 175 - O Município promoverá a preservação e o tratamento das deficiências físicas, mentais e sensoriais.

Art. 176 - O Sistema Municipal de Ensino preconizará uma filosofia normatizadora e integradora, garantindo à pessoa portadora de qualquer tipo de deficiência o direito ao processo educacional em todos os níveis e preferencialmente na rede regular.

Parágrafo Único - A Educação Especial no Município será prestada em cooperação com os serviços de educação especial, mantidos pelo Estado e pela comunidade, quando sem fins lucrativos.

Art. 177 - Ao portador de deficiência será garantido o livre acesso a logradouros, edifícios públicos e particulares de frequência aberta ao público e ao transporte coletivo, mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais, bem como ao lazer, que inclui ofertas de programas de esporte e meios de acesso em todas as suas manifestações.

§ 1º - Será garantida, em Lei Municipal, as especificações das obras e serviços adequados às necessidades da pessoa portadora de deficiência física.

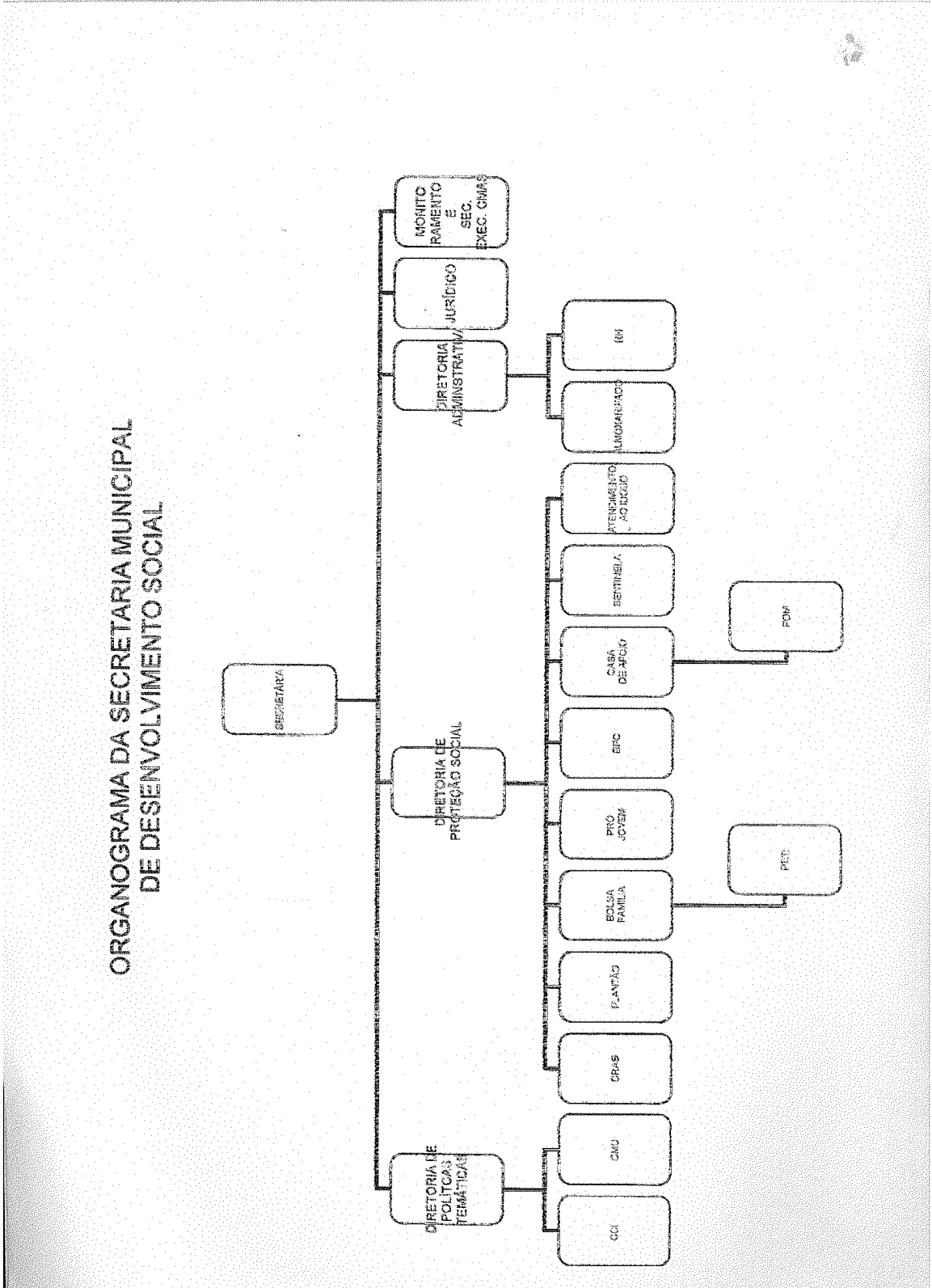
§ 2º O transporte coletivo será gratuito aos portadores de deficiência, na forma da lei.

§ Art. 178 - O poder público instituirá um Conselho de Assistência à pessoa portadora de deficiência para fins de consulta e deliberação relativo às ações desse setor.

(citações todas com espaço simples e não 1, 5 e todo o trabalho com parágrafo justificado)

ANEXO II

ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE ITAJAI



ANEXO III

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu,, RG nº, abaixo assinado, declaro que, de livre e espontânea vontade e de forma gratuita, aceito participar da pesquisa, SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DIFÍCIL CAMINHO RUMO À CONQUISTA DA CIDADANIA realizada pela doutoranda Maria Luiza de Souza Lajús, orientada pela Profª. Dra. Jane Cruz Prates, autorizando o conteúdo das informações dadas para que seja utilizado parcial ou integralmente, sem restrições de prazos e citações, a partir da presente data. Fui informado (a) dos objetivos da pesquisa que consiste em construir parâmetros e avaliar o processo de implantação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), enquanto uma nova forma de gestão da Política de Assistência Social, na perspectiva da proteção social no intuito de contribuir com subsídios para o aprimoramento deste processo de implantação em âmbito local. As entrevistas individuais serão gravadas e transcritas pelo pesquisador, retirando quaisquer informações identificatórias. As entrevistas terão a duração aproximada de uma hora e eu poderei interromper a qualquer momento, não sendo obrigado a responder qualquer pergunta que julgar inconveniente. Estou plenamente ciente de minha participação nesse estudo sobre a preservação do meu anonimato. Fico ciente, ainda, sobre a minha responsabilidade em comunicar ao pesquisador qualquer alteração pertinente a esse estudo, podendo dele sair a qualquer momento.

Os dados coletados poderão ser utilizados para publicação de artigos, apresentação em seminários e similares. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido e recebi uma cópia.

Abdicando direitos autorais meus e de meus descendentes, firmo o presente documento. Quaisquer dúvidas em relação à pesquisa, podem ser esclarecidas pela pesquisadora pelo fone (49) 33121383, ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, pelo fone (51) 3320-3345.

Itajai/SC,de.....de 20.....

.....
Entrevistado (a)

Pesquisadora Doutoranda: Maria Luiza de Souza Lajús – Bolsista PUCRS
Pesquisadora Responsável Profª. Dra. Jane Cruz Prates (Orientadora)
CRESS nº – Faculdade de Serviço Social – PUCRS.

PUCRS

Campus Central

Av. Ipiranga, 6681–P. 15–sala 330–CEP90619-900
Porto Alegre – RS – Brasil
Fone: (51) 3320-3539 – Fax (51) 3320-3606
E-mail: servico-social-pg@puhrs.br
www.puhrs.br/fss/pos