

MAYARA MICHELE ALVES DOS SANTOS

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS EM TOLEDO:
AVANÇOS E RETROCESSOS DE UMA POLÍTICA**

**TOLEDO
2008**

MAYARA MICHELE ALVES DOS SANTOS

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS EM TOLEDO:
AVANÇOS E RETROCESSOS DE UMA POLÍTICA**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de Serviço Social, Centro de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do
Oeste do Paraná, como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.**

Orientadora: Profa. Ms. Mileni Alves Secon.

**TOLEDO
2008**

MAYARA MICHELE ALVES DOS SANTOS

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS EM TOLEDO:
AVANÇOS E RETROCESSOS DE UMA POLÍTICA**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de Serviço Social, Centro de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do
Oeste do Paraná, como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ms. Mileni Alves Secon
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Ms. Esther Luiza de Souza Lemos
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Dra. Zelimar Soares Bidarra
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Toledo, dia 14 de novembro de 2008

Dedico este trabalho a Deus,
Criador e consumidor da minha valentia.
À minha mãe
por todos os anos de dedicação para com a minha vida.
Mãe... acho que consegui realizar um sonho seu
TE AMO!!!

AGRADECIMENTOS

*O que vem pra tentar ferir o valente de Deus
Em meio às suas guerras?
Que ataque é capaz de fazer-lo olhar para trás e querer desistir?
Que terrível arma é usada para tentar paralisar sua fé?
Cansaço, desânimo, logo após uma vitória
A mistura de um desgaste como um contra ataque do mau
A dor de uma perda, ou a dor da traição
Uma quebra de aliança, que é a raiz da ingratidão
Se alguém está assim, preste muita atenção
Ouça o que vem do coração de Deus
Em tempos de guerra, nunca pare de lutar
Não baixe a guarda, nunca pare de lutar
Em tempos de guerra, nunca pare de adorar
Libere a palavra
Profetiza sem parar,
O escape, o descanso, a cura,
a recompensa vem, sem demora
Por que Deus traz o escape, Deus dá o descanso
Ele é a própria cura
e traz a recompensa sem demora*

Ludmila Ferber

SANTOS, Mayara Michele Alves dos. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Toledo: avanços e retrocessos de uma política.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *Campus* – Toledo, 2008.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, parte das exigências legais para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE, *campus* de Toledo. O interesse pela pesquisa surgiu devido à experiência de Estágio Supervisionado em Serviço Social I e II realizado no centro de Referência de Assistência Social-CRAS no município de Toledo. Ao longo dos anos, no Brasil, a assistência social esteve relacionada às práticas de ajuda aos subalternos através de uma ação caritativa e filantrópica, onde as medidas de proteção social fundamentavam-se sob o ponto de vista do dever moral, da ajuda e do apoio, condição a qual legitimava a ideologia positivista através da concepção natural das desigualdades. A partir dos conflitos e mobilizações sociais desenvolvidas no processo de revitalização e democratização da sociedade brasileira nas décadas de 1980 e 1990 pode-se considerar dois movimentos importantes para a efetivação da mudança da relação entre Estado e sociedade civil, os quais referem-se a construção e efetivação da Constituição Federal de 1988 e a regulamentação dos artigos constitucionais através da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Sociais-LOAS. No entanto, apesar dos avanços conquistados pela assistência social no Brasil, estes foram acompanhados pelo agravamento da “questão social”, bem como a conseqüente adesão do Estado às proposições neoliberais que preconizam o *mínimo para o social e o máximo para o capital*, sob a justificativa de minimizar a crise evidenciada neste período, o que caracterizou o regresso da assistência social. Sob a perspectiva de romper com este quadro, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS em 2004, se estabelece uma nova direção para a Política de Assistência Social. O SUAS proporciona o reordenamento da rede socioassistencial a partir da implementação dos CRASs nos municípios, objetivando o atendimento da população usuária, na direção da superação de ações segmentadas, fragmentadas, pontuais e assistencialistas, por um modelo de gestão unificado, continuado que venha garantir os direitos sociais. Diante disso, o presente trabalho tem como objeto de estudo: O processo de implantação do SUAS na particularidade da implementação do CRAS no município de Toledo, sendo o objetivo geral: Desvelar o processo de implantação e implementação do CRAS em Toledo, como equipamento fundamental para a operacionalização do SUAS no município.

Palavras chave: Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social - SUAS; Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – FAIXA ETÁRIA	48
QUADRO 2 - PERFIL DOS SUJEITOS DA PESQUISA.....	50

LISTA DE SIGLAS

BPH	Banco de Promoção Humana
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PROVOPAR	Programa do Voluntariado Paranaense
SAS	Secretaria de Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
LISTA DE QUADROS.....	7
LISTA DE SIGLAS.....	8
INTRODUÇÃO	10
1 CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA NO BRASIL.....	14
1.1 “QUESTÃO SOCIAL” E POLÍTICA SOCIAL: RELAÇÕES CONTRADITÓRIAS NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	14
1.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB A PERSPECTIVA ASSISTENCIALISTA NO BRASIL	22
1.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL: A LEGALIDADE DO DIREITO.....	27
1.3.1 Constituição Federal de 1988: a influência das reformas neoliberais na luta pela garantia dos direitos sociais.....	28
1.3.2 Promulgação da lei orgânica de assistência social: regulamentação dos direitos garantidos constitucionalmente.....	34
1.3.3 Conselhos gestores: possibilidade de efetivação do controle social da política de assistência social.....	37
2 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS E A MATERIALIDADE DA POLÍTICA ATRAVÉS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	41
2.1 ORGANIZAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE TOLEDO - PR A PARTIR DAS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	47
2.1.1 Breve contextualização do município de Toledo - PR	47
2.1.2 Conselho municipal de assistência social e o perfil dos sujeitos da pesquisa.....	49
2.1.3 O processo de implantação do SUAS: das discussões à habilitação	51
2.1.4 Conselheiro gestores: sujeitos do controle social.....	53
2.1.5 Processo deliberativo de implementação do CRAS.....	56
2.1.6 Processo de implementação do CRAS	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
APÊNDICE	70
ANEXOS	73

INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social percorreu uma longa trajetória histórica para tornar-se política pública no Brasil, o que revela que situar esta política no bojo das transformações ocorridas no país é um enorme desafio. Observa-se, portanto, que os limites deste trabalho não permitirão realizar uma análise profunda de todo o movimento percorrido pela Assistência Social, porém, se fazem possíveis elencar e analisar alguns elementos que permitem a compreensão das determinações gerais da intervenção do Estado nas contradições sociais através das ações assistenciais, tendo com particularidade o município de Toledo.

Dessa forma, a temática será abordada através de uma discussão introdutória sobre a construção histórica da Política de Assistência Social, evidenciando num primeiro momento a constituição da política social como estratégia governamental. Destaca-se neste movimento os avanços e retrocessos desta para se constituir como política social pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Ao considerar que a sociedade brasileira se fundamenta sob a lógica capitalista e que as políticas sociais desenvolvidas no país expressam as contradições e os antagonismos de classes, compreende-se que esta relação só pode ser analisada e extraída do movimento da sociedade capitalista. Sendo, portanto, sob a perspectiva de um espaço onde estão presentes forças contraditórias que se situa a Política de Assistência Social, como uma das políticas setoriais efetivadas pelo Estado.

A assistência social desenvolvida no Brasil foi tradicionalmente concebida com base na caridade e filantropia, onde as medidas de proteção social fundamentavam-se a partir do ponto de vista do dever moral, da ajuda e do apoio, condição a qual legitimava a ideologia positivista através da concepção natural das desigualdades. Assim concebida, a assistência social se apresentava à sociedade caracterizada como aparente ajuda pontual, emergencial e paliativa às classes subalternas.

No entanto, a partir dos conflitos e mobilizações sociais desenvolvidas no processo de revitalização e democratização da sociedade brasileira nas décadas de 1980 e 1990 pode-se considerar dois movimentos que foram importantes para a efetivação da mudança da relação entre Estado e sociedade civil. Dentre eles, destaca-se o primeiro, que refere-se à construção e efetivação da Constituição Federal de 1988 e o segundo, refere-se a regulamentação dos artigos constitucionais através da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS expressa pela Lei nº. 8.742/93.

A LOAS prevê o funcionamento da Política Nacional, Estadual, Municipal de Assistência Social e propõe que sua responsabilidade é do órgão gestor dos respectivos níveis de governo, cria órgãos gestores na estrutura da administração pública nas três esferas de governo com a responsabilidade do comando das ações, define a criação dos Conselhos de Assistência Social como espaços públicos paritários e deliberativos nos três níveis de governo, cria o Fundo de Assistência Social nas três esferas e define os usuários da área, bem como estabelece outras providências.

Dentre tantos avanços oportunizados pela LOAS, destaca-se os avanços mais significativos na área social, fruto da mobilização social, o qual refere-se a criação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, bem como os Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo, como uma das ações de controle social.

No entanto, apesar dos avanços conquistados pela Assistência Social no Brasil, decorrentes do processo de democratização do país, estes foram acompanhados pelo agravamento da “questão social”, bem como a conseqüente adesão do Estado à ideologia neoliberal para minimizar a crise evidenciada neste período. Assim, o enfrentamento da “questão social” é submetida às proposições neoliberais que preconizam o “mínimo para o social e o máximo para o capital”, caracterizando o regresso da assistência social, pois o governo transfere a responsabilidade de solucionar os impactos causados pelo modo de produzir para a sociedade.

Com a intenção de superar esse quadro e com o objetivo de redesenhar a Política de Assistência Social, conforme a Política Nacional de Assistência Social-PNAS de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, elabora e aprova em 2004 a nova Política Nacional de Assistência Social-PNAS, a qual traduz em seu conteúdo o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, bem como proporciona a materialidade da Política de acordo com o que estabelece a LOAS. Assim, segundo a PNAS/2004, “O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social”. (BRASIL, 2004, p. 39).

Diante da nova direção da Política, o SUAS propõe que o Estado deva executar serviços e ser responsável pela rede socioassistencial. Nesse processo, o Centro de Referência de Assistência Social-CRAS se constitui como um dos serviços de responsabilidade do Estado e também como a porta de entrada desta rede.

Conforme a PNAS (2004), o CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social. Realiza-se sob a orientação do Gestor Municipal, promovendo o mapeamento e a organização da rede de proteção social básica, bem como inserindo as famílias nos serviços assistenciais locais. (BRASIL, 2004). Sua função é prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos comunitários e familiares, através da proteção social básica.

Diante disso, a motivação para o estudo deu-se no contexto vivido pelo processo de implementação do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS (Vila Pioneiro) no município de Toledo, o qual está anexado junto a Secretaria de Assistência Social, órgão gestor da Política de Assistência Social do município, período, aonde desenvolveu-se neste espaço o Estágio Supervisionado em Serviço Social I e II. Neste processo, percebeu-se, no entanto, a necessidade de compreender e discutir o processo pelo qual a Política de Assistência Social vem sofrendo nas últimas décadas para constituir-se como política pública, dever do Estado e direito do cidadão, bem como compreender o processo de desenvolvimento desta política com a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e conseqüentemente com a implementação dos CRAS nos municípios, o qual destaca-se em especial o município de Toledo.

Para tanto, como objeto de estudo se estabeleceu: O processo de implantação do SUAS na particularidade da implementação do CRAS no município de Toledo. O objetivo geral é: Desvelar o processo de implantação e implementação dos CRAS em Toledo, como equipamento fundamental para a operacionalização do SUAS no município. Para tanto, estipulou-se os seguintes objetivos específicos: contextualizar historicamente a Política de Assistência Social no Brasil até constituir-se como política pública, elencar a partir das legislações as mudanças que resultam na implantação do SUAS, conhecer o processo de implantação deste sistema no município, a partir da habilitação do município no SUAS e analisar a implementação do CRAS no município de Toledo, bem como os desafios enfrentados pelo Conselho Municipal de Assistência Social- CMAS em tal processo.

Para alcançar os objetivos estabelecidos, este TCC foi construído através da pesquisa qualitativa, a qual,

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Sob esta lógica, a presente pesquisa caracteriza-se como exploratória, que “[...] tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias [...]” (GIL, 1999, p. 42). As técnicas de pesquisa utilizadas para a elaboração do TCC foram à pesquisa documental, a qual segundo Gil (1999), vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento científico e a pesquisa bibliográfica que consiste numa pesquisa “[...] desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos [...]” (GIL, 1999, p. 65).

Além destes, a coleta de dados tem como base a entrevista semi-estruturada, que consiste na elaboração de uma série de questões abertas, as quais contemplam pontos fundamentais do problema de pesquisa, bem como possibilitam o surgimento de novos questionamentos no decorrer da entrevista. Para registrá-las se utilizou como instrumento o gravador, para assim, obter o máximo de informações possíveis para exposição dos dados da pesquisa.

O universo total da pesquisa compreendeu os dezessete conselheiros titulares municipais de assistência social. No entanto, foi necessário definir uma amostra intencional, selecionando como sujeitos para a pesquisa um conselheiro (a) municipal assistente social, cuja representatividade corresponda a titular e do segmento não-governamental e um conselheiro (a) municipal assistente social, cuja representatividade corresponda a titular e do segmento governamental. Os sujeitos da pesquisa participaram do processo de decisão e deliberação sobre a implementação do CRAS no município de Toledo, correspondendo à gestão 2006/2007 e 2007/2008.

Este TCC está estruturado em dois capítulos, sendo que, o primeiro capítulo refere-se à fundamentação histórica sobre a Construção da Política de Assistência Social como política social pública no Brasil. O segundo capítulo refere-se ao Movimento da Política de Assistência Social no município de Toledo. Neste capítulo está incorporado à análise dos dados obtidos com as entrevistas, o que possibilita a reflexão acerca da implementação do CRAS no município de Toledo.

1 CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA NO BRASIL

Neste primeiro capítulo se discutirá a Política de Assistência Social e sua trajetória histórica, para se tornar política pública no Brasil. Para tanto, a discussão perpassará desde a constituição da política social, entendendo-a como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e a sociedade, no âmbito dos conflitos e luta de classes, que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo. Sendo, portanto, sob a perspectiva de um espaço onde estão presentes forças contraditórias que se situa a Política de Assistência Social, como uma das políticas setoriais efetivadas pelo Estado.

Posteriormente se resgatará alguns aspectos de como se constituiu no Brasil a proteção aos excluídos do acesso aos bens e riquezas socialmente produzidas, desde o entendimento da assistência social sob a perspectiva assistencial, bem como sob a perspectiva do direito. Destacando neste movimento os avanços e retrocessos desta política para se constituir como uma política social pública de direito do cidadão e dever do Estado.

1.1 “QUESTÃO SOCIAL” E POLÍTICA SOCIAL: RELAÇÕES CONTRADITÓRIAS NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

[...] Quem detém instrumentos eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais da ação do Estado do que aqueles dependentes dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência. (ABRANCHES apud OLIVEIRA, 2003, p. 23- grifo meu).

As principais relações sociais de produção são criadas, essencialmente, de acordo com o modo de produção predominante numa sociedade. De acordo com esta compreensão, Iamamoto e Carvalho (2004), consideram que, no processo capitalista de produção, reproduzem-se¹, concomitantemente, “[...] as idéias e representações² que expressam estas

¹Segundo Iamamoto; Carvalho (2004), “A reprodução é a continuidade do processo de produção, porém, uma continuidade que não se reduz à mera repetição é uma continuidade no decorrer da qual o processo *se renova, se cria de modo peculiar*. As condições de produção são portanto, as da reprodução. Aqui trata-se de uma produção determinada historicamente: a produção capitalista, em que o processo de trabalho é meio do processo de valorização. Desta forma a reprodução torna-se simplesmente um meio de reproduzir o capital, de produzir mais-valia, a qual aparece como forma de rendimento produzido pelo próprio capital e não pelo trabalho”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 46).

relações e as condições materiais em que se produzem, encobrendo o antagonismo que as permeia”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 30).

Sob esta lógica, as desigualdades são produzidas socialmente no contexto das relações sociais, desenvolvidas no processo de produção. Logo, se entende que,

[...] as relações sociais, de acordo com as quais os indivíduos produzem, as relações sociais de produção alteram-se, transformam-se com a modificação e o desenvolvimento dos meios materiais de produção, das forças produtivas. Em sua totalidade as relações de produção formam o que se chama relações sociais: a sociedade e, particularmente, uma sociedade num determinado estágio de desenvolvimento histórico, uma sociedade com um caráter distintivo particular [...] O capital também é uma relação social de produção. É uma relação burguesa de produção, relação de produção da sociedade burguesa. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 30).

