

JULIA CRISTINA VINCENZI

**A AÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS
JUNTO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA: LIMITES E
POSSIBILIDADES**

**TOLEDO
2008**

JULIA CRISTINA VINCENZI

**A AÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS
JUNTO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA: LIMITES E
POSSIBILIDADES**

**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. Luzinete Ednilva Sachetti

**TOLEDO
2008**

JULIA CRISTINA VINCENZI

**A AÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS
JUNTO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA: LIMITES E
POSSIBILIDADES**

**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. Luzinete Ednilva Sachetti
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Ms. Cleonilda Sabaini Thomazini Dallago
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Ms. Luciana Vargas Netto Oliveira
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Toledo, dia 20 de novembro de 2008

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, que sempre guiou meus passos e minhas escolhas, me dando forças para superar as dificuldades, as quais encontrei em meu caminho. Obrigada Senhor pelas pessoas que colocaste nele, minhas amigas, meu namorado, enfim, por todos aqueles que estiveram ao meu lado nestes quatro anos, me estimulando a não desistir de meus propósitos. Obrigada por todas as alegrias, conquistas e também pelas tristezas e derrotas, afinal, foram estas, que me fizeram crescer, amadurecer e entender tantas coisas. Muitas vezes pela minha fraqueza fui até o Senhor e encontrei forças para continuar a buscar meu caminho. Caminho este, difícil e estreito, mas sei que no fim, tudo será revertido para o meu bem.

Obrigada Jesus.

Agradeço também, à minha mãe, por ter acreditado em mim e me proporcionado condições para realizar o curso. Da mesma forma, agradeço ao restante de minha família, que mesmo indiretamente, sempre me apoiaram.

Agradeço ao meu namorado, Carlos Henrique Bueno, um garoto abençoado, que me proporcionou momentos maravilhosos mesmo em tempo de muitas dificuldades. Obrigada pelo seu amor querido, muitas vezes, ele me deu forças para seguir.

Também agradeço às minhas melhores amigas de classe, Mayara, Kauana, Márcia e Débora.

Foram elas que nestes quatro anos, me ouviram, me aconselharam, apoiaram, ensinaram, consolaram, enfim, estiveram ao meu lado, nos momentos felizes e tristes. Sei que foi Deus que nos uniu, portanto, mesmo que agora, longe, sempre estaremos próximas. Eu amo vocês.

Agradeço as demais colegas de classe, em especial a Mônica e a Ana Carol, que estiveram presentes por um tempo considerável deste período, compartilhando tristezas, mas principalmente, alegrias. Também às amigas do 3º ano, Vanessa e Christiane. Obrigada pela companhia diária Chris, por me ouvir e estar ao meu lado grande parte do tempo.

Adoro todas vocês!

Não poderia esquecer de agradecer todas as “outras” pessoas que passaram pela minha vida neste período e contribuíram, direta ou indiretamente, para o meu amadurecimento, minha persistência e minha felicidade.

Por fim, agradeço à minha orientadora Luzinete, que me auxiliou e acompanhou na realização deste trabalho, entendendo minhas aflições e angústias. Da mesma forma, agradeço a professora Luciana, que me apoiou em meus momentos de insegurança. Também, aos demais professores, responsáveis pelo amadurecimento teórico no decorrer do curso.

A todos vocês, meu sincero agradecimento e carinho. Obrigada!

*Olhando-me profundamente
com seus grandes olhos tristes,
timidamente sorriu...*

*Um sorriso agonizante
trôpego, morno, ofegante
de quem só sorri porque...
não tem mais o que fazer.*

*Senti naquele momento
saudade perdida no tempo
de uma infância que eu vivi.
De olhos grandes também...
agonizante também...
morno e ofegante também...
e timidamente sofri.*

*Naquele menino triste
recoberto de pobreza
que tanto esperava de mim
eu pude ver com certeza
o que deixei de fazer
o que depressa esqueci.
Máscara cruel da fome,
impossibilidade de ser
por não ser
ou, por não ter
ou simplesmente
por ser.*

Autor desconhecido

VINCENZI, Julia Cristina. **A Ação do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS junto às Famílias em situação de Pobreza: Limites e Possibilidades.** 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 estudo científico é resultado de uma pesquisa realizada na graduação do curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, *campus* de Toledo, como requisito da disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC. O interesse pela pesquisa surgiu devido à experiência no campo de Estágio Supervisionado em Serviço Social I e II realizado no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, situado na região Vila Pioneiro, no Município de Toledo. O CRAS significa um avanço para a política de assistência social e o seu reconhecimento enquanto um direito. Contudo, esta unidade estatal tem limites que são estruturais e inerentes a todos os serviços sociais presentes no sistema capitalista. Compreende - se que este fato pode ser explicado, também, a partir da adequação do país ao modelo neoliberal, o qual pressupõe a redução dos gastos estatais no campo social. O neoliberalismo na sua tentativa de reformar o Estado defende que apenas os setores mais miseráveis da população devem ter acesso a alguns serviços básicos e que estes, devem permanecer na órbita da caridade e não do direito. O resultado é a predominância de políticas sociais seletivas e focalizadas. É inegável que com a implantação dos CRAS, há a possibilidade de se romper com algumas práticas características do modelo neoliberal, no entanto, devido às limitações e dificuldades encontradas para o desenvolvimento das ações deste espaço e para efetivação de seus objetivos, pode-se concluir que tal possibilidade não é totalmente alcançada. Diante disso, o presente trabalho trata dos limites e possibilidades da ação desenvolvida pelo CRAS (Vila Pioneiro) junto às famílias em situação de pobreza na visão dos profissionais selecionados para a pesquisa, que compõem a equipe técnica do referido espaço. Assim, o objetivo foi compreender a ação do CRAS (Vila Pioneiro), verificando seus limites e possibilidades no atendimento às necessidades dessas famílias. Para tanto, buscou-se entender como se deu a implantação dessa unidade pública no município de Toledo, identificar se seus objetivos e ações estão sendo efetivados, bem como verificar as diferenças e continuidades observadas na área de assistência social com a implantação deste espaço. Espera-se que este trabalho contribua para a superação dos desafios e limitações encontrados para efetivação desses objetivos e das ações desenvolvidas pelo CRAS junto às famílias em situação de pobreza.

Palavras chave: Família; Modelo Neoliberal; Política de Assistência Social.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ÁREA URBANA.....	43
QUADRO 2 - ÁREA RURAL	44
QUADRO 3 - ECONOMIA	44
QUADRO 4 - FAIXA ETÁRIA.....	45
QUADRO 5 - PERFIL DA EQUIPE TÉCNICA.....	48

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - AÇÕES DESENVOLVIDAS NO CRAS (VILA PIONEIRO).....	49
GRÁFICO 2 - OBJETIVOS DO CRAS (VILA PIONEIRO)	59
GRAFICO 3 - EFETIVAÇÃO DOS OBJETIVOS DO CRAS (VILA PIONEIRO)	60

LISTA DE SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BPH	Banco de Promoção Humana
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica de Assistência Social
PAIF	Programa de Atendimento Integrado à Família
PDU	Plano de Desenvolvimento Urbano
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PROVOPAR	Programa do Voluntariado Paranaense
PT	Partido dos Trabalhadores
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
LISTA DE QUADROS.....	6
LISTA DE GRÁFICOS	7
LISTA DE SIGLAS.....	8
INTRODUÇÃO	10
1 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS NEOLIBERAIS	13
1.1 POLÍTICA SOCIAL E NEOLIBERALISMO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES	13
1.2 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL EM TEMPOS NEOLIBERAIS	18
1.2.1 A herança neoliberal do governo de Luiz Inácio Lula da Silva	25
2 DESAFIOS PARA A CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	29
2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	29
2.2 A ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS E O SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	34
3 A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS NO MUNICÍPIO DE TOLEDO.....	39
3.1 CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS	39
3.1.1 O CRAS e sua relação com as famílias em situação de pobreza	40
3.2 O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS NO MUNICÍPIO DE TOLEDO.....	43
3.2.1 Breve contextualização histórica do município de Toledo.....	43
3.2.1.1 Economia do município.....	44
3.2.1.2 Dados sobre a pobreza no município.....	44
3.2.2 O CRAS no Município de Toledo.....	45
3.2.3 A ação do CRAS de Toledo na visão da equipe técnica: Limites e Possibilidades.	47
3.2.3.1 Perfil dos sujeitos pesquisados	47
3.2.3.2 Ações desenvolvidas pelo CRAS	49
3.2.3.3 Ações desenvolvidas pelo CRAS: Possibilidades	50
3.2.3.4 Ações desenvolvidas pelo CRAS: Limites.....	53
3.2.3.5 Objetivos do CRAS	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS	65
APÊNDICES	71
ANEXOS	78

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, a assistência social foi reconhecida como “ajuda” a grupos de maior vulnerabilidade social, sendo associada a ações de benevolência para com a pobreza, reforçando assim, o clientelismo na área social. Foi apenas em 1988 com a Constituição Federal, que a assistência social passou a ser consagrada como campo dos direitos sociais. Dessa forma, a assistência tornou-se uma política de responsabilidade do Estado, direito do cidadão e, portanto, uma política estratégica no combate à pobreza. Para regulamentar tal determinação, em 1993 tem-se a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, a qual aponta como direito de cidadania ser atendido nos reveses que a vida apresenta aos brasileiros, que antes, não contavam com a proteção estatal.

Contudo, embora a assistência social tenha alcançado *status* de política pública de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, o surgimento do modelo neoliberal no país, a partir da década de 1990, se constituiu em um entrave para o reconhecimento da assistência social como um direito. Isto foi evidenciado, na medida em que tal modelo pressupôs um Estado mínimo para o social, não investindo assim, em políticas sociais. Somente em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, a qual deliberou a constituição da nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS como seu modelo de gestão, que a assistência social teve a possibilidade de superar as práticas emergenciais e fragmentadas, características daquele modelo.

Conforme exposto na Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem como finalidade primordial a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira (BRASIL, 2005a). Esta nova lógica de gestão tem como diretriz primordial o fortalecimento dos processos democratizantes que ampliam e universalizam os direitos socioassistenciais.

O processo de implementação do SUAS, na direção da universalização destes direitos socioassistenciais, tem como estratégia central a implantação do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, o qual vai atuar com a família, seus membros e indivíduos mais empobrecidos e excluídos da sociedade. Seu objetivo maior é potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos de solidariedade, promovendo seus membros e “[...] possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza e evitar

que estas famílias seus membros e indivíduos tenham seus direitos violados [...]” (BRASIL, 2004a, p.52).

Diante disso, e devido à experiência no campo de Estágio Supervisionado em Serviço Social realizado no CRAS (Vila Pioneiro), o qual está anexado à Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS de Toledo, surgiu o interesse em compreender sua ação junto às famílias em situação de pobreza.

Para tanto, foi levantado como problema da pesquisa: Quais são os limites e possibilidades da ação do CRAS (Vila Pioneiro) junto às famílias em situação de pobreza na visão da equipe técnica deste espaço? Através desta problemática, tem-se como objetivo geral: Compreender a ação do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS (Vila Pioneiro), verificando seus limites e possibilidades no atendimento às necessidades das famílias em situação de pobreza. Para alcançá-lo foram traçados como objetivos específicos: Compreender o processo de implantação do CRAS (Vila Pioneiro) no Município de Toledo, identificar se os objetivos e as ações deste espaço estão sendo efetivados e verificar as diferenças e continuidades observadas na área de assistência social com a implantação da referida unidade pública..

Como procedimento para a pesquisa adotou-se a abordagem 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).

Nesse sentido, desenvolver uma pesquisa é desvendar o desconhecido, explorá-lo. Sendo assim, a presente pesquisa é exploratória, pois “[...] tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias [...]” (GIL, 1999, p. 42). Além de possibilitar uma aproximação com o fato, proporcionando uma visão geral, que poderá despertar questionamentos para estudos futuros.

Para construção teórico conceitual da investigação, utilizou-se um referencial bibliográfico e documental, com o intuito de auxiliar a responder o objetivo da pesquisa. Primeiramente, realizou-se o levantamento bibliográfico, que consiste numa pesquisa “[...] desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos [...]” (GIL, 1999, p. 65). Em um segundo momento, realizou-se pesquisa documental, que segundo o autor, vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento científico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da

pesquisa. Para esta pesquisa, utilizou-se: A Política Municipal de Atendimento à Família através do CRAS, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, Norma Operacional Básica - NOB/SUAS e as resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS.

A técnica utilizada foi a entrevista, que pode ser definida como “[...] uma forma de diálogo assimétrico em que uma das partes busca coletar dados e a outra apresenta-se como fonte de informações” (GIL, 1999, p. 17). O caráter da entrevista foi 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 realizar as entrevistas delimitou-se como universo¹ da pesquisa, a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro), composta por seis profissionais. No entanto, mesmo com o universo apresentando um número reduzido de sujeitos, foi necessário definir amostra, que é o “[...] subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população [...]” (GIL, 1999, p.100). Sendo assim, utilizou-se uma amostragem intencional², usando como critério os profissionais concursados para a realização da pesquisa. Portanto, serão entrevistados quatro profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro).

Após o término das entrevistas, os dados foram transcritos, tabulados e posteriormente descritos em relatórios, buscando destacar as informações obtidas através das entrevistas. Os sujeitos foram identificados como A1, A2, A3 e A4.

Dessa forma, o trabalho foi construído em três capítulos. O primeiro irá tratar da trajetória da Política Social em tempos neoliberais, destacando os governos brasileiros que adotaram o modelo neoliberal. O segundo trata da constituição da assistência social como política pública, bem como dos desafios para efetivação de seus objetivos diante do surgimento do modelo neoliberal no País. Ainda neste capítulo, foram expostos alguns aspectos da atual Política Nacional de Assistência Social - PNAS e seu modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Por fim, no terceiro capítulo foi descrito o processo de implantação do CRAS no Município de Toledo, bem como os limites e as possibilidades da ação deste espaço junto às famílias em situação de pobreza, sendo assim, exposto os resultados da pesquisa realizada.