De acordo com Tomazzi (1993), os interesses que permeiam tais relações, condicionam à classe burguesa e a classe operária a se unirem antagônica e contraditoriamente através de uma relação, a qual se fundamenta no processo de apropriação (econômica) e de dominação (política). Assim, para que o capitalismo exerça sua função, é necessária e fundamental a permanência da relação inconciliável entre o capital - trabalho, ou seja, a separação desigual das classes na sociedade, a burguesa e a operária.

Diante disso,

[...] a teoria marxiana considera a sociedade dividida em classes antagônicas, burguesia e proletariado movidas pela luta entre ambas: “a história de toda a sociedade até hoje é a história de luta de classes”.[...] O movimento dessa luta se expressa pela tensão entre manter ou superar o modo de produção capitalista [...] encaminhado por homens concretos que se relacionam nesse processo. Organizando-se em torno da produção dos meios de vida através do trabalho, o que esses homens “[...] são, coincide, portanto com sua produção, tanto com o que produzem, como com o modo como produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção”. (MARX; ENGELS *apud* HEIN, 2007, p.115).

²Segundo Yazbek (1996), as representações “[...] referem-se ao modo como nos apropriamos do real, referem-se a uma ‘forma imaginária que é percebida como real’. O social é ‘indissociável’ de sua representação, que por sua vez tem a função de fazer com que o social seja o que pensamos que é ou que deve ser” (SAWAIA, 1981, p. 110 *apud* YAZBEK, 1996, p.78). A autora considera também que, o real, “[...] é constituído de relações atravessadas pelo conflito e permeadas por antagonismos e, desse modo, se de um lado as representações reproduzem a lógica e o discurso ideológico dominante, de outro, reproduzem contraditoriamente o seu contrário, a sua transgressão, que se expressam como resistência, criatividade e superação de um determinismo reducionista, apontando caminhos de ruptura e libertação”. (YAZBEK, 1996, p. 78-79).

Diante de tal afirmativa, Behring e Boschetti (2007), consideram que o processo de configuração da desigualdade entre as classes tem relação direta com a exploração dos trabalhadores e as respostas produzidas pelas classes sociais e seus segmentos, as quais se expressam na realidade de forma multifacetada.

Do mesmo modo, Hein (2007), afirma que as relações estabelecidas no modo de produção capitalista têm reforçado as contradições entre capital e trabalho, provocando o aumento da exclusão social³. Perante tal ponto de vista, podemos concluir que isso não ocorre de forma natural, mas, pela mediação dos homens em relações desiguais, uma vez que Marx afirma que “[...] Os homens não são produtos de relações naturais, ‘foram às condições de vida existentes que fizeram deles o que são’ [...]”. (MARX; ENGELS *apud* HEIN, 2007, p. 117).

Assim sendo, a peculiar forma de exploração capitalista sobre a qual se assenta a estrutura social desse modo de produção, desenvolve e aprofunda a exclusão social determinando assim, o surgimento da “questão social”⁴, cuja compreensão de Cerqueira Filho (1982), é o “[...] conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista”. (FILHO, 1982, p. 21).

Da mesma forma, Iamamoto e Carvalho (2004), consideram que as contradições intrínsecas à sociedade são evidenciadas, na medida em que se observa um caráter mais social da produção contraposto à apropriação privada. Esta relação é expressa através da compreensão de que,

A “questão social” não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do

³Segundo Raichelis (1998), “O conceito de exclusão social vem se generalizando amplamente na literatura e no discurso de diferentes atores sociais, mas é um termo que se presta a variadas interpretações. Por vezes, é utilizado como um eufemismo de exploração, sem que sejam indicados os nexos entre a situação de exclusão e os processos estruturais responsáveis pela instauração dessa condição. É comum, também, sua adoção para evidenciar a situação daqueles que estão fora da sociedade, e que supostamente não tem nenhuma utilidade social. Castel (1995), em suas análises sobre questão social na França, adverte para as armadilhas contidas no uso do conceito, empregado para definir todas as modalidades de miséria do mundo, o que dificulta a análise sobre dinâmicas sociais globais geradoras da exclusão social.” A autora refere-se ao uso do termo exclusão social partindo do pressuposto que, “[...] embora a exclusão social expresse um conjunto de carecimentos materiais, culturais e morais, seus elementos constitutivos só são desvelados quando remetidos à análise no coração mesmo dos processos de produção e da repartição das riquezas sociais, como bem assinala Castel (p.46) e, nesse sentido, mantém estreita relação com os processos sociais responsáveis pela produção da questão social”. (RAICHELIS, 1998, p. 71).

⁴ Segundo Netto (2003), o conceito apresenta-se entre aspas, pois em si mesma, é uma expressão conservadora. “[...] É a designação que o conservadorismo do século XIX deu às manifestações das lutas de classes. A expressão não é inocente”. (NETTO, 2003, p. 25).

empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 77).

Diante das contradições postas neste modo de produção, observa-se que as relações estabelecidas entre o burguês e o operário são respectivamente de compra e venda da força de trabalho. Assim, Hein (2007), considera que “[...] A contradição resultante da forma de trabalho na sociedade capitalista tem sido que, em vez de produzir a realização do ser social, não a satisfaz, pois lhe é negado o acesso ao usufruto do trabalho [...]”. (HEIN, 2007, p. 116-117), mediante a isso, o resultado é a insatisfação do operário que busca melhoria nas condições de trabalho, bem como na satisfação de suas necessidades.

Ao considerar o homem como um ser de necessidades e que para manter-se vivo é necessário primeiramente satisfazer suas necessidades básicas, Marx⁵ através de sua análise, afirma que para viver é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais. Diante de tais necessidades, a classe operária destituída dos meios de produção utiliza-se de reivindicações populares para exigir a intervenção do Estado para a satisfação de suas carências.

Para atuar neste contexto, um dos instrumentos utilizados pelo capitalismo para o enfrentamento das expressões da “questão social”, bem como para conter as reivindicações dos trabalhadores são as políticas sociais⁶. Neste sentido, Behring e Boschetti (2007), fundamentadas na perspectiva dialética consideram alguns elementos essenciais para explicar o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais. Dentre eles,

[...] O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevaletentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais. Nessa direção, não se pode explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com

⁵Conteúdo apreendido em sala de aula através da disciplina de Trabalho e Processo de Trabalho I, ministrada pelo professor Dr. Alfredo Batista, na primeira série do curso de Serviço Social, no ano de 2005.

⁶Segundo Raichelis (1998), “Na sociedade brasileira, a política social, como estratégia de Estado, começa a ser implementada no contexto da emergência do capitalismo monopolista, como mecanismo de enfrentamento das seqüelas da questão social. A intervenção estatal associa as funções econômicas e políticas necessárias à preservação e o controle da força de trabalho ocupada e excedente (NETTO, 1992, p. 26-27). Dessa maneira, a política social é convertida em políticas setoriais que recortam as expressões da questão social em problemáticas particulares e fragmentadas e se configuram como mecanismos de gestão do Estado na mediação dos conflitos sociais. No estabelecimento das políticas sociais, portanto, combinam-se necessidades decorrentes do atendimento às demandas próprias do estágio de desenvolvimento do capitalismo e das pressões das lutas de classe ativadas pelas mobilizações da classe trabalhadora. Constitui-se, assim, um espaço complexo de tensões, conflitos e lutas entre diferentes atores sociais.” (RAICHELIS, 1998, p. 31-32).

a política econômica e a luta de classes [...]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 44).

Tais elementos são importantes para a compreensão do sentido e do significado das políticas sociais, permitindo identificar as determinações econômicas e as relações de poder de “[...] coerção e de ameaça, legal e politicamente sancionadas, que determinam os limites e o grau de ‘bem-estar-social’ que a política social tem condições de produzir no âmbito do capitalismo [...]”. (OFFE, 1991 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 45), a partir desta perspectiva de análise é possível identificar então, os limites e as possibilidades das políticas sociais na sociedade capitalista.

Neste sentido, Behring e Boschetti (2007), afirmam que, os princípios⁷ adotados pelo Estado capitalista, no que se refere às respostas dadas às expressões da “questão social”, foram visivelmente repressivos e atendiam apenas algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações populares em leis, as quais estabeleciam pequenas melhorias na condição de vida dos trabalhadores. Tal postura nos mostra que não existiu uma real transformação no cerne da “questão social”, senão apenas uma moderação dos conflitos sociais. Em síntese, observa-se que neste contexto o Estado reconhece direitos, porém, sem colocar em risco os fundamentos do capital. Logo se destaca que o Estado,

[...] foi pródigo no reconhecimento dos direitos civis orientados para a garantia da propriedade privada (Marshall, 1967 e Coutinho, 1996). Ao Estado cabia proteger o direito à vida, à liberdade individual e os direitos de segurança e propriedade. Esse Estado liberal tinha características de Estado policial e repressor e sua função primordial era não intervir na liberdade individual (Pereira, 2000), de modo a assegurar que os indivíduos usufríssem livremente seu direito à propriedade e à liberdade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 63).

A partir desta perspectiva, pode-se compreender que a “condição histórica e social das políticas sociais”, assim descrita por Behring e Boschetti (2007), deve ser analisada e extraída do movimento da sociedade capitalista. Para tanto, as autoras destacam três pontos inerentes à política social. O primeiro, refere-se ao ponto de vista histórico que relaciona o surgimento da política social às expressões da “questão social”, a qual possui papel determinante em sua origem. O segundo, refere-se ao ponto de vista econômico que estabelece relações da política social com as questões estruturais da economia, bem como

⁷Estes princípios estavam ligados ao período de predomínio da ideologia do Estado Liberal. Ver BEHRING; BOSCHETTI, 2007.

seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida social. E por fim, o terceiro ponto que refere-se ao ponto de vista político, onde há a preocupação em reconhecer e identificar os interesses que constituem as classes sociais, bem como as posições tomadas pelas forças políticas em confronto.

Dessa forma, pode-se ressaltar que,

Estas dimensões [...] não podem e não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam ou se complementam, mas como elementos da totalidade, profundamente imbricados e articulados. Uma dimensão fundamental e orientadora da análise é a idéia de que a produção é o núcleo central da vida social e é inseparável do processo de reprodução, no qual se insere a política social - seja como estimuladora da realização da mais-valia socialmente produzida, seja como reprodução da força de trabalho (econômica e política). (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 43).

Portanto, as políticas sociais só podem ser compreendidas a partir dos resultados expressos através das relações complexas e contraditórias, estabelecidas entre o Estado e a sociedade no âmbito dos conflitos e luta de classes, os quais envolvem o processo de produção e reprodução do capital.

Da mesma forma, a partir da análise de Hein (2007), a “questão social” advinda das contradições entre o capital e o trabalho exige a intervenção estatal na formulação e execução de políticas sociais, não como consentimento da classe dirigente, mas, como resultado da negociação de interesses divergentes explicitados através dos reclamos dos movimentos populares.

Para Sposati *et al* (1998), as mobilizações operárias expressam através de lutas as necessidades de subsistência dos trabalhadores, que através de pressões aos órgãos governamentais reivindicam pela melhoria dos componentes necessários à sua sobrevivência.

Mediante a isso, a autora afirma que a intervenção estatal sob as expressões desiguais da sociedade de classes visa assegurar as mínimas condições de sobrevivência aos pobres e, desta forma proporcionar uma estabilidade mínima de dominação. Considera ainda, que além da dominação sob os conflitos é na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, “[...] a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política”. (SPOSATI *et al*, 1998, p. 33).

Em contrapartida, com relação às classes subalternizadas⁸, Sposati *et al* (1998), considera que as políticas sociais se compõem em um espaço que possibilita o acesso a benefícios e serviços que de outra forma lhe são negados, espaço este, atravessado por lutas, conflitos, porém um espaço que permite a expansão de direitos.

Sob esta lógica, Behring e Boschetti (2007), consideram que “[...] as políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites ao capital [...]”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 38).

Dessa forma, pode-se observar que duas são as faces que fazem parte da política social, dentre elas,

[...] De um lado, instrumento de superação (ou redução) de tensões sociais, forma de despolitizá-las e encaminhá-las para frentes menos conflituosas na relação capital-trabalho, de outro, espaço de expressão de interesses contraditórios das classes sociais: luta pela determinação do valor da força de trabalho e atendimento às necessidades objetivas do capital. Nesse sentido, as políticas sociais são mais que condições de vida do trabalhador: são formas de realização de direitos sociais e, conseqüentemente, da cidadania. (SPOSATI *et al*, 1998, p. 35).

Contudo, Sposati *et al* (1998), em sua análise afirma que por mais contraditório que possa parecer, “[...] o avanço das políticas sociais terminam por ser menos a ação do Estado em prover a justiça social e mais resultado de lutas concretas da população [...]”. (SPOSATI *et al*, 1998, p. 35).

No entanto, Behring e Boschetti (2007), destacam a importância de analisar o papel do Estado e sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômica e social, enfim, deve-se avaliar o caráter e as tendências da ação estatal e identificar os interesses que beneficiam suas decisões e ações.

Por fim, as políticas sociais, bem como a formatação da proteção social⁹, são consideradas como estratégias de enfrentamento à “questão social” no capitalismo, mediante a

⁸ O conceito de subalternidade será utilizado no decorrer do texto, a partir da compreensão de Correia (2002), a qual refere-se ao “[...] conceito de classe subalterna baseado em Gramsci, em que esta condição é determinada por estar fora do poder e pelo lugar ocupado nas relações de produção”. (CORREIA, 2002, p. 121).

⁹ Segundo Pereira (2000), proteção social é “[...] um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a seguridade social (ou segurança social), o asseguramento ou garantias à seguridade e políticas sociais. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Neste

isso, pode-se observar que a ação do Estado se expressa diferentemente em cada país. Conforme, Behring e Boschetti (2007), o Estado capitalista em geral, a partir do século XIX passa a assumir e realizar as ações sociais de forma mais ampla e com caráter de obrigatoriedade.

No caso do Brasil, as políticas sociais apresentam-se desde sua gênese a conservação, em sua execução, o caráter fragmentário, setorial e emergencial. Atrelado a isto, sustenta-se pela necessidade de legitimação dos governos, os quais buscam bases sociais para manter-se no poder aceitando seletivamente as pressões da sociedade. Mediante a isso, destaca-se que,

[...] a criação dos direitos sociais no Brasil resulta da luta de classes e expressa a correlação de forças predominante. Por um lado, os direitos sociais, sobretudo trabalhistas e previdenciários, são pauta de reivindicação dos movimentos e manifestações da classe trabalhadora. Por outro, representam a busca de legitimidade das classes dominantes em ambiente de restrição de direitos políticos e civis [...]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 79).

Deste modo, as políticas sociais no Brasil, segundo Yazbek (1996), se desenvolvem sob a perspectiva de enfrentamento à “questão social”. Assim, considerando que a evolução econômica do capitalismo no Brasil proporcionou o aumento das desigualdades sociais, o Estado, para obter legitimidade desenvolve ações que aparentemente se voltem para o enfrentamento dessas desigualdades. Mediante a isso, o caráter regulador do Estado na intervenção das relações sociais no país, rege-se sob a lógica de políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, superpostas e sem regras estáveis ou, reconhecimento de direitos.

Ressalta-se ainda que essas políticas têm reforçado a prática do Estado na defesa da reprodução da força de trabalho, bem como, o caráter favorecedor, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social. Deste modo, as políticas sociais, apesar de expressarem o caráter contraditório das lutas sociais, acabam reafirmando a desigualdade no país e mantendo essa área de ação submersa e paliativa.

Assim, partindo do pressuposto de que as políticas sociais, a partir dos interesses do Estado reproduzem condições de dominação, é necessário também ponderar que estas

sentido, a proteção social não é sinônimo de tutela nem deverá estar sujeita a arbitrariedades, assim como a política social – parte integrante do amplo conceito de proteção – poderá também ser denominada de política de proteção social”. (PEREIRA, 2000, p. 16).

apresentam um caráter conflitante que precisa ser avaliado, o qual diz respeito à intensidade das lutas políticas dos subalternos pela ampliação dos direitos sociais.

É, portanto, na perspectiva de um espaço onde estão presentes forças contraditórias que se situa a Política de Assistência Social, como uma das políticas setoriais efetivadas pelo Estado, destinadas aos setores subalternos e excluídos da sociedade.

1.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB A PERSPECTIVA ASSISTENCIALISTA NO BRASIL

*[...] o pobre tem sido considerado responsável pela sua miséria, pelo seu destino. [...] Logo, a situação de pobreza gera **deveres** e não **direitos** num processo no qual não existem vítimas, mas culpados. (HEIN, 2007, p. 113- grifo meu).*

A proposta de discussão a seguir, pretende resgatar alguns aspectos de como se constituiu no Brasil, a proteção aos excluídos do acesso aos bens e riquezas socialmente produzidas. Entretanto, não se objetivou detalhar todos os períodos históricos perpassados pela assistência social, mas se buscou encontrar ligações explicativas para a posterior compreensão da atual Política de Assistência Social.

Ao observar historicamente a formulação das práticas assistenciais no Brasil, considerando estas como decorrentes e estruturadas no modo de produção capitalista, faz-se necessário reconhecer a diferenciação das classes sociais e as desigualdades delas advindas.

No entanto, é possível observar, a partir de um fragmento da análise de Hein (2007), acima citada, que em um dado período histórico¹⁰, as desigualdades sociais foram consideradas como necessárias para o progresso. As contradições delas advindas seriam resolvidas “[...] por um profundo sentimento de **dever**, uns devem trabalhar para a acumulação do capital enquanto outros **devem** cuidar de seu bem-estar [...]”. (HEIN, 2007, p. 109- grifo meu). O objetivo era manter a harmonia social com base nos sentimentos de amor, altruísmo e submissão, os interesses pessoais deveriam estar subordinados ao progresso da humanidade, pois, na medida em que todos cumprissem seu dever, conseqüentemente o progresso seria alcançado.

¹⁰ Período em que a sociedade sustentava-se sob a lógica do pensamento Positivista. Ver Hein (2007).

Para que esta ideologia fosse disseminada e praticada, para sua efetiva aplicação, Comte¹¹ propôs à “aceitação dos padrões estabelecidos” onde a educação seria destinada aos proletários, para que estes fossem convencidos do caráter natural das leis impostas à sociedade.

Assim, a classe subalterna, historicamente, aprendeu que “[...] ser cidadão significa, sobretudo cumprir seu *dever* [...]”. (HEIN, 2007, p. 113- grifo meu), devendo aceitar como naturais tais relações. Segundo a autora, os subalternos, “[...] tutelados e excluídos diretamente da participação social, têm se relacionado com o Estado e elites reiterando sua subalternidade, por meio da submissão às ‘leis naturais’ da sociedade”. (HEIN, 2007, p. 113).

Dessa forma, as medidas de proteção social foram baseadas no dever moral que advinham dos ricos para com os pobres e dos fortes para com os fracos. O indivíduo pobre era julgado culpado de sua situação, condição a qual legitimava a ideologia positivista através da moral e da concepção natural das desigualdades, como se o fato de existirem pobres e ricos fosse um fenômeno natural e não o resultado do tipo de produção existente. Assim, não caberia ao Estado criar direitos para interferir nesta relação, mas sim, manter uma hierarquia que sob a visão positivista é considerada necessária e natural.

Porém, diante das conseqüências causadas pelo modo de produção expressas através da “questão social”, o Estado intervém nas relações sociais através de políticas sociais, as quais não consideram a participação popular, pois esta é vista como “inculta”, “incapaz” e “inferior”.

Diante disso, segundo Hein (2007), a proteção social desenvolvida pelo Estado “[...] esconde sua face autoritária e centralizadora, favorecendo o surgimento de processos paternalistas e clientelistas [...]”. (HEIN, 2007, p. 114). É a partir deste traço paternalista e autoritário que, conforme a autora, foi construída a proteção social no Brasil tendo como uma de suas práticas a assistência social. De acordo com esta análise, é possível observar que,

Pode-se considerar que esse modo de pensar a sociedade tem historicamente influenciado as relações sociais no Brasil de forma hegemônica, permeando a família, a Igreja, as leis, a escola, as instituições, etc. Buscando diversas formas de manter-se, com o passar do tempo foram mesclando-se outras perspectivas com a aparência de novidade, em diferentes contextos históricos, regendo-se por princípios que visam a manutenção da ordem vigente. O “interesse público” pode ser considerado para que a harmonia

¹¹Isidore Auguste Marie François Xavier Comte foi um filósofo francês, proponente da Sociologia e o fundador do Positivismo. (COMTE, 2008).

seja garantida, mas a partir de uma ótica privada dos que estão no poder. (HEIN, 2007, p. 114).

Assim, a assistência social, entendida como mediação estabelecida no modo de produção capitalista, adquiriu novos traços em distintos momentos históricos, ao mesmo tempo em que conviveu com formas antigas, foi se modificando conforme o grau de consciência dos sujeitos presentes nesse processo.

Da mesma forma, Yazbek (1996), considera que a assistência social, apresenta historicamente modificações que ocorrem de acordo com “[...] as características das relações que se estabelecem na gestão estatal da reprodução da força de trabalho [...]”. (YAZBEK, 1996, p. 49). Parte-se, portanto, da concepção de que as políticas assistenciais são resultados da relação entre o Estado e a sociedade através de mecanismos constituídos para gerenciar essas relações.

Em consonância com tal perspectiva, Sposati *et al* (1998), afirma que as práticas assistenciais tiveram início por meio de práticas de solidariedade social mediante aos pobres, expressa sob diversas formas de normas morais de diferentes sociedades. Práticas que, ao longo do tempo foram assumidas por grupos filantrópicos e religiosos a partir do ponto de vista da ajuda e do apoio.

As ações de enfrentamento à pobreza¹² no Brasil segundo Yazbek (1996), tradicionalmente têm sido entendidas de forma limitada e ambígua. A partir desta compreensão, é possível observar que a assistência está imbricada a idéia de,

- a) [...] apoio, muitas vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas [...] No campo da assistência social, esta matriz reforça as figuras do “pobre beneficiário”, do “desamparado” e do “necessitado”, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela condição de pobreza. Em síntese, é nessa matriz que permeia as ações assistenciais na sociedade brasileira;
- b) [...] vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens e sua vida em sociedade, o que vem permitindo identificar a intervenção técnica com a ação voluntária. Constituída a partir de bases institucionais inspiradas em ações da rede filantrópica (instituições religiosas, entidades beneficentes etc.), apresenta marcas dessa forma de estruturação que resistem a inovações e mudanças. Uma

¹²A noção de pobreza, segundo Yazbek (1996), põe em evidência aqueles que de forma permanente, ou transitória, estão privados de um mínimo de bens necessários a sua conservação ou reprodução social. Assim, a exclusão do usufruto da riqueza socialmente produzida configura-se como um de seus principais elementos definidores.

dessas marcas é a identificação da assistência com o assistencialismo paternalista e fundado em razões de benemerência [...]. (YAZBEK, 1996, p. 50-51).

Assim concebida, a assistência social se apresenta à sociedade caracterizada como aparente ajuda pontual e personalizada às classes subalternas, “[...] Associada a ações de benevolência para com a pobreza, a assistência se apresenta como modalidade paliativa e secundária no conjunto das políticas sociais brasileiras [...]”. (YAZBEK, 1996, p. 52).

Sob esta perspectiva, Sposati *et al* (1998), em sua análise, afirma que no Brasil até a década de 1930 “[...] a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da ‘questão social’. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como ‘caso de polícia’ [...]”. (SPOSATI *et al*, 1998, p. 41), deste modo, a pobreza era considerada como “disfunção pessoal” dos indivíduos.

Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho no Brasil, adicionadas à pressão dos movimentos de luta e reivindicação da população pelo atendimento às suas necessidades, o Estado, obrigatória e progressivamente, passa a reconhecer a “questão social” como questão política de sua responsabilidade, bem como se responsabiliza pela direção da assistência social.

Assim sendo, a assistência social apropriada pelo Estado, atuará sob duas formas, “[...] uma que insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a ‘questão social’, outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho”. (SPOSATI *et al*, 1998, p. 41).

Da mesma forma, Yazbek (1996), considera que a assistência social historicamente tem sido utilizada como estratégia do Estado para enfrentar a “questão social”, a qual não se dissocia das relações que caracterizam a sociedade de classes. Neste sentido, o Estado, por meio da ação assistencial atua na relação capital-trabalho, relação que através da exploração da força de trabalho condiciona as classes subalternas a viverem em condições precárias.

Deste modo, conforme Sposati *et al* (1998), a intervenção do Estado frente às desigualdades produzidas pelo capital, visa assegurar condições mínimas de vida e de trabalho aos pobres e, desta forma proporciona uma estabilidade mínima à dominação. O Estado, através de programas ligados à área da assistência social, desenvolve práticas “direta” e “indiretamente” para as classes subalternizadas, a partir de um caráter compensatório para justificar as desigualdades sociais.

Assim o Estado,

Ao buscar constituir uma face humanitária, embaça as impunidades dessa forma autoritária e devastadora do capitalismo na sociedade brasileira. A satisfação dos “pobres” deve se dar de forma comedida e atenta ao uso que o beneficiário faz do serviço. Há que se garantir a neutralização de tensões, mas sem elevar plenamente as condições de vida, ou plenitude do acesso aos serviços. (SPOSATI *et al*, 1998, p. 69).

Diante disso, Sposati (1991), em sua análise, pondera que no decorrer do desenvolvimento da assistência social no Brasil, foi possível observar que ela é “orgânica” ao capital e ao trabalhador,

Orgânica ao capital enquanto voltada prioritariamente para a subsistência da mão-de-obra de reserva ou como amenizadora do padrão mínimo de vida [...]. Orgânica ao trabalhador enquanto substituta da renda mínima (ainda que submetida ao critério e necessidade), enquanto ainda possibilidade alternativa de acesso a condições mínimas de sobrevivência e, mais que isso, como espaço possível de sustentação de novas alternativas nascidas da organização popular. (SPOSATI, 1991, p. 15).

Assim, a assistência social, segundo Sposati (1991), torna-se mais complexa, quando articula tanto a manutenção da ordem pública, quanto à sustentação da demanda com os direitos sociais. Na realidade, com a expressiva expansão do capitalismo no Brasil, a prática assistencial da política de assistência social, concebida como forma de dominação, não proporcionará à sociedade a ruptura das desigualdades, mas pelo contrário, a manterá a custos políticos favoráveis, como forma de redução dos agravamentos dos conflitos sociais.

Mestriner (2001), reitera que a assistência social desenvolveu-se ao longo do tempo, como “[...] doação de auxílio, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira de forma descontínua em situações pontuais [...]”. (MESTRINER, 2001, p. 16). No entanto, a assistência social até então, não rompeu com a subalternidade, ao contrário, reforçou a dependência dos subalternos, atuando como política de alívio e neutralização das demandas e reivindicações populares.

Sposati *et al* (1998), afirma que para romper com as práticas assistenciais é necessário romper com “[...] o vínculo do conformismo na relação entre possuídos - despossuídos”. (SPOSATI *et al*, 1998, p. 76).

Diante dessa afirmação, Hein (1997), aponta que o “[...] final dos anos 70 e os anos 80 trouxeram à cena pública novos sujeitos sociais, comprometidos com a

democratização¹³ do Estado e a publicização¹⁴ das relações com a sociedade civil [...]”. (HEIN, 1997, p.5). Sob este ponto de vista, os direitos sociais nascem historicamente e só se transformam em leis quando conquistados e impostos pela própria sociedade.

É, portanto, neste contexto que é fomentada a construção e a efetivação da Constituição Federal de 1988, a qual vem garantir legalmente direitos aos cidadãos, em especial, aos subalternos, estabelecendo a Política de Assistência Social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

1.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: A LEGALIDADE DO DIREITO

Nascidas das necessidades da população e articuladas como estratégias de controle do Estado sobre as classes subalternizadas, a fim de configurar a face humanitária do capitalismo sob a aparência da assistência ou benefício, as práticas de assistência social pública são, também, espaço de conquista de direitos sociais e de reconhecimento da cidadania das classes subalternas. (SPOSATI et al, 1998, p.77- grifo meu).

A proposta de discussão a seguir, pretende evidenciar os principais aspectos de como se desenvolveu no Brasil, a construção e a efetivação dos direitos sociais no país, em especial o direito à assistência social pública, não contributiva.

Assim, pode-se considerar que a história do desenvolvimento da Política de Assistência Social no Brasil, desde a concepção da filantropia à concepção de política pública, da substituição do conceito de favor e ajuda ao conceito de direito social garantido constitucionalmente, apresenta-se nos movimentos demarcados no contexto das décadas de

¹³Segundo Raichelis (1998), democratização se remete à “[...] ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para consolidar e criar novos direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas”. (RAICHELIS, 1998, p. 41).

¹⁴Segundo Degennszaih (2000), “O conceito de publicização, [...] funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas. A publicização, como movimento de sujeitos sociais, requer um *locus* para consolidar-se. Este *locus* é a esfera pública, entendida como parte integrante do processo de democratização, por meio do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expressa pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política”. (DEGENNSZAIH, 2000, p. 61).

1980 e 1990, os quais são reconhecidamente resultado das lutas e mobilizações sociais evidenciadas neste período.

Neste sentido, vale aqui ressaltar dois dos principais movimentos percorridos pela Política de Assistência Social neste contexto histórico, o primeiro refere-se à construção e efetivação da Constituição Federal de 1988, ao afirmar a Política de Assistência Social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão, compondo assim, através dos artigos 203 e 204, a Seguridade Social do país. O segundo refere-se à regulamentação dos artigos constitucionais através da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS expressa pela Lei nº 8.742/93.

Vale ressaltar ainda que o processo de construção da Política de Assistência Social como política pública, foi acompanhado por contradições, lutas e embates políticos de diferentes classes e interesses sociais.

1.3.1 Constituição Federal de 1988: a influência das reformas neoliberais na luta pela garantia dos direitos sociais

Ao observar o fragmento da análise de Sposati *et al* (1998), anteriormente citada, pode-se afirmar que, a assistência social como direito no Brasil, se efetivará legalmente, a partir de conquistas sociais no bojo das mobilizações populares evidenciadas na década de 1980.

Sob a perspectiva de Raichelis (1998), o Brasil, nesta década foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil, que através da luta pela democratização do país, caracterizou-se pelo amplo movimento de conquistas democráticas, onde os movimentos sociais organizados em diferentes setores fortaleceram-se, e as demandas populares ganharam visibilidade, expressando assim, as aspirações por uma sociedade de direitos.

Dessa forma, pode-se afirmar que as mobilizações da sociedade neste período foram muito importantes, pois, a partir da visibilidade das demandas populares as políticas sociais, em especial a assistência social, tornaram-se centrais nessa década.

Raichelis (1998), considera que a partir da luta pela democratização do país urge novos espaços de participação da sociedade civil, o que resultou na definição e promulgação do texto da Constituição Federal de 1988.

Para a autora¹⁵, este movimento põe em discussão a histórica caracterização das políticas sociais no Brasil, como seletivas, fragmentadas, excludentes e setorializadas e também “[...] a necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão, de políticas e programas sociais.” (DEGENNSZAIH, 2000, p. 61). Neste sentido, destaca-se as políticas sociais destinadas aos subalternos, que a partir de então, com relação as velhas noções a respeito das desigualdades, bem como a compreensão da pobreza que culpabilizavam o indivíduo por sua situação e cujas ações para o seu enfrentamento estavam fundamentadas na predestinação divina e na naturalização das desigualdades sociais, tiveram que ser repensadas.

Sob esta lógica, Pereira (2000), afirma que,

Nesta Constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, [...] soaram, no Brasil, como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chaves norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país. (PEREIRA, 2000, p. 152).

A autora destaca ainda que a partir da Constituição uma nova direção na área social é estabelecida, assim, pode-se descrever algumas das principais mudanças, dentre elas:

- a) uma maior responsabilidade do Estado na regulação, no financiamento e na provisão de políticas sociais;
- b) universalização do acesso a benefícios e serviços;
- c) ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo;
- d) controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais;
- e) redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais;
- f) e adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos.

Assim, pode-se considerar que a Constituição Federal de 1988, é o marco histórico da sociedade brasileira, o qual legalmente, vem garantir uma nova lógica na gestão das políticas sociais, bem como o reconhecimento e a universalização dos direitos sociais e a ampliação da cidadania expressa através da democracia participativa.

¹⁵Nesta obra Raichelis utiliza o nome Raquel Raichelis Degennszaih, por esse motivo a referência remete-se à DEGENNSZAIH.

Conforme Bidarra (2007), a Constituição, a partir das premissas da democracia participativa, as quais contribuíram no processo da construção democrática do país, estabeleceu uma nova relação entre o Estado e as estruturas de representação da sociedade civil, uma vez que, foi modificada a realidade institucional realizada mediante a participação sociopolítica¹⁶. A autora destaca ainda que essa modalidade de participação se deu através de lutas e disputas no processo de construção da democratização dos espaços de exercício do poder.