¹ Segundo Gil (1999), universo é o total de elementos ou, total de pessoas a serem pesquisadas.

² De acordo com Gil (1999), a amostra intencional consiste em selecionar um subgrupo do universo da pesquisa que seja considerado representativo do mesmo.

1 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS NEOLIBERAIS

1.1 POLÍTICA SOCIAL E NEOLIBERALISMO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES

Pensar em políticas sociais na realidade brasileira supõe pensá-las no contexto das contradições da sociedade capitalista, que reside na produção coletiva da riqueza e sua apropriação privada. Nesse sentido, a política social pode ser compreendida como “[...] uma maneira de expressar as relações sociais cujas raízes se localizam no mundo da produção [...]” (VIEIRA, 1992, p. 22).

Estas contradições, para Iamamoto (2001), são a base da “questão social”³, a qual é entendida como o “[...] conjunto de expressões das desigualdades sociais engrenadas na sociedade capitalista madura [...]” (IAMAMOTO, 2001, p. 16). Portanto, a “questão social” é uma categoria que expressa a contradição fundamental do modo capitalista de produção. Contradição esta, fundada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente, na qual os trabalhadores produzem a riqueza e os capitalistas se apropriam dela. É assim, que o trabalhador, despossuído das condições materiais necessárias para a reprodução de sua vida, vende sua força de trabalho e ao mesmo tempo, não usufrui das riquezas por ele produzidas. O resultado é o surgimento de classes sociais desiguais e contraditórias⁴, bem como a insatisfação do trabalhador, que busca por meio de reivindicações melhorar nas condições de vida e trabalho.

Nesse sentido, segundo Vieira (1992), no decorrer do século XIX eclodiu o que se tem chamado de “questão social”. A compra da força de trabalho e seu preço pago, principalmente pela indústria, determinaram respostas muito diversas por parte dos empresários. Algumas eram a nível de ameaça e atos repressivos e outras, promessas de melhoria de vida. Diante disso, a classe trabalhadora iniciou uma série de reivindicações e movimentos que dão origem às políticas sociais.

[...] A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais unicamente pode existir com o

³ 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).

⁴ Para Marx (2002), classes sociais desiguais e contraditórias são “[...] os possuidores de propriedade e os trabalhadores sem propriedade [...]” (MARX, 2002, p. 110).

surgimento dos movimentos populares do século XIX [...] (VIEIRA, 1992, p. 19).

De acordo com Netto (2003), as políticas sociais surgem no capitalismo monopolista como respostas do Estado Burguês às pressões da população afetada pelas várias expressões da “questão social”. Portanto, o autor afirma que não basta a existência destas expressões para que haja a política social, é preciso também, que aqueles afetados por elas sejam capazes de se mobilizar para exigirem respostas do Estado⁵.

Assim, na história do capitalismo, as questões relacionadas à política social surgiram com o aparecimento do movimento operário, em especial no século XIX. “[...] Antes de traduzir-se em estratégia governamental, a problemática concernente à política social está presente nas principais reivindicações trabalhistas do século passado [...]” (VIEIRA, 1992, p. 22).

As lutas desse período trouxeram para a cena política e econômica as reivindicações da classe operária, a denúncia da miséria e do pauperismo pelo capitalismo e exigiram a interferência do Estado no reconhecimento dos direitos políticos desta classe. Nesse sentido, para o autor, a política social expressa e carrega encargos do Estado, tanto que, a história do capitalismo é generosa em demonstrar que a doutrina do não intervencionismo Estatal pouco ou nada se cumpriu.

Essa doutrina esteve expressa no pensamento liberal, teoria burguesa⁶ que contribuiu para a produção de transformações da sociedade a partir do século XVIII, ao postular a limitação do poder estatal em benefício à liberdade individual. *Com o lema “laissez faire, laissez passer, lê monde va de lui même”* (deixai fazer, deixai passar, o mundo caminha por si mesmo), tal doutrina exigia o retraimento do Estado, o qual passou a atuar apenas em determinados setores. Assim, “[...] na história do capitalismo, a atuação estatal desmembra-se em setores onde o Estado se afirma e em setores onde ele se nega, ocupando maiores ou menores espaços [...]” (VIEIRA, 1992 p. 77).

No entanto, esta doutrina foi abalada, pois as conseqüências da industrialização⁷ alteraram a natureza dos problemas governamentais, fazendo o Estado, por força das pressões dos empresários ou dos trabalhadores, a expandir seus serviços, se reaproximando dos

⁵ Conforme Bottomore (1988), Estado é a Instituição que tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe.

⁶ Conjunto de formulações teóricas, influenciadas principalmente pelo pensamento de John Locke (Vieira, 1992).

⁷ “Na Inglaterra, do século XVIII a meados do século XIX, a Revolução Industrial traz como conseqüências a urbanização exarcebada, o crescimento da taxa de nascimento, a mutação da consciência política e social, as primeiras medidas de política social” (VIEIRA, 1992, p. 80).

espaços, os quais havia se afastado. Dessa forma, o “*laissez faire, laissez passer*”, se estreitou, não logrando contestar a intervenção estatal.

Essa intervenção foi ampliada, na medida em que a abertura do século XX revelou um período conturbado compreendido entre as duas Guerras Mundiais⁸, exigindo assim, uma estabilização na economia.

A busca da denominada “estabilização” consome grandes esforços dos governos dos países industriais, querendo derrotar o que consideram a origem dos males econômicos: as conseqüências da Primeira Guerra Mundial e os transtornos monetários subseqüentes a ela (VIEIRA, 1992, p. 83).

No entanto, para dificultar a “estabilização”, os anos de 1929 a 1931 evidenciaram uma grande crise econômica. Isto, pois em outubro de 1929 a Bolsa de Nova York sofreu uma quebra, com violenta queda do valor dos títulos, pulverizando fortunas em um curto período. Esta crise causou alterações nas políticas sociais, sendo um período de ampliação das práticas estatais intervencionistas.

De forma semelhante, Behring (2007), afirma que a primeira grande crise do capital, evidenciada com a depressão de 1929/1932, seguida dos efeitos da segunda Guerra Mundial, “[...] consolidou a convicção sobre a necessidade de regulação estatal para o seu enfrentamento” (BEHRING, 2007, p. 91). Diante disso, como solução para a crise, surgiu no governo do presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, o plano econômico *New Deal*⁹, que se destinava a reorganizar a sociedade através da intervenção do Estado na economia.

As medidas contidas no *New Deal* visam a ordenar a vida econômica controlando o mercado financeiro, combatendo o desemprego e o desamparo da velhice por meio de subvenções, estimulando a elevação da produção e das rendas, subindo os salários, e reduzindo a jornada de trabalho, orientando a produção para o mercado interno, sem negligenciar o externo (VIEIRA, 1992, p. 84).

Além de controlar o progresso econômico, o *New Deal* também implantou uma série de ações que conciliavam as questões econômicas e sociais. Ao disseminar esse tipo de

⁸ Período compreendido entre 1918 e 1939.