Sendo assim, a Constituição representou o reconhecimento de vários direitos sociais garantidos num processo de lutas e embates entre diferentes forças. No esteio desse processo de mudanças da ação do Estado com relação às políticas sociais, destaca-se a Assistência Social, a qual passou a integrar o tripé das políticas sociais que compõe a Seguridade Social¹⁷, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

Diante disso, a política de assistência social a partir do marco constitucional, é concebida como política pública, não contributiva, de direção universal, de responsabilidade estatal e de direito do cidadão. Assim concebida, a assistência social, rompe legalmente com a histórica concepção de filantropia, benemerência e caridade, onde a assistência social é considerada como ajuda ou favor, ocasional, descontínua e emergencial. A partir desse pressuposto, sob a análise de Pereira (1996), a assistência social em tese, deixou de ser uma *alternativa* de direito, para transformar-se em direito, assim também, os demandantes dessa assistência, transformaram-se em sujeitos detentores do direito à proteção sob a responsabilidade do Estado.

Sob a perspectiva do direito, a assistência social está definida pelos artigos 203 e 204 da Constituição, os quais estão descritos fidedignamente,

Art.203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir

¹⁶Participação sociopolítica, conforme Bidarra (2007), “[...] diz respeito às formas de reivindicação de interesses que os grupos e/ou associações políticas explicitam mediante projetos que articulam as suas demandas por direitos e o status da cidadania numa determinada sociedade [...]”. (BIDARRA, 2007, p. 279).

¹⁷“A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BRASIL, 2006, art. 194).

meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. Art. 204. As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com bases nas seguintes diretrizes: I - descentralização político - administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e assistência social; II - participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2006, p. 133).

Assim, pode-se observar que os artigos citados tratam concomitantemente da assistência social estabelecendo os objetivos, as diretrizes, cujas ações governamentais devem ser realizadas com destaque para a descentralização político - administrativa e a participação da população na formulação das políticas, bem como no controle das ações em todos os níveis.

Contudo, as conquistas e os direitos garantidos constitucionalmente às classes subalternas, segundo Pereira (2000), “[...] não frutificaram na prática, sendo ao contrário, alvos de uma ‘contra- reforma conservadora’¹⁸, [...]”. (PEREIRA, 2000, p. 156).

Sob esta lógica, Raichelis (1998), observa que em torno do processo da constituinte, os interesses das classes operárias e burguesas, mais uma vez, diferem-se, no que diz respeito às garantias expressas na Constituição. Com relação à assistência social, observa-se, de um lado, a luta para garantir a todo o cidadão uma assistência social articulada aos direitos sociais e a justiça social. De outro, observa-se à resistência da classe burguesa através de um movimento de difusão de práticas associativistas da sociedade civil expressando assim, o crescimento de organizações privadas que passam a atuar através de programas assistenciais de enfrentamento à pobreza, caracterizando-se como uma forma de responder à “questão social” e à redução das suas ações na área social.

Apesar dos inegáveis avanços políticos tidos no Brasil neste período, decorrente do processo de democratização do país, onde uma nova relação entre o Estado e a sociedade

¹⁸De acordo com Pereira (2000), as principais medidas contra-reformistas adotadas entre 1987-1990 foram: a) “Retorno da prática assistencialista pulverizadas e possível de manipulação clientelista e fisiologista. [...]”; b) “Paralisação, descontinuidade, retrocesso, extinção ou engavetamento de várias conquistas ou propostas reformistas [...]”; c) “Redução orçamentária e desmonte institucional na área social, atingindo mais severamente os setores de transporte público, alimentação e reforma agrária.”; d) “Franca oposição governamental aos avanços constitucionais, com o uso inclusive de manobras que visavam retardar ou dificultar a regulamentação de vários dispositivos da Lei Maior ou mesmo descumprir esses dispositivos [...]”. (PEREIRA, 2000, p. 158).

civil é estabelecida, observa-se que estes avanços também foram acompanhados pelo agravamento da “questão social” em decorrência da *crise brasileira dos anos 80*¹⁹.

Diante desse quadro societário, a “questão social” no Brasil, assume novas configurações na sociedade capitalista em decorrência da redefinição global no campo econômico, político e das relações sociais. Com relação à redefinição global, Soares (2002), retrata em sua análise que, a partir da crise global do modelo social de acumulação capitalista, o Estado através de tentativas de resolução da crise fiscal²⁰, estabelece transformações estruturais que dão lugar a um novo modelo denominado neoliberal²¹, o qual caracteriza-se através da “[...] informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma ‘nova’ pobreza. Ao contrário, portanto, do que se afirma, [...] não impedindo a reprodução do capital [...].” (SOARES, 2002, p. 12).

Deste modo, as propostas neoliberais implementadas pelo Estado, fundamentam-se no sentido de não garantir a universalidade de acesso aos serviços sociais garantidos constitucionalmente, reduzindo assim, o papel do Estado, quanto à garantia dos direitos sociais. Além disso, pode-se considerar ainda que, a partir das premissas do ideário neoliberal, adotados no Brasil, expressa-se o acirramento das desigualdades, bem como o encolhimento dos direitos sociais e o aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social no país.

¹⁹Segundo Raichelis (1998), “[...] a *crise brasileira dos anos 80* pode ser compreendida como expressão particular de uma crise de proporções mais amplas que atinge o capitalismo contemporâneo e assume peculiaridades na formação social brasileira em função do modo como, historicamente, se efetivou a inserção subordinada do Brasil na ordem capitalista internacional. Este processo guarda profundas relações com as transformações operadas no capitalismo em escala mundial e remete, ao mesmo tempo, aos traços particulares de sua realização na sociedade brasileira”. (MOTA, 1995, p. 23 *apud* RAICHELIS, 1998, p. 28).

²⁰Conforme Bidarra (2007), a crise fiscal refere-se ao “Termo que se remete para estudo de James O’Connor (1977) sobre as razões que evidenciaram a impossibilidade de o capitalismo norte-americano continuar reproduzindo o modelo do Estado militar-previdenciário. Para o autor, a denominada **crise fiscal** é produto do perigoso e contraditório papel que o Estado tentou desempenhar para obter níveis expressivos de desenvolvimento econômico. Isso exigiu que o Estado se comprometesse em garantir, simultaneamente, o equilíbrio entre as funções de **acumulação** e **legitimação** política. Para cumprir com estas finalidades, o Estado precisa contar com extraordinários aportes nos fundos públicos. A **crise** tem início, justamente, quando se torna evidente o encolhimento dos fundos públicos, isto é, as diferenças negativas de valores entre o volume de recursos arrecadado com a tributação e o volume de recurso necessário para financiar as atividades econômicas da iniciativa privada. Todavia, essas atividades incorporaram-se ao orçamento estatal porque passaram a ser intitulados como atividades públicas e, por isso, realizadas com os fundos públicos”. (BIDARRA, 2007, p. 286 – grifo da autora).

²¹Conforme Netto (1995), o neoliberalismo consiste em “[...] uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia [...]” (NETTO, 1995, p. 77). Nesta lógica, segundo o autor, o mercado é quem determina o espaço legítimo do Estado, o qual se esgota em prover uma estrutura para o mercado, bem como prover serviços que o mercado não pode fornecer. Como conseqüência, a livre concorrência mercantil deve resolver, espontânea e eficazmente, os problemas econômicos e sociais relevantes. Logo, resta apenas ao Estado zelar pelas boas condições de funcionamento deste mercado.

Num quadro de crise social no Brasil, portanto, segundo Pereira (2000), desenvolveu-se as condições para a disseminação do ideário neoliberal²², período o qual, a proteção social brasileira adotou mais enfaticamente mudanças econômicas e políticas a partir de determinações externas. Estas determinações estavam baseadas nas chamadas medidas de ajuste estrutural preconizadas pelo *Consenso de Washington*²³, o qual impôs uma forte disciplina fiscal, controle da inflação e uma drástica redução da presença do Estado na economia e na sociedade.

A partir da análise de Hein (1997), diante desse contexto, Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República do Brasil pautado na justificativa de modernizar o país para inserí-lo no primeiro mundo, aderindo *posteriormente* às propostas neoliberais, assim, compromete-se com as reformas *indicadas* pelos organismos financeiros internacionais.

Dessa forma, segundo Bidarra (2007), o Brasil inicia um processo de Reforma do Estado²⁴, onde o Estado, através da tentativa de desregulamentação dos direitos sociais, fundamenta-se sob a justificativa de redução de direitos alegando sua impossibilidade de financiar uma cobertura social ampla e sistemática. O que significa então, que reduzir direitos tornara-se uma alternativa para “[...] diminuir a demanda por investimentos e por cobertura estatal para com as mazelas sociais ou a [...] ‘questão social’ que resultara do movimento de reprodução das desigualdades ‘financiado’ pelo processo de superacumulação do modo de produção capitalista”. (BIDARRA, 2007, p. 286-287).

A partir desse pressuposto, observa-se no entanto, que no campo social o governo Collor, manteve uma política de ações residuais com o estímulo e a transferência de verbas

²²Neste período, portanto, segundo Pereira (2000), “Ancorada na tese de que este novo cenário não comportava mais a decisiva presença do Estado, a ideologia neoliberal em ascensão passou, cada vez mais, a avalizar políticas de ingerência privada. Isso teve como resultado uma articulação entre Estado e sociedade no processo de proteção social, concorrendo para o rebaixamento da qualidade de vida e de cidadania de consideráveis parcelas da população do planeta.” (PEREIRA, 2000, p. 159).

²³Segundo Raichelis (1998), *Consenso de Washington* é “[...] a denominação dada a um plano único de medidas de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo governo Norte- americano em reunião ocorrida em Washington em 1989, quando se inaugura a introdução do projeto neoliberal em mais de 60 países [...]”. (RAICHELIS, 1998, p. 71). O referido Consenso caracteriza-se por “[...] um conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticos macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reforma estruturais liberalizantes.” (TAVARES; FIORI, 1993, p. 18 *apud* SOARES, 2002, p. 16).

²⁴Segundo Batista (1999), a reforma é um projeto que coloca em prática a vontade do capital, apresentando uma lógica voltada à privatização dos bens públicos transferindo-os para a iniciativa privada, o que, na esfera pública, construiu-se com o dinheiro público. Esta atitude, além de não alcançar a meta de transformar a poupança pública negativa em positiva, ampliou a dependência ao capital internacional, perdendo-se assim, o poder de decidir sobre a segurança nacional.

públicas para o setor privado para a execução de serviços sociais, reduzindo o papel do Estado no que se refere à responsabilidade das ações na área social, indicando assim, a regressão dos avanços, da política de Assistência Social, garantidos constitucionalmente. .

Assim, pode-se considerar que, a Política de Assistência Social como política pública e de responsabilidade do Estado, percorreu um longo e complexo caminho até a sua regulamentação. Porém, apenas o reconhecimento legal através da Constituição não foi suficiente para realmente ser concretizada, observa-se então que, as políticas sociais no Brasil, principalmente a Política de Assistência Social, enfrentaram, ou melhor, enfrentam muitas resistências para sua efetivação, considerando que o Brasil é um país fortemente influenciado pelas premissas do ideário neoliberal.

1.3.2 Promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS: regulamentação dos direitos garantidos constitucionalmente

Diante do contexto da Reforma do Estado brasileiro pós-constituição, observa-se que no bojo da administração do governo Collor, foi proposto o primeiro projeto para a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, (Lei que regulamenta a assistência social como política pública) projeto o qual foi vetado²⁵ pelo Presidente, que defendia uma assistência social voltada à “população mais carente”, dessa forma, a autora afirma que, Collor reforçou os princípios neoliberais de seletividade e não propôs uma nova alternativa de Lei Orgânica.

Observa-se, portanto, que,

Desde sua gênese, o sistema de proteção social no Brasil apresenta elevado nível de fragmentação, carrega fortes traços de enquadramento seletivo das demandas sociais e uma atuação voltada para a intervenção mais focalizada no atendimento dos mais pobres, cabendo ao Estado o papel de regulação e prevenção dos conflitos entre o capital e trabalho. (FLEURY, 1994, p. 180-181 *apud* RAICHELIS, 1998, p. 86).

²⁵Segundo Hein (1997), “A argumentação para o veto deu-se pela impossibilidade de financiamento aos benefícios de prestação continuada em mensagem enviada no dia 17/09/1990 ao Presidente do Senado, a qual considera que ‘... **Entre as razões ponderáveis, que justificavam o veto, sobressai a da existência, na proposição de as positivas contrários aos princípios da população, sem contudo comprometer-se com a complementação primária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada a maior disponibilidade de empregos e salários dignos**’.” (MESTRINER, 1992, p. 154 *apud* HEIN, 1997, p. 69- grifo da autora).

Com isso, as repercussões são profundas no campo das políticas sociais, que presenciam a redução dos recursos destinados a área, bem como o deslocamento de responsabilidades do Estado no sentido de incentivar as políticas compensatórias voltadas aos mais empobrecidos e vulneráveis, com o objetivo de amenizar os impactos causados pela adesão do modelo neoliberal.

Somente cinco anos após a Constituição Federal de 1988, com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assume a Presidência e a partir de então, a proteção social no Brasil, passa a ser reorganizada. Segundo Pereira (2000), o então presidente defrontou-se com um cenário de estagnação e de destruição do sistema de proteção social já conquistado no país. Neste sentido, destaca-se que após um longo período de negociações e embates, a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS em 07/12/1993, ocorre através da Lei nº 8.742/93 que diante do contexto da difusão das premissas do projeto neoliberal, regulamenta os artigos constitucionais 203 e 204.

Em conformidade com a Lei Maior a LOAS define a assistência social, através do artigo 1º, como “[...] uma política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizadas através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. (CRESS, 2006, p. 202).

Prevê o funcionamento da Política Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social e propõe a responsabilização do órgão gestor nas respectivas esferas de governo, cria órgãos gestores na estrutura da administração pública em nível Federal, Estadual e Municipal responsabilizando-os pelo comando das ações.

A LOAS, também estabelece à assistência social os Princípios e Diretrizes, bem como a estrutura de organização da política. Além disso, destaca a descentralização, a democratização, o compromisso com a equidade e a complementaridade entre o poder público e a sociedade. Nesse sentido, para Bidarra (2007), os princípios e diretrizes expressos na LOAS, diferem a Política de Assistência Social das prerrogativas da filantropia e do assistencialismo, tendo como objetivo a eliminação das formas de exclusão e o compromisso com a defesa dos direitos sociais.

Os Princípios destacados pela autora, encontram-se estipulados na LOAS através do artigo 4º, sendo eles,

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e o direito a

benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993 *apud* BIDARRA, 2007, p. 281).

Outro aspecto destacado pela autora refere-se às Diretrizes estabelecidas na LOAS para a efetivação da Política de Assistência Social, através de um sistema de coresponsabilidades, estes encontram-se expressos no artigo 5º da LOAS, sendo eles,

I – descentralização político administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo; IV – centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 1993 *apud* BIDARRA, 2007, p. 282).

Sob a perspectiva de primazia de responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, Oliveira (2003), considera que esse caráter expresso na LOAS pressupõe uma nova visão de Proteção Social²⁶, a qual, fundamenta-se na universalidade de cobertura e de atendimento, se opondo as antigas formas de atendimento de caráter restritivo e seletivo.

De acordo com Raichelis (1998), a assistência social como política social de função governamental e de responsabilidade estatal definida nas três esferas de poder exige a “[...] formulação de padrões de proteção social, fixação de metas, recursos orçamentários, programas que tenham continuidade, padrões de avaliação da qualidade dos programas e serviços dos impactos sociais, o que supõe uma explícita responsabilidade estatal”. (RAICHELIS, 1998, p. 129).

²⁶A partir da perspectiva do direito, segundo Di Giovanni (1998), entende-se por Proteção Social 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 a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...] Neste conceito, também, 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 da vida social. Ainda os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção fazem parte da vida das coletividades”. (GIOVANNI, 1998 *apud* BRASIL, 2004, p. 25). Dessa forma concebida, a Proteção Social a partir da LOAS deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

Segundo a autora, a assistência social como política pública de responsabilidade estatal não se restringe a uma ação exclusiva dos governos na definição e na direção da política, uma vez que, assegurada legalmente a participação da sociedade civil na formulação, implementação e gestão das políticas sociais nos diferentes níveis de governo. Assim, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se na construção de mecanismos de transferência de parcela de poder do Estado para a sociedade civil. Sob esta perspectiva, a autora afirma que, “[...] a garantia do acesso a bens e serviços como direitos sociais às maiorias excluídas aponta, [...] para a ampliação da esfera estatal, com a incorporação da sociedade [...] na definição das prioridades e na fiscalização da execução das políticas públicas”. (RAICHELIS, 1998, p. 129).

A proposta da LOAS para viabilizar esta perspectiva, conforme Bidarra (2007), se dá através do artigo 5º²⁷ e 6º,²⁸ os quais definem a organização e o funcionamento da Política de Assistência Social em cada nível de governo, assim, a participação da sociedade, no que se refere ao direcionamento da política, se realizará mediante a criação dos conselhos gestores da Política de Assistência Social.

1.3.3 Conselhos gestores: possibilidade de efetivação do controle social da política de assistência social

“Os mecanismos institucionalizados de participação nas políticas sociais - os conselhos [...] apesar de terem sido conquistados sobre pressão, podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais. Mas também podem ser espaços de participação e controle social na perspectiva de ampliação da democracia”.
(CORREIA, 2002, p. 131 - grifo meu).

No quadro de redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas, teve como marco legal a

²⁷Artigo 5º - “A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; **II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;** III- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”. (CRESS, 2006 - grifo meu).

²⁸Artigo 6º - “As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidos por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instancias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área”. (CRESS, 2006)

Constituição Federal de 1988. O surgimento destes novos espaços de participação deu-se no interior dos movimentos sociais e populares, os quais segundo Raichelis (1998), foram protagonistas na formulação de projetos societários que exigiam respostas efetivas do Estado frente à crise social desenvolvida no contexto dos anos 80.

Sob esta perspectiva, observa-se então que os conselhos gestores são provenientes de lutas e demandas populares e de pressão da sociedade, para com o Estado, ativado pela mobilização das classes subalternas, constituindo assim, um espaço contraditório de tensões, conflitos e lutas de diferentes interesses sociais.

Conforme Correia (2002), é neste espaço contraditório que se inserem os conselhos gestores, os quais possibilitam às classes subalternas a “[...] defenderem seus interesses no sentido de influenciar e controlar, de alguma forma, os rumos das políticas sociais [...]”. (CORREIA, 2002, p. 122). Isto significa afirmar que os conselhos gestores podem constituir-se em mecanismos de controle social²⁹ sobre as ações do Estado.

Sob a perspectiva de que a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas através da participação nos conselhos, a autora considera este espaço como um espaço contraditório na medida em que “[...] Por trás desta perspectiva está a concepção de ‘Estado ampliado’³⁰ em que este é considerado perpassado por interesses de classes, ou seja, [...], apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante incorpora demandas das classes subalternas”. (CORREIA, 2002, p. 121).

A autora afirma ainda que sob esta lógica, o campo das políticas sociais é contraditório, pois, através delas o Estado controla a sociedade ao mesmo tempo em que apreende algumas de suas demandas. Assim, Correia (2002), diante da contradição considera o controle social como,

[...] atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controla-las para que estas atendam, cada vez mais, as demandas sociais e aos interesses das classes subalternas. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão

²⁹Controle social conforme Raichelis (1998), “significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados”. (RAICHELIS, 1998, p. 40-41).

³⁰Segundo Correia (2002), Estado ampliado refere-se a “Expressão que designa a concepção de Estado em Gramsci. Nesta, o Estado, por incorporar também a sociedade civil com seus aparelhos de hegemonia, além da sociedade política com sua função coercitiva, amplia sua função: manter o consenso de uma classe sobre a outra. E, portanto, apreende, por vezes, demandas das classes subalternas”. (CORREIA, 2002, p. 121).

pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população [...]”. (CORREIA, 2002, p. 121).

De forma semelhante, Bidarra (2006), considera que os conselhos gestores podem ser, ao “[...] mesmo tempo, arenas para a representação e para as disputas entre propostas totalmente diferenciadas, mas também podem ser foros de preservação ao tipo de gestão política que melhor corresponda aos interesses dos governantes”. (BIDARRA, 2006, p. 43).

Sob esta lógica a autora observa a importância dos conselhos gestores como espaços públicos democráticos, onde os sujeitos disputam o controle sobre os instrumentos que direcionam a política. Sendo necessário ainda, que haja a ampliação e a consolidação da democracia garantindo a existência destes espaços que proporcionam a visibilidade de disputas entre os diferentes interesses sociais.

Para a autora,

Os espaços públicos são os canais privilegiados para os encontros, a explicitação, as disputas e as negociações entre aqueles que defendem posições diferenciadas quanto ao nível de partilha da riqueza social transferidas pelas políticas públicas [...]. (BIDARRA, 2006 , p. 48).

Neste sentido, os espaços públicos são espaços legítimos para a representação dos diferentes interesses sociais.

Diante disso, Raichelis (1998), também retrata a importância dos conselhos gestores, como mecanismos de controle social, no campo das políticas sociais, como expressão da conquista da sociedade mediante a novos espaços de participação social e exercício de cidadania, os quais possibilitam a participação popular na gestão das políticas sociais e a inclusão destes sujeitos no processo de decisão política. Ou seja, proporcionam o compartilhamento do poder estatal com as organizações sociais.

Assim, a participação da sociedade no controle da direção das políticas sociais se efetiva por meio dos conselhos gestores, que se constituem em elementos fundamentais de controle social sobre as ações do Estado.

Segundo Correia (2002), a institucionalização da participação e descentralização na gestão das políticas que compõe a Seguridade Social, está expressa no artigo 194³¹ da Constituição, e encontram-se detalhadas nas respectivas Leis Orgânicas que as regulamentam.

³¹Ver Constituição Federal de 1988, artigo 194, inciso VII.

Conforme a autora, a participação da sociedade nestas políticas são fundamentais a partir da concepção do controle social, na medida em que os segmentos sociais organizados têm a possibilidade de participar desde a formulação dos planos, programas e projetos, no acompanhamento de suas execuções, bem como na definição dos recursos destinados as políticas para que estas atendam aos interesses coletivos.

Dessa forma, institui-se os conselhos gestores como um espaço de participação social, os quais integram-se por meio dos representantes dos segmentos sociais para definirem a implementação e o controle das políticas sociais.

No que refere-se à Política de Assistência Social, segundo Correia (2002), o artigo 204 da Constituição posteriormente reafirmado e regulamentado pela LOAS, através do artigo 5º inciso II, que garante a gestão descentralizada e participativa mediante a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, bem como pelo artigo 6º, que aprova a participação das entidades e organizações de assistência social nos espaços de decisão da política.

Conforme Correia (2002), o controle social da Política de Assistência Social se dá na luta pela garantia da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado para a efetivação das necessidades humanas básicas em sua plenitude natural, social, econômica e política.

2 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-PNAS E A MATERIALIDADE DA POLÍTICA ATRAVÉS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SUAS

Ao longo dos anos, a assistência social esteve relacionada às práticas de ajuda aos subalternos através de uma ação caritativa e filantrópica. A formação social patrimonialista e a estrutura econômica baseada na concentração da riqueza social estiveram na base da constituição histórica da assistência social no país, que desenvolveu-se, por um longo período, sob a inspiração do favor aos socialmente excluídos considerando-os como incapazes de proverem sua própria subsistência.

Foi a partir de 1988 com a Constituição Federal, que a assistência social passou a integrar o sistema de Seguridade Social do país, o que significa que teoricamente as ações na área social não poderiam mais ser caracterizadas como práticas de ajuda e/ou favor, mas sim como um direito do cidadão e de responsabilidade estatal. A partir de então, as ações na área da assistência social passaram a ser realizadas de forma descentralizada e participativa, cuja responsabilidade da coordenação, bem como o estabelecimento das normas gerais da Política, segundo a Política Nacional de Assistência Social de 2004, caberiam à esfera federal.

No entanto, apesar da grande conquista da sociedade ao garantirem a assistência social como um direito, o modelo neoliberal adotado pelo país não permitiu garantir a universalização da assistência social. O desmonte das políticas sociais a partir da adesão deste modelo tornou-se inevitável, na medida em que pode-se observar que,

Este processo é responsável por um redirecionamento do papel do Estado que ao invés de políticas sociais públicas, que garantam a reprodução da força de trabalho, adota a perspectiva do *Estado mínimo para o social e máximo para o capital*, tendo este como pressuposto a desregulamentação da força de trabalho, associada a uma desresponsabilização perante a “questão social”. Esse processo de transformação do padrão de intervenção do Estado na “questão social” dá origem a um tipo de intervenção que preconiza a participação [...] da sociedade civil. (SITCOVSKY, 2008, p. 167-168- grifo do autor).

A desresponsabilização do Estado perante as políticas sociais proporcionou, portanto, o não favorecimento da efetiva construção desse campo social como um campo de garantia de direitos.

Assim, pode-se observar que ao longo do desenvolvimento da assistência social como política pública o,

[...] atendimento socioassistencial no país foi sendo configurado sob a idéia de um Estado mínimo para o social. Daí porque a assistência social foi transformada mais em um conjunto de ações de caráter circunstancial e precário, oferecida aos mais “necessitados”, com forte tendência de retirar o usuário do convívio familiar e comunitário, do que uma política de garantia de direitos para todos que deles necessitassem. (SUAS, 2007, p. 8).

A partir dessa perspectiva, Mota, Maranhão e Sitcovsky (2008), consideram que o desmonte das políticas sociais possibilitou que os antigos conceitos, que ao longo da história caracterizaram a política de assistência social como uma política de ações fragmentadas e descontínuas, não fossem totalmente superados.

Contudo, ao considerar como um avanço importante a legitimação e inserção da assistência social no tripé da Seguridade Social do país, bem como a aprovação da LOAS onde ambos legitimam e estabelecem a assistência social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão, é necessário ponderar que esse processo ocorreu numa conjuntura adversa à expansão dos direitos sociais. Assim, a sua implementação revelou uma “[...] acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações”. (MOTA;MARANHÃO;SITCOVSKY, 2008, p. 186). Portanto, todos os avanços reconhecidos não foram suficientes para concretizar um sistema público e descentralizado com efetividade de política pública.

Com a intenção de romper com esses conceitos, superar esse quadro e com o objetivo de redesenhar a Política de Assistência Social, conforme a Política Nacional de Assistência Social-PNAS de /2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS³², por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, elabora e aprova em 2004 a nova Política Nacional de Assistência Social-PNAS, a qual traduz em seu conteúdo o cumprimento das

³²Segundo SUAS (2007), o MDS, criado em 23 de janeiro de 2004, é o responsável pelo projeto que reúne a Política de assistência social, a segurança alimentar, nutricional e renda de cidadania em torno de um novo patamar de desenvolvimento social e de combate à fome. Conforme Lopes (...) “[...] a criação do MDS pretendeu alterar a situação até então vivida pelas políticas de proteção social no Brasil, que existiam sem lócus institucional próprio e limitadas à implementação de poucas e fragmentadas ações, desarticuladas, de baixa cobertura e reduzida efetividade social, centralizadas nacionalmente e desrespeitando a realidade e as necessidades locais e com parco e pulverizado orçamento [...] O MDS constituiu-se pela decisão de possibilitar integrar áreas estratégicas para o cumprimento do plano de governo no que diz respeito às políticas de combate á pobreza [...]”. (LOPES, 2006, p. 80).

deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social³³, bem como proporciona a materialidade da Política de acordo com o que estabelece a LOAS. Assim, segundo a PNAS/2004, “O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social”. (BRASI, 2004, p. 39).

Conforme Lopes (2006), é justamente na PNAS/2004 que são definidas as bases para o novo modelo de gestão para a Política de Assistência Social o SUAS. Segundo a autora,

[...] O Sistema se constitui na regulação e organização em todo o território nacional do atendimento às necessidades de proteção e seguridade sociais por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos, objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS [...]. (LOPES, 2006, p. 83).

Segundo Mota, Maranhão e Sitcovsky (2008), para que se efetive a nova direção da Política de Assistência Social, no conteúdo da PNAS/2004 foram conservados os Princípios³⁴ e as Diretrizes³⁵ contidos na LOAS, dentre eles a prioridade de atendimento a necessidades humanas e sociais, a universalização dos direitos sociais e do acesso a benefícios e serviços a todos os que necessitarem, o respeito à dignidade do cidadão, e entre outros.

Mantém-se, também, as diretrizes de descentralização político-administrativa, participação popular, primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social. Além disso, há redefinições relevantes que a nova Política traz em seu conteúdo, as quais destaca-se, a ênfase na centralidade da família, a dimensão socioterritorial, os serviços socioassistenciais e os modos de estruturação hierarquizadas das proteções, que diferem-se entre básica e especial³⁶, alterando assim, a dimensão genérica considerada anteriormente na LOAS. (SUAS, 2007).

³³De acordo com a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, na cidade de Brasília, aprovou uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil. Deliberou pela implantação do SUAS, modelo de gestão para todo território nacional, que objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo instituído pela LOAS. (BRASIL, 2005).

³⁴Os Princípios estabelecidos pela PNAS/2004 são os mesmos Princípios determinados pela LOAS, cuja definição já foi citada anteriormente neste trabalho. Para remeter-se a definição ver página 35-36.

³⁵As Diretrizes estabelecidas pela PNAS/2004 são as mesmas Diretrizes determinadas pela LOAS, cuja definição já foi citada anteriormente neste trabalho. Para remeter-se a definição ver página 36.

³⁶Os tópicos de proteção social básica e especial serão abordados com ênfase mais adiante.

A PNAS/2004 também estabelece os Objetivos³⁷, bem como define os Usuários³⁸ desta Política.

Conforme a PNAS/2004, o SUAS define e organiza ainda, elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social permitindo a normatização de um padrão dos serviços, qualidade de atendimento, bem como uma nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. (BRASIL, 2005). A PNAS/2004, traz a concepção da assistência social sob a perspectiva de política pública, cujos principais pressupostos referem-se à territorialização³⁹, a descentralização, a matricialidade⁴⁰ a intersectorialidade entre as demais políticas setoriais.

Além disso, a nova Política de Assistência Social que institui o SUAS, como anteriormente citado, define dois patamares de proteção social: a básica e a especial.

Segundo Silveira e Colin (2006), a proteção social básica expressa na NOB/SUAS traz em seus objetivos o enfrentamento das vulnerabilidades e a prevenção das situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, de aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Conforme as autoras, a proteção social básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, considerando esta como decorrente dos “[...] resultados das condições sócio-econômicas, e expressões dos modos de vida que

³⁷Segundo a PNAS/2004, “A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob esta perspectiva, objetiva: - Prover 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 e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; - Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade família, e que tenham a convivência familiar e comunitária”. (BRASIL, 2004, p. 33).

³⁸Conforme a PNAS/2004, “Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, 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; identidades 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”. (BRASIL, 2004, p. 33).

³⁹“O território é a base de organização do SUAS, mas é necessário elucidar que ele representa muito mais do que um espaço geográfico [...]. Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de vínculos cotidianos, de inter-relações, disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que expressam significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. É também terreno das políticas públicas, onde se concretize as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”. (SUAS, 2007, p.31).

⁴⁰“Na PNAS e no SUAS, a matricialidade familiar significa que o foco da proteção social está na família, princípio das ações a serem desenvolvidas pelo poder público. Mas, como bem diz a NOB-SUAS, não existe família enquanto modelo idealizado e sim famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos e re-arranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias. Nesse sentido, entende a família ‘como núcleo afetivo, vinculada por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero”. (NOB/SUAS, 2005 apud SUAS, 2007, p. 34).

resultam em pobreza, privação [...] e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social”. (SILVEIRA;COLIN, 2006, p. 21).

Neste sentido, como exposto na PNAS/2004, os serviços de proteção social básica, serão realizados por intermédio dos Centros de Referência de Assistência Social-CRAS⁴¹, territorializados de acordo com o porte do município, bem como em outras unidades básicas e públicas de assistência social e também de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS. (BRASIL, 2004).

Com relação à proteção social especial esta divide-se em proteção social especial de média⁴² e alta⁴³ complexidade. Silveira e Colin (2006), fundamentadas no que a NOB/SUAS preconiza, afirmam que esta modalidade de proteção tem como objetivo 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”. (SILVEIRA;COLIN, 2006, p. 21).

Neste sentido, conforme a PNAS/2004, os serviços de proteção social especial serão realizados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social-CREAS⁴⁴. Porém, como exposto na PNAS/2004, os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. (BRASIL, 2004). Os serviços realizados nos CREAS visam à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, caracterizando-se de forma diferenciada dos serviços prestados na proteção social básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

A PNAS/2004, também estabelece a implementação de uma rede socioassistencial⁴⁵, com base no território, a fim de constituir um dos caminhos da Política

⁴¹O Centro de Referência de Assistência Social- CRAS será abordado com ênfase mais adiante neste mesmo capítulo.