⁹ Segundo Vieira (1992), o *New Deal* (“Novo Acordo”) se caracteriza pelo dirigismo estatal, pois contém medidas a serem aplicadas pelo Estado com a finalidade de reorganizar a economia e a sociedade norte-americana.

ação, criaram-se as bases do chamado *Welfare State*¹⁰ (Estado de Bem - Estar Social), considerado “[...] como uma reforma dentro do capitalismo, sob a pressão dos trabalhadores [...]” (OLIVEIRA, 2007, p. 144).

Segundo Gomes (1979), essa reforma possibilitou a reorganização da divisão social do trabalho internacionalizado, bem como um maior comprometimento do Estado na regulação econômica. Estes fatores contribuíram para “[...] a emergência do intervencionismo estatal, isto é, de uma nova mentalidade de proteção aos fatores de produção, tem, portanto o objetivo de bloqueando a ação do mercado, preservar o desenvolvimento capitalista” (GOMES, 1979, p. 34).

Sendo assim, o que se configurou com o *Welfare State* foi também uma forma de alargar as funções econômicas e sociais do Estado. Conforme Oliveira (1998), o *Welfare State*

[...] constituiu-se no padrão de financiamento público da economia capitalista. Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde a partir de regras universais e pactadas o fundo público em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente a população por meio de gastos sociais (OLIVEIRA, 1998, p. 8).

O autor concebe o Estado de Bem - Estar como um espaço de lutas de classes, no qual ocorre a constituição de uma esfera pública caracterizada pela construção e o reconhecimento da alternativa do outro, do terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais. A esfera pública “[...] é uma negação dos automatismos do mercado e da sua perversa tendência à concentração e à exclusão [...]” (OLIVEIRA, 1998, p. 44).

Contudo, o autor afirma que não foram somente a degradação das condições de vida do proletariado e as suas reivindicações que determinaram o surgimento das políticas sociais. Historicamente, os direitos sociais e as medidas jurídicas que consagraram as políticas sociais vincularam-se também, as alternativas encontradas pelo capital frente à crise de acumulação enfrentada no final dos anos 20 do século passado.

¹⁰ Segundo Vieira (2001), *apud* Oliveira (2007), o Estado de Bem Estar Social tem origem na social-democracia e foi proposto pelo Partido Trabalhista Britânico. Baseia-se na construção de um Estado com amplos serviços sociais, apoiado em dois princípios keineysianos: a busca do pleno emprego e o desenvolvimento acelerado, custeado pelo tripé investimento estatal, investimento provado e poupança popular. O Estado de Bem Estar Social foi possível em determinado momento do capitalismo, surgindo nos países altamente capitalizados, cujo crescimento do pós-guerra foi acelerado.

Nessa perspectiva, a análise das políticas sociais revela que não se tratava de atender apenas as reivindicações dos trabalhadores. Com o *Welfare State*, o Estado passou também, a financiar a acumulação de capital através de mecanismos como: subsídios à produção, criação de setores estatais produtivos, financiamento dos excedentes agrícolas, da pesquisa e tecnologia, dentre outros.

Entretanto, como o desenvolvimento do capital não se dá de forma linear, existindo ciclos de expansão e contração, a partir dos anos 1970, a alternativa do Estado de Bem - Estar foi abalada pela crise do capitalismo. Esta crise determinou-se pelo “[...] intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência a unificação monetária e financeira que o acompanharam [...]” (SOARES, 2002, p.12). O resultado foi uma perda considerável na autonomia dos Estados Nacionais, bem como o retorno de teses liberais em defesa da liberdade do mercado e redução do papel do Estado na economia e no social.

A crise do Estado, para Soares (2003), produziu transformações estruturais que dão lugar a um novo modelo, o neoliberal. Estas transformações foram “[...] centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado [...]” (SOARES, 2003, p. 19).

O neoliberalismo nasceu após a Segunda Guerra Mundial, constituindo-se como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar. As bases para o modelo neoliberal e as idéias contrárias ao Estado intervencionista já se encontravam no texto “O caminho da servidão”, de Friedrich Hayek, de 1944. Contudo, somente a partir da recessão econômica de 1973 que essas idéias passaram a ganhar espaço.

De acordo com a autora, o ajuste neoliberal¹¹ fez parte de uma redefinição global tanto da economia, quanto do campo político-institucional e das relações sociais. Assim, passou a existir um novo projeto de reintegração social, diferente daqueles que entraram em crise a partir dos anos 1970. Neste novo projeto “[...] os pobres passam a ser uma nova “categoria classificatória”, alvo das políticas focalizadas de assistência, mantendo sua condição de “pobre” por uma lógica coerente do individualismo que dá sustentação a esse modelo de acumulação [...]” (SOARES, 2002, p. 13).

Conforme Netto (1995), o neoliberalismo consiste em “[...] uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e

¹¹ Caracteriza-se por um “[...] rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, feito sob a égide de uma doutrina neoliberal” (SOARES, 2003, p. 19).

uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia [...]” (NETTO, 1995, p. 77).

Nesta lógica, 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 consequência, 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.

O quadro social resultante desse ajuste neoliberal, para Soares (2002), implicou em um aumento da demanda por benefícios e serviços sociais. Nesse sentido, a proposta neoliberal foi de reduzir os gastos públicos, agravando a situação de alocação de recursos para as políticas sociais. Mudou, portanto, a orientação da política social: “[...] nem consumos coletivos, nem direitos sociais, senão que assistência focalizada para aqueles com “menor capacidade de pressão” ou, ainda, os mais “pobres” [...]” (SOARES, 2002, p. 73). Dessa forma, o Estado neoliberal incluiu por definição, uma feição assistencialista como contrapartida de um mercado livre. Assim, os direitos, constitutivos de sujeitos coletivos, passaram a ser recursos ou mercadorias, regulados unicamente pelo mercado.

Diante desse quadro, a opção por políticas sociais compensatórias de corte neoliberal trouxeram sérias consequências à população, que bem ou mal assistidas anteriormente, passaram a ser totalmente desassistidas pelo poder público. O resultado foi uma redução da quantidade e qualidade de serviços e benefícios sociais prestado pelo setor público, com crescente exclusão da população que mais necessita deles.

1.2 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL EM TEMPOS NEOLIBERAIS

A política social brasileira, até a Constituição de 1988, se caracterizou por oferecer cobertura aos que se encontravam no mercado de trabalho. Fora deste, só havia caridade ou alguma esmola pública precária na forma de auxílio. Tratava-se de uma política social marcada pela fragmentação e centralização no nível federal, com completa ausência dos usuários no seu processo decisório, destinada a compensar carências e oferecer legitimidade a grupos no poder. Portanto, tratava-se de um modelo de cidadania “[...] dissociado dos direitos políticos e também das regras de equivalência jurídica [...]” (TELLES, 2001, p. 22).

Contudo, segundo a autora, na segunda metade dos anos 1980 e entrada dos anos 1990, a realidade brasileira, por um lado, foi marcada por significativas mobilizações e

organizações de setores progressistas, cujas lutas conseguem contribuir para a inclusão, no texto constitucional de 1988, de direitos que jamais haviam sido conquistados. Por outro lado, a conjuntura deste período foi de aprofundamento da crise econômica, cuja face mais visível foi a crítica neoliberal ao Estado de Bem - Estar Social e em defesa do Estado mínimo. Com isso, na contramão das conquistas da nova Constituição Brasileira foi aplicado, em nível internacional, o receituário neoliberal como alternativa frente à crise econômica.

Conforme Leite (1996), o neoliberalismo se impôs no Brasil, como resultado da disputa pela resolução de uma crise nacional, a qual somava uma crise do regime militar, uma crise do padrão de acumulação¹² e uma crise das relações de classe que sustentavam o Estado nacional desenvolvimentista¹³. O modelo neoliberal entra no país, através da imposição do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional - FMI para que implemente as orientações do chamado “Consenso de Washington”¹⁴. O Consenso consagra as políticas de corte neoliberal, as quais são caracterizadas como sendo:

[...] um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizadas 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 políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (SOARES, 2003, p. 19).

O Consenso de Washington, em síntese, “[...] faz parte do conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, estão centradas doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado” (SHERER, 2000, p. 18).

A política neoliberal foi intensificada no Brasil a partir dos anos 1990 com os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, os quais desenvolveram um conjunto de ações que representaram a adequação do país ao neoliberalismo.

¹² “[...] industrialização por substituição de importações [...]” (LEITE, 1996, p. 30).

¹³ A era Vargas (1930-1954) que estabeleceu no nível nacional, uma relação Estado-sociedade de tipo racional burguês, caracterizada através do estabelecimento de um padrão novo de intervenção econômica (planificada), a qual viria a caracterizar as relações do Estado com a sociedade brasileira até a ascensão de Fernando Collor de Mello à Presidência da República (ESTADO DESENVOLVIMENTISTA, 2008)

¹⁴ Em novembro de 1989 realizou-se uma reunião entre membros dos organismos de financiamento internacional (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários de governo americano e economistas latino-americanos, O objetivo era avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina. Suas conclusões ficaram conhecidas como “Consenso de Washington” (MALAGUTI; CARCANHOLO; CARCANHOLO, 1998, p. 25).

O governo de Fernando Collor de Mello, segundo Leite (1996), apresentava como meta a modernização¹⁵ do país. Para tanto, o presidente defendia a redução do papel do Estado, o livre comércio, a abertura às importações e a privatização do patrimônio público. Estas medidas significaram em seu governo a adequação do Brasil à realidade do neoliberalismo mundial, na qual “[...] pode-se considerar o governo Collor como a expressão primeira, mais visível e certamente mais impopular da contra-reforma neoliberal [...]” (LEITE, 1996, p. 32).

Porém, para o autor, apesar do Estado querer tornar a economia mais moderna, o cenário econômico era representado por uma inflação de 80% ao mês. Diante disso, Collor lançou, em 1990, um programa de estabilização, Plano Collor I, o qual buscava evitar a eclosão de uma hiperinflação, estabilizar os preços e liberalizar a economia, especialmente às relações com o exterior.

Os resultados foram, durante algum tempo, os esperados. A inflação caiu, mas, no entanto, o país mergulhou em profunda recessão. O nível de atividade industrial despencou com a concorrência estrangeira, agravando assim, o quadro social. Portanto, nos últimos meses de 1990, o quadro social que se apresentava era de um crescente descontrole macroeconômico, o que fazia retornar o temor de uma crise hiperinflacionária, cujo “[...] o fracasso da política de Collor de estabilização monetária e a deflagração de uma recessão provocaram a escalada do desemprego e a informalização das relações do trabalho, que já vinham crescendo e, mergulharam o país numa crise social” (LEITE, 1996, p. 31).

No mesmo ano, instituiu-se em resposta a este quadro, o Plano Collor II, que representou uma intervenção de emergência para estancar o descontrole inflacionário. Dessa vez, houve congelamento de preços e salários, sem que a inflação fosse detida.

Foi nesse momento que se institucionalizou o projeto neoliberal no país. A ênfase foi a abertura irrestrita da economia às importações, a desregulamentação cambial e o violento corte nos gastos públicos, aonde o mercado e a iniciativa privada passaram a ser sucessores naturais do Estado na tarefa de superar sua crise econômica e iniciar uma nova etapa de desenvolvimento.

Pode-se assim dizer que foi a partir do governo Collor e a implementação da política neoliberal que a economia brasileira iniciou uma fase de dependência em relação às economias centrais.

¹⁵ Segundo Faleiros (2001), a modernização visa capacitar o Estado para ser suporte de competitividade do capital internacional.

Para Sherer (2000), o *impeachment*¹⁶ sofrido por Collor estabeleceu-se como um momento de crise política conjuntural. Diante disso, os setores da elite remanejaram suas composições de força para dar continuidade ao projeto neoliberal no próximo governo. Assim, no governo de Itamar Franco¹⁷, não houve alterações significativas nas políticas que vinham sendo implantadas no governo anterior, prevalecendo assim, as práticas neoliberais.

No governo de Itamar Franco, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda o quadro geral da realidade brasileira apresentava-se com altos índices de desemprego, aumento da concentração de renda, e conseqüentemente, aumento da miséria. “[...] A demora em iniciar o seu plano econômico possibilitou desenvolvê-lo sob um cronograma que capitalizou eleitoralmente as esperanças populares com a estabilidade de uma nova moeda” (SHERER, 2000, p. 26).

No entanto, o plano econômico conhecido como Plano Real¹⁸, não foi elaborado apenas para eleger Fernando Henrique Cardoso presidente. Sua elaboração significou também, adequar a economia do país definitivamente aos parâmetros estabelecidos pelo Consenso de Washington. Nesse sentido, entre as medidas mais salientes adotadas no governo de FHC¹⁹, destacaram-se:

[...] a) combater o déficit público diminuindo os gastos e privatizando as empresas estatais para cobrir o caixa do governo; [...] b) dolarizar a economia ancorando a moeda nacional na estabilidade da moeda norte – americana; c) manter uma taxa de juros elevada para inibir o consumo local, favorecendo a queda da inflação; d) diminuir o poder de compra dos salários para diminuir o consumo e evitar a inflação; d) abrir a economia tanto para a importação de produtos mais baratos que os similares nacionais, quanto para facilitar a entrada do capital internacional no país, com a instalação de novas Multinacionais [...]; continuidade do pagamento da dívida externa, para que os agentes internacionais voltassem a investir no Brasil. Todas essas medidas vieram sendo adotadas nas três fases do Plano: no combate ao Déficit Público, na implantação da URV²⁰ e na implantação do Real (SHERER, 2000, p. 26).

¹⁶ Processo político, não criminal, que tem por objetivo afastar o presidente da república, ou qualquer outra pessoa do executivo, sem que por isso ele seja condenado penalmente (IMPEACHMENT, 2008).