⁴²Para verificar os serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, ver a Política Nacional de Assistência Social de 2004.

⁴³Para verificar os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, ver a Política Nacional de Assistência Social de 2004.

⁴⁴Este trabalho não tem como objetivo aprofundar-se nos serviços de Proteção Social Especial, os quais envolvem os CREAS, assim para maiores informações sobre este equipamento social e dos serviços prestados nesta modalidade de proteção social, verificar a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS e a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004.

⁴⁵Segundo a NOB/SUAS (2005), a rede socioassistencial caracteriza-se como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação dentre todas estas unidades de provisão e de proteção social a hierarquia de básica e especial. (BRASIL, 2005).

para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua “[...] diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar”. (BRASIL, 2005, p. 92).

Mota, Maranhão e Sitcovsky (2008), consideram importante ressaltar que anteriormente à criação do SUAS os serviços prestados caracterizavam-se de forma dispersa, fragmentária e multiforme. Os autores ressaltam ainda, que a criação do SUAS pode possibilitar uma normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços prestados considerando as particularidades regionais e locais onde estes serviços serão prestados. Assim, com a implantação do SUAS há,

[...] a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; [...] superação da ideologia da caridade e do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e de profissionalismo da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implementação da proposta. (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2008, p. 190-191 - grifo do autor).

Pode-se considerar, portanto, que com a implantação do SUAS, este novo Sistema pode proporcionar o reordenamento das redes sociassistenciais objetivando o atendimento da população usuária, na direção da superação de ações segmentadas, fragmentadas, pontuais e assistencialistas, por um modelo de gestão unificado, continuado que venha a garantir os direitos sociais.

Para que isto ocorra de fato, a PNAS/2004 sugere o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil através da construção da rede socioassistencial, a qual seja composta por organizações governamentais-OGs e não-governamentais- ONGs.

Segundo a PNAS/2004, o Estado deve ser o coordenador do processo de integração entre as organizações governamentais e não-governamentais.

Assim,

No caso da assistência social, a constituição da 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, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos [...]. (BRASIL, 2004, p. 41).

Neste sentido, conforme Silveira e Colin (2006), o reordenamento da rede socioassistencial constitui um dos caminhos para superar a fragmentação e a pulverização na gestão dessa política, o que supõe “[...] a adoção de mecanismos que possibilitem ampliar a cobertura nos territórios de referência e integralizar ações que enfrentem e alterem os processos geradores dos carenciamentos e das situações [...] de privação e violação dos seus direitos”. (SILVEIRA; COLIN, 2006, p. 26).

Dessa forma, pode-se considerar que todos estes elementos reunidos compõem o redesenho da assistência social proporcionando assim, através do SUAS, a materialidade da Política de Assistência Social prevista e legitimada na LOAS garantindo deste modo, ao usuário uma política pública, não contributiva, de responsabilidade estatal e de direito do cidadão.

Sendo, portanto, o Centro de Referência de Assistência Social-CRAS uma unidade de referência à população usuária no acesso aos direitos socioassistenciais, para melhor compreensão deste equipamento social, será abordado no próximo ponto as características, serviços, programas e projetos que compõe o CRAS, dando ênfase no processo de implementação deste equipamento no município de Toledo-PR através da habilitação do município no SUAS.

2.1 ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SUAS NO MUNICÍPIO DE TOLEDO A PARTIR DAS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-CMAS

A partir deste ponto será exposto os resultados da pesquisa realizada junto aos sujeitos selecionados para a mesma. Tais sujeitos, como observado na introdução deste trabalho, compõem o CMAS de Toledo, cujas representações correspondem a uma representação governamental e uma não governamental.

Assim, para compreender o processo percorrido pelo município de Toledo, a partir das deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, para a efetiva habilitação do município no SUAS através da gestão básica e a conseqüente implementação dos CRAS por meio da proteção social básica, se faz necessário apresentar uma breve contextualização do município, bem como o perfil dos conselheiros municipais entrevistados.

2.1.1 Breve contextualização do município de Toledo

O município de Toledo está localizado na região oeste do Paraná, e conforme diagnóstico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / 2006 apresenta uma população estimada de 107.932 habitantes. (IBGE /2007).

A extensão territorial do município é de 1.432 Km² de área urbana e rural, dividido em 21 bairros⁴⁶ e 09 distritos⁴⁷. A área urbana apresenta uma população total de 81.511 habitantes e a área rural se apresenta com uma população de 16.689 habitantes, ambas apresentam uma estrutura com água, luz, esgoto, escolas, postos de saúde e unidades volantes de atendimento. Desta forma, conforme demonstra o Plano de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU) e análise sócio econômica apresentada pelo IPARDES / PR, a população do município de Toledo está concentrada na área urbana perfazendo um total de 80% das famílias⁴⁸.

Ao observar os índices de pobreza do município de Toledo constata-se que, ao considerar um total de 26.985 famílias, há 5.400 famílias que convivem com renda per capita de até ½ salário mínimo mensal, e ainda destas, 3.214 apresentam um per capita de 120,00 (cento e vinte reais), o que as tornam possíveis usuárias dos programas de transferência de renda do governo federal⁴⁹.

A população com renda per capita de ½ salário mínimo é de 16.980 pessoas. Conforme Mapa da Pobreza⁵⁰, este número pode ser melhor analisado em um diagnóstico por faixa etária:

QUADRO 1 - FAIXA ETÁRIA

⁴⁶Os bairros estão dispostos da seguinte forma: Centro, com 10.804 habitantes; Jd. La Salle, com 1.640 habitantes; Jd. Santa Maria, com 1.742 habitantes; Jd. Coopagro, com 4.703 habitantes; Vila Industrial, com 5.549 habitantes; Jd. Gisela com 5.125 habitantes; Jd. Porto Alegre, com 4.204 habitantes; Jd. Independência, com 347 habitantes; Jd. Concórdia, com 3.931 habitantes; Vila Operária, com 2.306 habitantes; Jd. Europa e América, com 8.143 habitantes; Vila Pioneiro, com 16.729 habitantes, Pinheirinho, com 171 habitantes; Jd. Bressan, com 2.341 habitantes, Vila Panorama, com 5.667 habitantes; São Francisco, com 3.192 habitantes; Cerâmica Prata, com 135 habitantes; Jd. Parizotto, com 342 habitantes; Jd. Pancera, com 2.247 habitantes; Vila Becker, com 932 habitantes e Tocantins, com 761 habitantes. (Fonte: Política de Atendimento à Família do Centro de Referência de Assistência Social).

⁴⁷Os distritos estão dispostos da seguinte forma: Novo Sarandi, com 2.754 habitantes; Vila Nova, com 2.094 habitantes; São Miguel, com 587 habitantes; Novo Sobradinho, com 892 habitantes; Vila Ipiranga, 920 habitantes; Dois Irmãos, com 591 habitantes; Dez de Maio, com 1.829 habitantes; Concórdia do Oeste, com 916 habitantes e São Luiz do Oeste, com 838 habitantes. (Fonte: Política de Atendimento à Família do Centro de Referência de Assistência Social).

⁴⁸Fonte: Política de Atendimento à Família através do Centro de Referência de Assistência Social do Município de Toledo.

⁴⁹Estas informações podem ser encontradas no endereço eletrônico: www.mds.gov.br.

⁵⁰Informações extraídas da Política de Atendimento à Família através do Centro de Referência de Assistência Social no Município de Toledo.

Faixa etária	Nº de habitantes
0 a 6 anos	3452
07 a 14 anos	3361
15 a 24 anos	2512
25 a 59 anos	6053
60 anos ou mais	1601

FONTE: Política de Atendimento à Família através do Centro de Referência de Assistência Social do Município de Toledo.

A economia do município está voltada para a agroindustrialização, seguida de indústrias, comércios e agricultura.

Diante desse contexto, é que se situa o Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS como órgão normativo, deliberativo, controlador e fiscalizador das ações de assistência social no município de Toledo.

2.1.2 O conselho municipal de assistência social e o perfil dos sujeitos da pesquisa

A partir deste subitem será trabalhada a análise dos dados da pesquisa através das entrevistas realizadas com profissionais assistentes sociais conselheiros municipais do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS de Toledo.

Atualmente o CMAS de Toledo é composto⁵¹ por dez representantes do segmento governamental, os quais estão dispostos da seguinte forma: dois representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, um representante da Secretaria Municipal de Educação, um representante da Secretaria Municipal de Saúde, um representante da Secretaria Municipal da Fazenda, um representante da Assessoria Jurídica do Município, um representante da Fundação Toledo (FUNTEC), um representante do Núcleo Regional de Educação de Toledo, um representante da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e um representante da 20ª Regional de Saúde, totalizando as dez representações do segmento governamental.

O CMAS também é composto por sete representações do segmento não-governamental, os quais estão dispostos da seguinte forma: dois representantes de entidades

⁵¹Os dados obtidos sobre a composição do CMAS puderam ser coletados através de uma relação dos conselheiros municipais, a qual foi disponibilizada pelo Departamento Técnico da Secretaria de Assistência Social. A relação não será apresentada em sua íntegra no decorrer do trabalho, pois a mesma contém informações pessoais dos conselheiros, como por exemplo: telefone, e-mail, endereço, documentos pessoais como Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e etc.

que trabalham com crianças e adolescentes, um representante de entidades que trabalham com Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD), um representante de entidades relacionadas às pessoas idosas, um representante da Associação dos Profissionais Assistentes Sociais, um representante dos Sindicatos dos Trabalhadores de Toledo e um representante das Associações de Pais e Mestres das Escolas Públicas (APMEP) totalizando as sete representações do segmento não-governamental.

A partir da análise da composição do CMAS pode-se perceber que o CMAS de Toledo não constitui-se como um conselho paritário, isso pode ser evidenciado na medida em que há disparidade na composição do Conselho, aonde este constitui-se por dez representações governamentais e sete representações não-governamentais.

Sendo o CMAS de Toledo o universo da pesquisa, como já observado, instituiu-se uma amostra intencional, selecionando como sujeitos da pesquisa dois profissionais assistentes sociais, um de representatividade do segmento governamental e outro de representatividade do segmento não-governamental, cuja participação no Conselho compreende a gestão de 2006/2007 e 2007/2008. Os sujeitos da pesquisa participaram do processo de decisão e deliberação sobre a implantação do SUAS e implementação do CRAS no município de Toledo.

Para a coleta de dados referentes à pesquisa junto aos profissionais assistentes sociais que estão vinculadas ao CMAS de Toledo, elaborou-se um formulário⁵² para as entrevistas, o qual foi composto por duas perguntas centrais, estas colaboraram para que os objetivos da pesquisa fossem alcançados.

A partir da entrevista realizada com os conselheiros municipais foi possível estabelecer o perfil dos sujeitos entrevistados, o qual pode ser identificado de maneira mais nítida, a partir do quadro a seguir:

QUADRO 2 – PERFIL DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Profissional	Formação Profissional	Instituição em que se formou	Vínculo Empregatício	Segmento	Representatividade	Tempo como conselheiro municipal
A1	Assistente Social	UNIOESTE/Toledo	Efetivo	Gov.	Titular	4 anos
A2	Assistente Social	UNIOESTE/Toledo	Contratado	Não- Gov.	Titular	10 anos

Fonte: dados da pesquisa.

⁵²O formulário encontra-se em apêndice 1.

Com os dados coletados⁵³ passou-se para a sistematização dos mesmos, cujo texto foi disposto de forma corrente para a identificação da ordem de prioridade das categorias presentes nas falas dos entrevistados, relacionando-as com a delimitação do objeto, com a pergunta central do estudo e com os objetivos do mesmo, aonde a partir deste movimento foram eleitos os principais eixos que nortearam o objeto.

2.1.3 O processo de implantação do SUAS: das discussões à habilitação

No município de Toledo as discussões sobre a implantação do SUAS pode ser observada a partir da leitura das ATAS⁵⁴ do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, as quais trazem em seu conteúdo as discussões e deliberações do Conselho sobre a nova proposta de gestão da Política. Dentre elas, pode-se destacar a ATA de nº93, do dia treze de agosto de 2004 que traz a primeira apresentação oficial, registrada em ATA, ao CMAS em reunião extraordinária com o intuito de expor aos conselheiros municipais a nova direção da Política de Assistência Social, cuja gestão se realizará através do SUAS,

A apresentação foi feita pela Presidente do CMAS, Simone Ferrari que apresentou a nova proposta que traz mudanças na implantação dos serviços de assistência social [...] O SUAS dará uma nova visão à área social, os serviços serão classificados de acordo com o grau de complexidade e competência de manutenção também [...]. (CMAS, 2004, ATA nº93).

Segundo a PNAS/2004, a partir da implantação do SUAS os serviços⁵⁵, programas⁵⁶, projetos⁵⁷ e benefícios⁵⁸ deverão ser reorganizados em todo o território nacional de forma que possam ser realizados de acordo com os objetivos assegurados na LOAS, integrando as três esferas governamentais em uma única ação em favor da garantia dos direitos sociais. (BRASIL, 2004).

De acordo com o que estabelece a PNAS/2004 a Norma Operacional Básica do SUAS- NOB/SUAS (2005), que tem por finalidade regular e disciplinar a gestão da Política de Assistência Social em todo o território brasileiro, aborda em seu conteúdo as diretrizes

⁵³Os dados coletados foram obtidos através da leitura da ATAS e das entrevistas com os sujeitos da pesquisa.

⁵⁴As ATAS do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS não possuem numeração de página, por este motivo não serão indicadas no decorrer do texto.

⁵⁵Para remeter-se à definição de serviços ver NOB/SUAS.

⁵⁶Para remeter-se à definição de programas ver NOB/SUAS.

⁵⁷Para remeter-se à definição de projetos ver NOB/SUAS.

⁵⁸Para remeter-se à definição de benefícios ver NOB/SUAS.

deste novo sistema, a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam, a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais, a forma de gestão financeira, bem como os níveis de gestão de cada uma das esferas governamentais. (NOB/SUAS, 2005).

A preocupação com a redefinição da direção da Política de Assistência Social, no que diz respeito aos níveis de complexidade, a relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais, bem como a forma de gestão financeira, pôde ser observada nas discussões do CMAS, na medida em que o Conselho traz especialmente na ATA de nº 93 em seu conteúdo, que,

Durante a apresentação os conselheiros identificaram as ações prioritárias para o funcionamento do CRAS, bem como os serviços de proteção social básica, de média e alta complexidade, a relação público/privado, a definição das esferas de competência, do financiamento [...]. (CMAS, 2004, ATA nº93).

Os níveis de gestão do SUAS, segundo a NOB/SUAS, comporta quatro tipos de gestão, dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. A gestão Municipal da Assistência Social é estabelecida de acordo com a PNAS/2004 em níveis que diferem entre gestão inicial⁵⁹, básica⁶⁰ e plena⁶¹, os requisitos para a habilitação dos municípios nos níveis de gestão são definidos na NOB/SUAS, a qual exige instrumentos de comprovação para que a habilitação seja efetivada⁶².

A partir da leitura das ATAS do CMAS e de entrevistas realizadas com conselheiros municipais identificou-se que o município de Toledo aderiu à habilitação na gestão Básica, por considerar que o município atendia, naquele momento, aos critérios estabelecidos para a sua adesão. Isso pode ser evidenciado, na medida em que consta em ATA a discussão e deliberação do CMAS sobre a implantação do SUAS a partir da habilitação do

⁵⁹Conforme a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), a gestão inicial é o nível onde os municípios não se habilitam à gestão plena ou à básica, recebendo recursos da União (BRASIL, 2005).

⁶⁰Conforme a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), gestão básica é o nível onde o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições (BRASIL, 2005).

⁶¹Conforme Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), gestão plena é o nível total das ações assistenciais, onde o gestor assume a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município (BRASIL, 2005).

⁶²Com relação aos documentos necessários para iniciar o processo de habilitação do município no SUAS através das gestões: inicial, básica e plena, encontram-se no anexo 1.

município na gestão Básica, a deliberação ocorreu em quatro de agosto de 2005 e está descrita na ATA de nº 105/05 que trata da,

[...] apreciação da habilitação do município no Sistema Único de Assistência Social [...] Em seqüência foi explicado aos presentes a portaria nº385 de 26 de julho de 2005, que estabelece requisitos complementares de transição e expansão dos serviços socioassistenciais co-financiados pelo Governo Federal, no âmbito do SUAS para o exercício de 2005. A Presidente Simone Ferrari fez uma ampla explanação do que é a implantação do SUAS no município de Toledo na gestão Básica do SUAS, colocado em votação, foi aprovado com uma abstenção a habilitação do município de Toledo na gestão Básica do SUAS, requisito para a inclusão do município no SUAS [...]. (CMAS, 2005, ATA nº 105/05).