¹⁷ Em 03 de outubro de 1992, toma posse o vice-presidente Itamar Franco, permanecendo na presidência até 1994.

¹⁸ Segundo Netto (2000), o Plano Real buscava a instauração da estabilidade monetária, a desregulamentação do mercado e a aceleração do processo de privatização das estatais.

¹⁹ Usar-se-á a sigla FHC para fazer referência ao presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

²⁰ Segundo Sherer (2000), a Unidade Real de Valor - URV era a unidade monetária que incorporava a inflação média de um período. Para tanto, eram tomados, a princípio, os preços de produtos em cruzeiros reais. Como o resultado final era uma média, havia necessariamente produtos com uma alteração mensal em Cruzeiros Reais abaixo da média e outros acima dela. A URV, contudo, era inicialmente, estabelecida incorporando o valor da média. Quando a URV passou a ser referência para contratos privados, o governo começou a defini-la não mais pela média dos índices, mas abaixo da média, fazendo subir uma perda real inflacionária em URV face à média de preços que subiam em Cruzeiros Reais acima delas. Por fim, o Plano Real transformou a URV em real,

Para combater o déficit público, Fernando Henrique Cardoso reduziu os gastos do governo, acelerou as privatizações, negociou a dívida externa e diminuiu as redes de banco federais. Porém, estas medidas não garantiram o fim da inflação, bem como penalizaram a população mais pobre e a classe média, favorecendo apenas aos grandes grupos econômicos. “[...] Os cortes atingiram, sobretudo as políticas sociais, saúde e educação, mas não a rolagem da dívida interna e o pagamento da dívida externa [...]” (SHERER, 2000, p. 27).

Através destas medidas, segundo Netto (2000), pode-se perceber a presença de traços que conduzem a reforma, como por exemplo, a satanização do Estado, ou seja, “[...] tudo o que é estatal é mau, o estado é incompetente, o Estado é ineficiente, o Estado é corrupto [...]” (NETTO, 2000, p. 17), desqualificando assim, o papel do Estado e a noção do público. Para tirá-lo da condição de incompetente, ineficiente e corrupto e ao mesmo tempo, possibilitar sua globalização, acirraram-se as políticas neoliberais neste governo, tendendo a reforma.

Conforme Pereira (1996), a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se fortalecer na função de promotor e regulador de tal desenvolvimento. Assim, a reforma do Estado significa uma redefinição de papéis, onde o Estado deixa de ser o executor dos serviços e políticas sociais, para apenas regula-los e fiscalizá-los.

O Estado continua sendo responsável pelos direitos de saúde e educação da população, mas os executará por meio de organizações públicas não-estatais²¹. Então, “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (PEREIRA, 1996, p. 11).

As propostas para a reforma do Estado defendidas por Bresser Pereira²² e pelo extinto ministério da administração e Reforma do Estado (Mare), apontam para o seguinte caminho:

[...] Nossa previsão é de que o Estado do Século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque

mantendo a moeda valorizada frente ao dólar americano. Para sustentar o real mais caro que o dólar americano, as reservas do Governo vão sendo queimadas, mantendo-se estável o mercado de câmbio.

²¹ “[...] são entidades públicas de direito privado que celebram um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo serviço público” (PEREIRA, 1997 p.26).

²² Ministro da Administração e Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso.

realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (PEREIRA, 1997, p. 18).

Para tanto, Pereira (1997), afirma que seria necessária a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho, principalmente através de programas de privatização, terceirização, e publicização, as quais implicariam na transferência dos serviços sociais para o setor público não estatal. Seria necessário também, à redução do grau de interferência do Estado, através de programas de desregulação que aumentem recursos aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em promotor da capacidade de competição do país. Aumento da governança²³ do Estado, tornando efetivas as decisões do governo, mediante ajuste fiscal, reforma administrativa, e separação entre a formulação de políticas públicas e sua execução. Por fim, aumento da governabilidade²⁴, com um maior poder do governo, através da existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos. Assim, com a reforma, o Estado reduziria seu tamanho e seus gastos, o mercado se auto-regularia e o Estado não interferiria na economia, sendo um Estado Mínimo.

Contudo, de acordo com Behring (1998), com estas propostas, o que se presencia, é a redução do investimento do Estado nas políticas sociais e não se constitui de fato que o Estado não interferiria na economia. O Estado interfere na economia, mas somente de modo a que se favoreçam os interesses do capital, visando a sua expansão.

De forma semelhante, Batista (1999), entende que não são os interesses dos de “baixo” que estão sendo discutidos e implementados e sim, os interesses daqueles que representam à classe dominante. Assim, 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.

²³ Segundo Pereira (1997), um Estado apresenta governança quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

²⁴ “Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar [...]” (PEREIRA, 1996 p. 40).

Portanto, para o autor, outro aspecto característico da reforma foi o Programa Nacional de Privatização, o que sinalizava a desresponsabilização do Estado em face da sociedade. Dessa forma, este processo acabava por retirar da política social a qualidade de direito social, conduzindo à sua refilantropização. Ao fazer o balanço das privatizações, o governo apresentava um saldo positivo. No entanto, o resultado não era verdadeiro, tanto que, o processo de privatizações além de causar perdas irreparáveis aos serviços públicos, contribuiu para a perda de bilhões de reais, trazendo um dividendo negativo para a poupança pública, bem como foi responsável pelo sucateamento dos serviços públicos.

Sob esta lógica de desresponsabilização do Estado, no campo das políticas sociais na era FHC, foi efetivada a descentralização²⁵ no Brasil, caracterizada “[...] pela mera transferência da responsabilidade sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo [...]” (SOARES, 2002, p.77). A descentralização foi a lógica predominante nas seguintes ações:

- Programa Comunidade Solidária;²⁶
- Comunidade Ativa;²⁷
- Programa Bolsa Escola;²⁸
- Projeto Alvorada;²⁹
- Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI)³⁰
- Benefício de Prestação Continuada (BPC).³¹

²⁵ Segundo Jovchelovitch (1998), pode-se entender descentralização sob dois enfoques : intragovernamental, o qual compreende o deslocamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais (estadualização ou municipalização) ou de uma esfera subnacional (estado) para outra (município); relacionada com a democratização do país, envolvendo o deslocamento de poder do Estado para a sociedade.

²⁶ Conforme Batista (1999), o Programa Comunidade Solidária foi criado através do Decreto nº. 1.366, de 12/01/95, com o objetivo de coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe para prover suas necessidades básicas. O programa distribuí cestas básicas de alimentos em Municípios dentro de uma perspectiva focalizada em emergências.

²⁷ O Comunidade Ativa foi criado em 1999, “[...] voltado para a participação do governo Federal na indução do desenvolvimento local, integrado e sustentável de localidades pobres em todo o país[...]” (SILVA, 2001, p.15).

²⁸ O Programa Bolsa Escola foi criado pela Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, como Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação. De acordo com a referida Lei, o programa era instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais.

²⁹ Lançado em 2000 e destinado a combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais em regiões mais carentes. Conforme IPEA (2001, p.21) um dos princípios desse projeto é a focalização da Política Social especialmente nas áreas de educação, saúde, e geração de renda.