Através das informações contidas nos registros das ATAS do CMAS, bem como a partir das entrevistas realizadas com os sujeitos, pode-se perceber no movimento de discussão, de decisão e deliberação sobre a implantação do SUAS em Toledo, que os sujeitos trouxeram em suas falas categorias relevantes, dentre elas elecou-se três categorias chaves, as quais possibilitam que os objetivos específicos da pesquisa sejam alcançados.

Para que haja melhor compreensão sobre o movimento percorrido pelo CMAS de Toledo no processo dessa decisão, a partir do próximo ponto a pesquisa será dividida em três eixos, os quais vão de encontro com as categorias apresentadas nas falas dos entrevistados. Estes eixos estão dispostos da seguinte forma: controle social, processo deliberativo e processo de implementação do CRAS no município de Toledo.

Vale ressaltar que, apesar da categoria controle social não ser um dos objetivos específicos, a fala dos sujeitos entrevistados evidenciaram a questão, tornando, portanto, necessário discorrer sobre o assunto.

2.1.4 Conselheiros gestores: sujeitos do controle social

Com relação à decisão dos conselheiros em deliberarem a favor da habilitação do município no SUAS através da gestão básica, em entrevista realizada com os conselheiros municipais, questionou-se como que se deu o processo de discussão para a deliberação do Conselho com relação à habilitação, que relatam, a partir do seu ponto de vista o processo vivenciado pelo CMAS,

O que houve junto ao Conselho? Houve toda uma discussão do que era o SUAS, o que ele trazia de novo, quais eram os novos procedimentos, agora com relação à habilitação? Esse processo, a forma de implantação, isso aconteceu de forma interna na Secretaria de Assistência Social. O que deveria ser deliberado com relação a isso no Conselho, sempre se levou já o que se tinha em mente para que fosse aprovado, para que fosse conduzido, direcionado, para que o Conselho deliberasse com relação a isso. (A1)

No que diz respeito à deliberação, diante da fala dos conselheiros entrevistados, o que pode-se perceber é que houve uma organização por parte do Departamento Técnico da Secretaria de Assistência Social, órgão gestor da Política no município, aonde ocorreu todo o processo de decisão para habilitação do município na gestão básica. Posteriormente a essa decisão levou-se ao Conselho Municipal de Assistência Social para que este deliberasse com relação à decisão tomada pelo órgão gestor da Política no âmbito municipal. Essa afirmação pode ser evidenciada, também, na fala do entrevistado (A2), o qual afirma que,

Essa discussão ela não aconteceu na verdade, o que aconteceu dentro do Conselho é que tinha que se aprovar a adesão, porque senão os recursos não vêm. Então, após aprovar a adesão da gestão Básica foi apresentado o que era a gestão Básica e quais as exigências da gestão, mas também... não se pensou os serviços que o município teria que prestar com esta gestão, não houve um amadurecimento dos conselheiros quanto a isso. Eu acredito que no Conselho, eu sinto que os conselheiros eles deixaram para a Secretaria de Assistência, entendeu? ” - ah.... se você falou que é bom, então ta...! ”. (A2).

Em decorrência da nova proposta de gestão da Política, novas exigências são colocadas com demandas mais complexas para os conselheiros, requerendo maior capacitação técnica e política para o acompanhamento da implantação do SUAS.

Assim, com o SUAS, novos desafios se colocam, tanto para gestores municipais e estaduais como para o controle social. O reordenamento da assistência social, de base territorial e de serviços de proximidade, segundo SUAS (2007), tende a fortalecer as instâncias locais e criar “[...] uma arquitetura institucional alimentadora de novas relações e nova cultura política, que possam fortalecer arranjos institucionais integradores do SUAS, bem como o protagonismo dos gestores públicos, trabalhadores e usuários comprometidos com a sua implantação”. (SUAS, 2007, p.16).

Deste modo, as conferências e os conselhos gestores, nas três esferas governamentais tornam-se espaços privilegiados de interlocução e negociação política e

ainda, como um instrumento de controle social sob as ações do Estado, fundamentais para a democratização da política de assistência social.

No entanto, o que pode-se observar na fala do conselheiro A2 é que,

[...] o Conselho não toma um posicionamento! É bem cômodo para ele, ir uma vez por mês e erguer a mão e ninguém perguntar nada, até porque as coisas são levadas tudo a “toque de caixa” com aquele discurso de que se não votar vai perder. Então deixa perder, porque eu sempre falo para os conselheiros, o dia que perder não vão mais trazer a “toque de caixa” as coisas, porque o “toque de caixa” às vezes é necessário porque também chega em cima da hora, mas, às vezes também é estratégia para ninguém questionar, e a gente vê assim uma direção muito grande no nosso Conselho. (A2).

Segundo Bidarra (2006), como citado anteriormente, os conselhos gestores podem ser “[...] ao mesmo tempo, arenas para a representação e para as disputas entre propostas totalmente diferenciadas, mas também podem ser foros para a representação do tipo de gestão política que melhor corresponda aos interesses dos governantes”. (BIDARRA, 2006, p. 43).

Diante disso, é possível afirmar que o espaço dos conselhos, por um lado, possibilita a concretização expressa na Constituição Federal de 1988, pois os mesmos representam o fortalecimento dos espaços de decisão política entre o poder governamental e sociedade civil. Por outro lado, não se pode esquecer que os conselhos nascem e desenvolvem suas ações sob as regras constituídas no interior da sociedade burguesa, o que limita e restringe seu poder de decisão. Assim, os conselhos podem ser considerados como espaços contraditórios, de negociações e interlocuções políticas, de lutas, conflitos e disputas de diferentes interesses, no caso, disputas por diferentes projetos sociais.

Com relação à importância do controle social, é possível observar na fala do entrevistado A2 a preocupação em desenvolver, enquanto representante da sociedade, o papel de fiscalizador das decisões que envolvem a política,

[...] o principal papel do conselheiro é o papel do controle social. Então, quando, eu pergunto assim, “ah... quanto gastou?”, gente, eles acham isso o cúmulo, acham... “ah.. ta duvidando!”. Gente, o principal papel do conselheiro no Conselho Municipal é o controle social, como se faz controle social se você nem sabe o quanto está sendo gasto? (A2).

Porém, o que se pode perceber a partir da fala do entrevistado é que essa preocupação de desenvolver as funções de um conselheiro, ao que parece, nem sempre tem

recebido a devida atenção. O que ocorre, segundo Bidarra (2006), é que “[...] muitas vezes, um conselho termina por se afastar e não assumir aquilo que é de sua competência”. (BIDARRA, 2006, p. 47).

De acordo com SUAS (2007), o controle social realizado pelo Conselho deve, entre outras tarefas, zelar pelos padrões de qualidade dos serviços socioassistenciais, definir a interlocução pública com a rede de entidades de assistência social, fiscalizar recursos e execução orçamentária, garantir, “[...] a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem dos interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados”. (RAICHELIS, 1998, p. 41 *apud* SUAS, 2007, p. 41).

Assim, para que ocorra a efetiva participação da sociedade nos espaços de decisões políticas, para além das formas instituídas, é preciso estimular a participação e a expressão dos usuários da Política nesses espaços.

Conforme SUAS (2007), é preciso avançar em novos espaços e estratégias de participação, os quais estejam nos territórios de vulnerabilidade social no município e que, principalmente, possibilitem o protagonismo dos usuários da política de assistência social. O município habilitado no SUAS, através da proteção social básica, pode mediar esta participação a partir dos Centros de Referência de Assistência Social “[...] onde a população atendida, lideranças locais, entidades assistenciais, técnicos e gestores discutem serviços, padrões de qualidade, problemas locais e constroem conjuntamente alternativas de enfrentamento”. (SUAS, 2007, p. 16).

Diante disso, é possível reconhecer os limites apresentados pelos conselheiros no movimento de deliberação para a implantação do SUAS no município, bem como a preocupação de que este órgão, como agente da participação popular nas decisões políticas, torne-se de fato um espaço de democratização da política.

No próximo tópico, será abordado como os sujeitos conselheiros vivenciaram este momento de deliberação coletiva da Política no município.

2.1.5 Processo deliberativo de implementação do CRAS

Conforme a PNAS (2004), a proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidade e aquisições, e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Seus programas, projetos, serviços e

benefícios, destinam-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou, fragilização de vínculos afetivos. (BRASIL, 2004).

Sendo o Centro de Referência de Assistência Social-CRAS considerado como responsável pela execução dos serviços, de forma continuada desta proteção, este se apresenta como um equipamento social destinado a atender a população excluída do acesso aos bens e serviços que vivem em áreas que apresentam maior concentração de pobreza. Segundo a PNAS (2004), além disso, o CRAS caracteriza-se também como uma unidade efetivadora de referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial do SUAS e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas.(BRASIL, 2004).

Dessa forma, o CRAS como uma unidade pública estatal de base territorial é a unidade responsável pela organização de informações sobre o território, que deve estar localizada, segundo a PNAS (2004), em áreas de vulnerabilidade social. Assim, a taxa de vulnerabilidade social, como define a NOB/SUAS (2005), é um importante indicador da necessidade de oferta de serviços, aonde cada município deve identificar os territórios de maior vulnerabilidade e implementar o CRAS de forma a aproximar os serviços dos usuários. Assim, o CRAS deve ser implementado próximo do local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade, conforme indicadores na NOB/SUAS. (BRASIL, 2005).

Nesta perspectiva, conforme exposto na NOB/SUAS (2005), todos os municípios de grande⁶³, médio⁶⁴ e pequeno porte⁶⁵ e também as metrópoles⁶⁶ deverão ofertar os serviços de proteção social básica, os quais são ofertados pelos CRAS. O município de Toledo por apresentar mais de mil habitantes enquadra-se em grande porte. Portanto, deve apresentar no mínimo quatro CRAS, cada um para cada cinco mil famílias referenciadas⁶⁷. (BRASIL, 2005).

As discussões e deliberações sobre as localidades de implementação dos CRAS no município de Toledo podem ser evidenciadas, tanto na Resolução de 001/2006⁶⁸, quanto na fala do conselheiro A1, quando sinaliza que,

⁶³ Segundo a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), os Municípios de grande porte devem ter no mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 mil famílias referenciadas (BRASIL, 2005).

⁶⁴ Segundo a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), os Municípios de médio porte devem ter no mínimo 2 CRAS, cada um para até 5 mil famílias referenciadas (BRASIL, 2005).

⁶⁵ Segundo a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), os Municípios de pequeno porte devem ter no mínimo 1 CRAS para até 2.500, ou 3.500 famílias referenciadas (BRASIL, 2005).

⁶⁶ Segundo a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), a Metrôpoles devem apresentar no mínimo 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL, 2005).

⁶⁷ Conforme exposto na PNAS (2004), considera-se família referenciada aquela que vive em área caracterizada como de vulnerabilidade definidas a partir de indicadores estabelecidos pelos órgãos federais pactuados e deliberativos. (BRASIL, 2004).

⁶⁸ Esta pode ser encontrada no anexo 2.

[...] houve a deliberação para que se iniciassem os CRAS no Jardim Europa e no Jardim Coopagro pelo maior número de famílias em situação de vulnerabilidade, diante de dados que a gente tinha do IBGE, porque o município não possui um diagnóstico social [...]. (A1).

Essa questão também pode ser evidenciada no conteúdo da ATA de nº 01/06, do dia trinta de janeiro de dois mil e seis, quando descreve que,

“[...] Na ordem do dia seguiram-se a apreciação e aprovação de diversos projetos e relatórios: a) Projeto do CRAS em número de dois, sendo um no Jardim Europa e outro no Coopagro [...] Foi apreciado e aprovado”. (CMAS, 2006, ATA nº01/06).

No entanto, conforme exposto na ATA de nº 05/2006, do dia sete de junho de dois mil e seis,

[...] o município foi contemplado por um CRAS [...] que se situa na atual Secretaria de Assistência Social [...]. (CMAS, 2006, ATA nº 05/06).

Portanto, pode-se observar que as deliberações relacionadas à implementação não foram efetivadas, isso pode ser confirmado na medida em que o primeiro CRAS no município foi implementado junto à Secretaria Municipal de Assistência Social- SAS.

No entanto, é possível, também, observar a partir da leitura das ATAS que a decisão de se implementar o CRAS junto ao órgão gestor não foi uma decisão aprovada por todos os conselheiros municipais. Isso pode ser observado na ATA de nº06/2006 de cinco de julho de dois mil e seis, a qual traz em seu conteúdo o destaque para,

[...] a importância da Assistência Social como um direito e que a territorialização do CRAS deve ser pensado para além de um espaço geográfico, e principalmente que o CRAS não esteja dentro da Secretaria de Assistência Social, pois um é gestor e outro é executor [...]. (CMAS, 2006, ATA nº06/06).

Além disso, o conselheiro reforçou a questão e propôs ainda, que o CMAS voltasse a discutir a localização do CRAS no município de Toledo, entendendo que o CRAS, a partir das orientações do SUAS, devem estar localizados em áreas de maior vulnerabilidade social. Porém, o que se percebe, a partir da fala dos entrevistados que essa rediscussão não ocorreu. Confirma-se esta questão através da fala do conselheiro A2 que diz,

[...] o Conselho não teve assim um papel articulador, de desafio, tanto que poucas pessoas questionaram a localidade onde eles estão sendo implantados. Eu acho que os nossos conselheiros, eles tem uma facilidade muito grande de uma explicação, eles se contentam, eu acho também, porque não conhecem o todo, acho que os próprios conselheiros não entenderam o processo de implantação do SUAS e nem o processo de implementação dos CRAS, eles estão vinculados ainda, a uma política que não tinha uma direção única. E esse amadurecimento eu tenho até dúvida se um dia vai acontecer no nosso Conselho. (A2).

Nesse sentido, vale ressaltar que os conselhos enfrentam grandes desafios para que consigam concretizar a efetiva partilha de poder entre esfera governamental e sociedade civil como assegurado pela Constituição Federal de 1988. A exemplo desta dificuldade destaca-se a não efetivação do conteúdo das resoluções, as quais foram deliberadas pelo próprio CMAS e entre outras coisas, o que demonstra que o conselho não consegue em sua totalidade exercer sua capacidade de decisão e interferência nas políticas sociais. O que acarreta, posteriormente, em conseqüências tanto para os profissionais que executam suas ações a partir das deliberações, quanto para os usuários que *usufruem* das ações advindas dos profissionais.

A pesquisa revela que a deliberação estabelecida pelo CMAS em 2006 sobre a territorialização dos CRASs não se concretizou, colocando mais uma vez a decisão da política nas mãos do órgão gestor. Ainda que Toledo, já em 2004 discutia a implantação do SUAS, numa clara visão de avanço para com esta política no município contribuindo assim, nacionalmente com a construção do sistema, é visível alguns pontos de retrocessos, como o não respeito da deliberação do CMAS na localização dos CRASs.

2.1.6 Processo de implementação do CRAS

Conforme exposto anteriormente, sobre o processo de deliberação da implementação do primeiro CRAS no município de Toledo, percebe-se que a mesma não seguiu a deliberação do CMAS. O que ocorreu é que o CRAS foi instalado junto à Secretaria de Assistência Social-SAS, órgão responsável por organizar, efetivar, descentralizar e executar a Política de assistência Social no município. Dessa forma, a SAS é responsável pela gestão desta Política e o CRAS é responsável por sua execução, sendo assim, no município de Toledo o órgão executor está anexado junto ao órgão gestor da Política. Como conseqüência,

estes espaços são vistos como uma unidade, o que impede o CRAS de construir sua identidade, bem como efetivar o que está proposto na nova direção da Política.

Nesse sentido, o conselheiro A2 destaca que,

Acho que ai já começou o grande problema dentro do município de Toledo, que foi onde foi aberto o CRAS. [...] O primeiro CRAS em Toledo, diante da pouca pesquisa que a gente tem dum quadro social no município, ele até está bem localizado, porque ele abrange um território com muitas famílias em situação de vulnerabilidade. O problema é a história que a Assistência tem em Toledo dentro daquele espaço, que foi um espaço onde sempre a Secretaria estava á frente da Primeira dama. (A2)

Conforme SUAS (2007), ao gestor público, responsável pelo comando único, são delegadas as funções de articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas, em sintonia com as instâncias federativas que integram o sistema de operação e de controle social. Assim, a presença do comando único na gestão da assistência social exige, de modo especial nesse contexto, o enfrentamento de práticas persistentes como o “primeiro-damismo”, que ainda se encontram profundamente imbricadas nas ações dessa área. (BRASIL, 2007).