³⁰ Segundo MDS, em 1996, o governo criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Resultado da mobilização da sociedade seu principal objetivo sempre foi de retirar crianças e adolescentes de 7 a 15 anos do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante.

³¹ Conforme expresso na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) consiste no repasse de um salário mínimo mensal às pessoas idosas às portadoras de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de te-la provida por sua família.

Conforme Soares (2002), estes programas alternativos, os quais apresentam caráter temporário e emergencial, substituem as políticas sociais mais abrangentes, sendo acompanhados pela mercantilização dos serviços e benefícios sociais, capitalização do setor privado via subsídios e/ou incentivos fiscais e deteriorização de desfinanciamento do setor público. Por apresentarem caráter temporário e emergencial esses programas são ineficazes, já que a extensão e a profundidade da nossa pobreza exigem políticas sociais permanentes que atinjam, também, suas raízes mais estruturais.

Da mesma forma, Telles (1998), afirma que esses programas sociais apresentam características compensatórias, sendo seletivos e focalizados. Assim, evidencia-se a idéia, a qual apresenta a pobreza como um dado inevitável, retomando a ajuda mútua, caridade e filantropia.

De modo mais específico sobre o Programa Comunidade Solidária, a autora afirma que ele rompeu com as possibilidades de formulação de políticas sociais, representando retrocessos na garantia dos direitos sociais. Isto, pois as responsabilidades públicas na prestação de serviços sociais eram transferidas à comunidade, ou seja, as ONGs, as famílias, as associações de bairro, dentre outros.

Para Cavalcanti (2001), quando foi instituído o Programa Comunidade Solidária, a assistência social foi palco de um dos mais destacados retrocessos na esfera da proteção social³². Diante disso, ocorreram resistências por parte da categoria de assistentes sociais que denunciaram o voluntarismo e a refilantropização da assistência social, traços característicos desse programa. Esta resistência foi evidenciada nas conferências, fóruns, conselhos, dentre outros. Foram nestes espaços, que surgiram as propostas de redefinição da política de assistência e de sua gestão, o que veio a ser incorporado ao Sistema Único da Assistência Social - SUAS, o qual será tratado no segundo capítulo deste trabalho.

1.2.1 A herança neoliberal do governo de Luiz Inácio Lula da Silva

Segundo Faleiros (2004), a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2002, colocou em questão a possibilidade de se romper com as práticas do Estado neoliberal, caracterizado como um Estado complementar ao mercado, internacilizado e mantenedor de

³² Por proteção social entendem-se as formas “[...] às vezes mais, às vezes menos 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 [...]” (GIOVANNI, 1998, p. 10 *apud* BRASIL, 2004a p.25).

um cidadão-consumidor, através de agências reguladoras e de serviços terceirizados. Os setores mais conscientes do Partido dos Trabalhadores - PT esperavam, ao menos, a substituição desse Estado burocrático e clientelista por um Estado comprometido com a cidadania universal e democrática.

Porém, de acordo com Boito (2003), o governo de Luiz Inácio Lula da Silva não só está mantendo os pilares do modelo capitalista neoliberal, como vem aprofundando alguns aspectos característicos deste modelo. Isto é evidenciado, na medida em que o atual governo tem avançado no mesmo rumo já estabelecido pelos governos Collor e FHC, pelo FMI, e pelo Banco Mundial, continuando a criação da ALCA³³, mantendo a política de juros elevados, bem como encaminhando ao Congresso Nacional uma nova reforma da previdência³⁴ e uma reforma tributária³⁵. Além disso, planeja aumentar a presença do capital privado, principalmente nas áreas de energia e transportes e faz sondagens para verificar a viabilidade de cobrança do ensino público superior. Seus objetivos mais diretos dizem respeito à formação de um ambiente político econômico favorável ao capital financeiro, concentrando a riqueza nas mãos dos capitalistas.

[...] Tal como no governo Fernando Henrique Cardoso, presenciamos um comprometimento orçamentário fortemente dirigido ao capital financeiro: os gastos com encargos, juros e amortização de dívidas financeiras abocanharam quase toda a disponibilidade orçamentária para investimentos do Estado brasileiro, cerca de 35% do PIB³⁶. O que resta para investimentos diretos é irrisório, perto de 3% do PIB [...] (BRAZ, 2008, p.53).

³³ A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) é um acordo comercial idealizado pelos Estados Unidos, sendo proposto para todos os países da América, exceto Cuba, segundo o qual seriam derrubadas progressivamente as barreiras ao investimento e ao comércio entre os estados-membros (ALCA, 2008).

³⁴ Segundo Marques e Mendes (2004) a reforma da previdência social foi encaminhada em abril de 2003 para ser apreciada pelo Congresso Nacional e aprovada em dezembro do mesmo ano. Nele o governo retomava os principais pontos que haviam sido derrotados durante a reforma promovida por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Lá estavam novamente: o estabelecimento de um teto para aposentadoria dos servidores; pondo fim ao direito à integralidade; e o início de procedimentos, que, se aprofundados, levarão à unificação entre Regime Geral da Previdência Social, dos trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia, e dos funcionários públicos.

³⁵ De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social, a reforma tributária objetivou elevar a eficiência econômica, estimulando a produção e o investimento produtivo, com a geração de emprego e renda, reduzir a regressividade da estrutura fiscal, ampliar o número de contribuintes, mediante redução do trabalho informal, buscar a simplificação, e intensificar o combate à sonegação e a evasão tributária. Para tanto, na apresentação da proposta, o governo indicava o objetivo geral de desenvolvimento integral e duradouro do país, com justiça fiscal, e assegurava que a reforma seria neutra, no sentido de que não aumentaria a carga tributária (REFORMA TRIBUTÁRIA, 2008).

³⁶ Produto Interno Bruto, o qual representa a soma de todos os bens produzidos numa região, durante um período determinado.

A partir desse quadro presencia-se uma continuidade do desmonte da nação, evidenciada também, pela fala de investimento no governo Lula em políticas sociais. Assim, o Estado, absolutamente servil ao grande capital internacional, torna-se com o governo petista, cada vez mais mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital.

Embora, a princípio, Luiz Inácio Lula da Silva apresentava um discurso que vinha beneficiar a classe trabalhadora, a continuidade das práticas neoliberais sinalizam uma aproximação do governo com a classe média. Ao “[...] manter e aprofundar a macroorientação econômica da era FHC, o PT abdicou de exercer um governo orientado para mudar o Brasil numa direção democrático-popular [...]” (NETTO, 2004, p. 13).

Contudo, mesmo apresentando traços semelhantes aos do governo FHC, o governo Lula conta com uma condução mais ativa da política externa, um cuidado maior com a questão dos direitos humanos e zelo em face dos direitos públicos. Tanto que, o atual governo “[...] implementou uma série de programas e iniciativas direcionadas aos segmentos mais pobres da população brasileira [...]” (MARQUES; MENDES, 2004, p. 15).