Dessa forma, o órgão gestor deve, através de suas atribuições, propiciar o rompimento das *antigas* práticas reproduzidas em favor do paternalismo, do favorecimento e do assistencialismo, práticas as quais caminham na contramão da nova proposta de gestão da Política de Assistência Social que preconiza a efetivação da Política como um direito social.

Para o conselheiro A2, o local em que se encontra o CRAS torna-se um grande problema no município de Toledo, na medida em que, o espaço que este ocupa possui um histórico aonde as ações caracterizam-se, exatamente, por práticas assistencialistas e emergenciais, o que dificulta a efetivação do que é proposto pelo SUAS.

Com relação ao histórico do local, como evidenciado pelo conselheiro A2, é possível destacar que este, a partir de 1985 foi ocupado pelo Banco de Promoção Humana-BPH, o qual vem apresentando a finalidade de coordenar “[...] atividades promocionais e assistenciais aos grupos marginalizados da população”. (SILVA, 1988, p. 453 *apud* FIDELIS, 2004). O BPH é conhecido como PROVOPAR⁶⁹, pois foi criado tendo este como base. Já em 1995, a partir da promulgação da LOAS, o BPH divide espaço com a Secretaria de Ação Social e Cidadania que passa a ser referência no âmbito municipal para as ações sociais. Em

⁶⁹Programa do Voluntariado Paranaense.

1997 essa Secretaria, a partir da Lei nº. 1800/97, passa a chamar-se Secretaria Municipal de Assistência Social-SAS.

Atualmente o PROVOPAR, a SAS e o CRAS desenvolvem suas atividades no mesmo espaço, sendo que agora o CRAS desenvolve algumas atividades, cuja responsabilidade eram do PROVOPAR. O que diferenciava estes espaços era a porta de entrada do CRAS, porém, hoje os mesmos dividem até mesmo, a porta, o que dificulta o entendimento da família usuária do CRAS e até mesmo dos profissionais que trabalham na SAS. Isso pode ser evidenciado na medida em que o conselheiro A1 relata,

[...] só houve uma mudança de entrada, não houve uma nova concepção [...] eu lembro que teve uma senhora que chegou pra mim á pouco tempo e disse – “olha [...], porque você mudou a porta? Agora eu tenho que caminhar uns passos a mais para ser atendida”, quer dizer... entendimento nenhum. E se a gente for avaliar hoje eu acredito que o nosso foi pior ainda, porque houve toda essa mudança ai, mas sem a gente pensar isso de fato, de como isso iria refletir lá para os nossos usuários, de que forma a gente deveria estar trabalhando com eles e todo esse preparo para podermos de repente ir para a comunidade, ir para os grupos divulgar o trabalho do CRAS, isso não houve. É bem difícil. Isso é muito confuso ainda pra gente! (A1).

Assim, este espaço carrega características muito fortes de assistencialismo e favor o que dificulta no entendimento, bem como no rompimento destas práticas.

Na realidade estas práticas poderiam ser rompidas, também, com a implementação do CRAS num espaço físico próprio, cumprindo assim, com as deliberações do CMAS, as quais já foram anteriormente citadas.

Nesse sentido, o conselheiro A2 afirma que o município possuía condições de instalar o CRAS em outra localidade. Isso pode ser observado em sua fala,

Toledo [...] tinha condições sim de montar um CRAS fora de onde ele está. É fácil? – não, não é fácil- só que a estrutura que Toledo já tem enquanto gestão, eu acredito que se fizesse uma força, Toledo poderia ter implantado o CRAS em outra localidade. Eu acho que Toledo perdeu com isso, que por mais que eles colocaram uma placa lá na entrada, as pessoas não têm visibilidade, e nem quem está dentro da gestão tem visibilidade. (A2).

Apesar do conselheiro A2 afirmar que Toledo tinha condições de implementar o CRAS em outra localidade, como já exposto anteriormente, não foi isso que ocorreu efetivamente. A justificativa para instalar o CRAS naquela localidade foi por não haver outro

espaço para iniciar as atividades da proteção social básica, a qual seria mediada pelo CRAS. Com relação a isso, o entrevistado A1 relata,

[...] a partir do momento em que houve a habilitação do município e o município já foi beneficiado com o recurso do CRAS, tinha que se agilizar esse processo para iniciar o trabalho de um CRAS. Então diante disso, tomou-se a decisão que ocorreu internamente na Secretaria, de que teria um espaço ocupado junto ao órgão gestor para que agente pudesse iniciar as atividades do CRAS. (A1).

Conforme, Silveira e Colin (2006), o sistema Municipal de Assistência Social deve estar estruturado para viabilizar o funcionamento das instâncias de gestão democrática e promover condições de inserção na rede socioassistencial, que cumpre as funções da política, das pessoas em condição de vulnerabilidade ou risco pessoal e social. Daí a necessidade de implementação dos CRAS nas áreas de vulnerabilidade social. Portanto, é necessário reconhecer o CRAS enquanto direito concretizado por ser um equipamento social de referência à população usuária no acesso aos direitos socioassistenciais.

Em síntese se conclui que a organização do sistema municipal de Assistência Social exige a necessária implementação do CRAS como equipamento social, o qual constitui-se como um equipamento que media a efetivação do direito. Mas, é importante afirmar que o CRAS não é uma extensão e nem se confunde com o órgão gestor, é um equipamento social que deve ser considerado para além de uma “porta de entrada” do usuário. Na verdade, o CRAS apresenta-se como uma estratégia fundamental de construção e efetivação dos direitos sociais, possibilitando assim, o rompimento das práticas assistencialistas que reforçam a situação de subalternidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar que a sociedade brasileira se fundamenta sob a lógica capitalista e que as políticas sociais desenvolvidas no país expressam as contradições e os antagonismos de classes, compreende-se que esta relação só pode ser analisada e extraída do movimento da sociedade capitalista. Nesse contexto, o Estado, como resposta à sociedade atua na relação capital-trabalho através de ações assistenciais como estratégia para enfrentar a “questão social” visando, portanto, assegurar condições mínimas de vida e de trabalho aos subalternos, proporcionando assim, uma estabilidade mínima a dominação. Nessa relação, o Estado visa minimizar as tensões sociais presentes na relação inconciliável entre o capital e o trabalho e ao mesmo tempo ampliar sua base de legitimação. Sendo, portanto, sob a perspectiva de um espaço onde estão presentes forças contraditórias que se situa a Política de Assistência Social, como uma das políticas setoriais efetivadas pelo Estado.

A assistência social desenvolvida no Brasil foi tradicionalmente concebida com base na caridade e filantropia, onde as medidas de proteção social fundamentavam-se a partir do ponto de vista do dever moral, da ajuda e do apoio, condição a qual legitimava a ideologia positivista através da concepção natural das desigualdades. Assim concebida, a assistência social se apresentava à sociedade caracterizada como aparente ajuda pontual, emergencial e paliativa às classes subalternas.

Como já citado, foi a partir de 1988 com a Constituição Federal, que a assistência social passou a integrar o sistema de Seguridade Social do país, o que significa que teoricamente as ações na área social não poderiam mais ser caracterizadas como práticas de ajuda e/ou favor, mas sim como um direito do cidadão e de responsabilidade estatal. A partir de então, as ações na área da assistência social passaram a ser realizadas de forma descentralizada e participativa, cuja responsabilidade da coordenação, bem como o estabelecimento das normas gerais da Política, caberiam à esfera federal.

No entanto, apesar da grande conquista da sociedade ao garantirem a assistência social como um direito, o modelo neoliberal adotado pelo país não permitiu garantir a universalização da assistência social. O desmonte das políticas sociais a partir da adesão deste modelo tornou-se inevitável.

Sob a perspectiva de romper com este quadro, a partir da implantação do SUAS em 2004, se estabelece uma nova direção para a Política de Assistência Social, aonde o SUAS proporciona o reordenamento da rede socioassistencial a partir da implementação dos CRASs

nos municípios, objetivando o atendimento da população usuária, na direção da superação de ações segmentadas, fragmentadas, pontuais e assistencialistas, por um modelo de gestão unificado, continuado que venha garantir os direitos sociais. Diante disso, este trabalho apresentou como objeto de estudo: O processo de implantação do SUAS na particularidade da implementação do CRAS no município de Toledo, sendo o objetivo geral: Desvelar o processo de implantação e implementação do CRAS em Toledo, como equipamento fundamental para a operacionalização do SUAS no município.

Diante disso, a partir da pesquisa torna-se possível reconhecer os limites apresentados pelos conselheiros no movimento de deliberação para a implantação do SUAS no município, bem como a preocupação de que o espaço do Conselho, como agente da participação popular nas decisões políticas, tornar-se de fato um espaço de democratização da Política de Assistência Social. Além disso, vale ressaltar que a pesquisa revela que as deliberações estabelecidas pelo CMAS em 2006 sobre a deliberação dos CRASs não se concretizou, colocando a decisão da política sob a responsabilidade do órgão gestor municipal. É importante considerar ainda, que o município de Toledo apesar de apresentar uma discussão sobre a implantação do SUAS no município já em 2004 sob uma perspectiva clara de avanço da política e de contribuição para a efetivação do sistema no âmbito nacional, é visível destacar alguns pontos de retrocessos da política, como o não respeito à deliberação do CMAS quanto a deliberação sobre a localidade de implementação dos CRASs.

Em síntese, considera-se que o CRAS como um equipamento social se constitui como um equipamento que media a efetivação do direito à assistência social. Assim, torna-se importante afirmar que o CRAS não pode ser considerado como uma extensão e nem se confundir com o órgão gestor da política no âmbito municipal. O CRAS é um equipamento social que deve ser considerado para além de uma “porta de entrada” do usuário. Na verdade, o CRAS apresenta-se como uma estratégia fundamental de construção e efetivação dos direitos sociais, possibilitando assim, o rompimento das práticas assistencialistas que reforçam a situação de subalternidade.

Vale ressaltar que estes aspectos foram apreendidos tanto no decorrer do Estágio Supervisionado, quanto no desenvolvimento do trabalho e da pesquisa, o que permite concluir que os objetivos e o problema proposto na pesquisa foram contemplados. Isso é evidenciado, na medida em que os conselheiros municipais do CMAS, como já mencionado, relataram o processo de implantação do SUAS no município, bem como o processo de implementação do CRAS.

No entanto, a construção do trabalho foi marcada por algumas dificuldades, em especial quando se tratou do SUAS e do CRAS, pela falta de bibliografias para a fundamentação dos mesmos, acredita-se que isso se deu por se tratar de um tema muito novo. Da mesma forma, pode-se considerar que durante o processo de investigação e elaboração do trabalho houve algumas modificações relevantes no decorrer do processo.

No entanto, em meio às dificuldades, a realização do presente trabalho possibilitou uma aproximação à área da assistência social propiciando assim, um amadurecimento teórico na área, além disso, possibilitou o aprimoramento da dimensão investigativa.

Assim sendo, ao considerar a história como processo dinâmico e de constantes transformações, observa-se portanto, a necessidade de se dar continuidade no processo de investigação e no aprofundamento do estudo. Assim, haverá a possibilidade de desvendar as mediações necessárias para fazer avançar a compreensão do processo de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre a sociedade e o Estado no âmbito da luta pelos interesses das classes, bem como as respostas dadas aos sujeitos sociais.

E para finalizar, como destaca o sujeito A2, que ,

*E eu sempre me recordo de uma fala de Evaldo Vieira que diz que,
“Todos os direitos sociais foram conquistados através dos movimentos de
pressão”
Então não precisa dizer mais nada...(A2).*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 61, ano XX, São Paulo: Cortez, nov. 1999.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BIDARRA, Zelimar Soares. Trajetórias Inclusivas na Construção da Política de Assistência Social no Brasil. *In: Recortes Temáticos: nossas reflexões nos 20 anos do curso de Serviço Social da Unioeste*. Toledo, Edunioeste, 2007.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *In: Serviço Social e Sociedade*. nº 88, ano XXVI, São Paulo: Cortez, 2006, p. 42-46.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 ed, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília 2005.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão Social no Brasil: Crítica ao discurso político**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira: 1982. p. 21-32.

COLIN, Denise A; SILVEIRA, Jucimeri I. Centro de Referência de Assistência Social: Gestão Local na Garantia de Direitos. *In: Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS*. Caderno I. Curitiba, 2006.

CMAS, CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Toledo. **Ata da reunião realizada no dia treze de agosto de dois mil e quatro.**

CMAS, CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Toledo. **Ata da reunião realizada no dia quatro de agosto de dois mil e cinco.**

CMAS, CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Toledo. **Ata da reunião realizada no dia trinta de janeiro de dois mil e seis.**

CMAS, CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Toledo. **Ata da reunião realizada no dia sete de junho de dois mil e seis.**

CMAS, CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Toledo. **Ata da reunião realizada no dia seis de julho de dois mil e seis.**

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na Política de Assistência Social? *In: Serviço Social e Sociedade*.n.º.72, ano XXIII. São Paulo: Cortez, nov. 2006, p. 119-144.

CRESS. Conselho Regional de Serviço Social. Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS. *In: Coletânea de Leis e resoluções*. 4 ed. Rio de Janeiro, 2006.

FIDELIS, Solange Silva dos Santos. **O processo Histórico do Banco de Promoção Humana – BPH/PROVOPAR no Município de Toledo e suas adequações a LOAS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *Campus* – Toledo, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Metodologia e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HEIN, Esther Luíza Lemos. O modo de pensar a proteção social: entre a resignação e a emancipação. *In: Recordes Temáticos*. nossas reflexões nos 20 anos do Curso de Serviço Social da Unioeste. Toledo: Edunioeste, 2007.

HEIN, Esther Luíza Lemos. A construção da Proteção Social e as Entidades Sociais no Município de Toledo - Paraná. PUC, 1997.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico - metodológica**. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 8/Setembro/2008.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo SUAS. *In: Serviço Social e Sociedade*. n.º 87, ano XXVIII. São Paulo: Cortez, set, 2007.

MDS, **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. Disponível em www.mds.gov.br Acesso em: 25/Setembro/2008.

MESTRINER, Maria Luiza. Introdução. *In: O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 13 - 54.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MOTA, Ana Elizabete *et a.* As tendências da política de Assistência Social o SUAS e a formação profissional. *In: O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2008, p. 180-199.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995;

NETTO, José Paulo. **Estado e políticas sociais**. Brasil – Paraná/ Organização de Francis Mary Guimarães, Maria Lucia Frizon Rizzotto- Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura política e assistência social: uma análise da orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. São Pulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. A Lei Orgânica da Assistência Social: sentido e novidade. *In: A assistência social na perspectiva dos direitos - crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaus, 1996.

Política de Atendimento à Família através do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Toledo, 2005.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SILVA, Oscar; BRAGAGNOLLO, Rubens; MACIEL, Cleori Fernandes. **Toledo e sua história**. Prefeitura Municipal de Toledo, 1988.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. *In: O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2008.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Os custos sociais do ajuste Neoliberal na América Latina**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Carta – Tema: a assistência social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

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

SUAS, Sistema Único de Assistência Social. Desafios da gestão do SUAS nos municípios e Estados. Caderno 3. Brasília, 2007.

TOMAZZI, Nelson. As formas de desigualdade. *In: Introdução a Sociologia*. São Paulo: Atual, 1993, p. 95 - 111.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

APÊNDICE

APÊNDICE 1 - Roteiro para entrevista

FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA

1) Formação Profissional:

2) Instituição em que formou:

3) Vínculo empregatício:

Efetivo () Efetivo Cargo de Confiança ()

Contratado () Contratado Cargo de Confiança ()

Outro: _____

4) Segmento: Governamental () Não- Governamental ()

5) Representatividade: Titular () Suplente ()

6) Tempo como conselheiro (a) municipal de Assistência Social: _____

7) Como se deu o processo de deliberação para a implantação da Proteção Social Básica, no município de Toledo- PR, a partir do Centro de Referência de Assistência Social?

8) Na sua opinião, de que forma ocorreu o processo de deliberação sobre a implantação e implementação do primeiro CRAS no município de Toledo-PR? Aponte os desafios enfrentados pelo CMAS neste processo.

ANEXOS

ANEXO 1 - resolução 001/2006

ANEXO 2 – Documentação para habilitação do município no SUAS