Nesse sentido, o carro-chefe da política social do governo, é o Bolsa Família, programa de transferência de renda para as famílias situadas abaixo da linha de pobreza. Esse programa foi criado para combater a miséria e exclusão social, bem como promover a emancipação das famílias carentes. Porém, apesar do avanço que significa a cobertura do Bolsa Família, vários são os problemas a ele associados. Dentre eles, afirma Yazbek,

[...] o programa permanece apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres, não se realizando como direito social. É evidente que uma ‘cruzada solidária’ contra a fome tem grande apelo e é capaz de realizar um consenso social, mas é também mais do que conhecida a necessidade de enfrentar, no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da fome e da pobreza (YAZBEK, 2004, p. 112).

Sob esta lógica, para Marques e Mendes (2004), com o Bolsa Família, o governo Lula não tem alterado os determinantes da pobreza estrutural brasileira, não impedindo que novos contingentes de pobreza surjam e nem que essas famílias possam, à médio e longo prazo, viverem sem estes recursos. Com a criação desse programa e de inúmeros outros de complementação de renda, já implementados no governo FHC e continuados no governo Lula, a política social foi se transformando em sinônimo de política social focalizada. Assim, a lógica é de que o Estado deve dirigir suas ações para os mais pobres e miseráveis conforme

o estabelecimento de uma linha de pobreza minimalista, empurrando os demais para a contratação de serviços no mercado.

Segundo Freitas (2007), no âmbito da política de combate à pobreza e da Assistência social, além do Programa Bolsa Família - PBF, outros programas definem mudanças ocorridas durante o governo de Lula. Entre eles, destacam-se o Programa Fome Zero, o qual está atrelado, também, ao PBF, sendo uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito à alimentação adequada às pessoas que apresentam dificuldade em obtê-los. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. Contudo, o Fome Zero, além de estar ligado ao PBF, também reúne outros programas de espectro restrito entre a velha distribuição de cestas de alimentos, delimitando ainda mais os investimentos sociais. Assim, não se verifica em tal programa, algo que é essencial para o povo brasileiro, a garantia do direito social.

Outra novidade do atual governo, segundo o autor, foi à implantação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS que irá consubstanciar o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, estabelecendo importantes procedimentos técnicos e políticos em termos da organização e prestação das medidas socioassistenciais, além de nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito dessa política pública. A PNAS e junto, o SUAS, surgem como possibilidade de romper com aquele quadro, o qual o Estado é mínimo para o social. Antes de entendermos este processo, é imprescindível destacar os fatos que antecederam a tal implantação, como a Constituição de 1988, bem como a implantação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS em 1993, que estabeleceram a assistência social como política pública.

2 DESAFIOS PARA A CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

No contexto das políticas sociais, situa-se a Política de Assistência Social como uma das políticas setoriais efetivadas pelo Estado, destinada aos setores subalternos³⁷ e excluídos³⁸ da sociedade. Sua gênese encontra-se na tensão permanente entre capital e trabalho, se constituindo num espaço definido historicamente pela correlação de forças antagônicas presentes na sociedade capitalista.

Nesse sentido, parafraseando com Yazbek (1993), a assistência é, pois, expressão das relações sociais que reproduzem interesses em confronto na sociedade. Reproduzem, portanto, a exploração, a resistência e a dominação, num processo contraditório, o qual se acumula riqueza e pobreza³⁹. Assim, parte-se da concepção de que as políticas assistenciais são resultado das relações entre Estado e sociedade, bem como dos mecanismos para gerenciar estas relações.

Historicamente, a assistência social foi vista como estratégia do Estado para o enfrentamento das expressões da “questão social”, não se dissociando, portanto, das relações que caracterizam a sociedade de classes. Porém, tradicionalmente, as ações públicas para tal enfrentamento foram acompanhadas por algumas distorções, as quais se evidenciaram pela vinculação da assistência social com o trabalho filantrópico e solidário dos homens em sua vida em sociedade, o que permitiu identificar a intervenção técnica com a ação voluntária.

Outra distorção, segundo a autora, foi a inexistência de uma política mais ampla que articulasse as ações assistenciais, explicitasse competências e definisse a alocação de recursos para diversas instâncias de governo. Este caráter desarticulado do aparato social no campo da assistência acabou por estimular ações emergenciais e circunstanciais, não

³⁷ Segundo Yazbek (1993), a subalternidade expressa a exploração, a dominação e a exclusão econômica e política. Segundo o autor esse é o núcleo da concepção de subalterno: a exclusão, que constitui uma exclusão integrativa que no mercado capitalista cria reservas de mão-de-obra e transforma o pauperismo em despesa extra da produção.

³⁸ Para Martins (1997), *apud* Oliveira (2007), a exclusão é apenas um momento da percepção daquilo que pode ser entendido com privações: privação de emprego, privação de meios para participar no mercado de consumo, privação de bem-estar, privação de direito, privação de liberdade e privação de esperança.

³⁹ Segundo Yazbek (1993), a noção de pobreza 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.

alterando assim, o perfil da desigualdade, bem como negando a dimensão redistributiva, a qual deveria orientar a intervenção estatal da política assistencial.

Portanto, a assistência social, a princípio, foi abordada como ajuda a grupos de maior vulnerabilidade social. Associada as ações de benevolência para com a pobreza, ela se apresentava enquanto modalidade paliativa e secundária no conjunto das políticas sociais brasileiras. Assim configurada,

[...] a política de Assistência Social no Brasil se mantém opaca, sem visibilidade, sem identidade, sem direção clara, germinando e proliferando uma caótica rede de instituições públicas produtoras de assistência e serviço social que se apresentam marginais até mesmo para seus agentes técnicos [...] (FALCÃO, 1989, p. 123 *apud* YAZBEK, 1993, p. 52).

Para reverter esse quadro, coube à assistência social ampliar as bases de legitimidade do Estado e de seu poder político de controle social⁴⁰, coube-lhe também, constituir-se para os segmentos excluídos da sociedade assegurando-os o acesso real aos recursos e de incorporação à cidadania. Conforme Sposati (1991) *apud* Yazbek (1993), assumir a assistência nessa direção pressupôs reconhecer que as ações assistenciais pudessem se constituir em estratégias para a realização de direitos sociais dessa população.

Diante disso, ao longo dos anos de 1980 e até a primeira metade dos anos de 1990, a assistência social se redefiniu. Isto foi evidenciado na medida em que a Constituição Federal de 1988 determinou a assistência social, junto com a saúde e a previdência social, como tripé da seguridade social⁴¹, e, portanto, como um direito social. Assim, segundo Faleiros (1988), *apud* Sposati (1991), a política de assistência social tornou-se mais complexa, articulando tanto a manutenção da ordem pública, como a sustentação da demanda, com os direitos sociais.

Segundo Yazbek (1993), com essa determinação, a assistência tornou-se uma política de responsabilidade do Estado, direito do cidadão e, portanto, uma política estratégica no combate à pobreza. Ao mesmo tempo, assim como em outras áreas de política pública, de acordo com as definições legais, a gestão desta política passou ser efetivada por um sistema

⁴⁰ Para Carvalho “controle social é a expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado Sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO, 1995 p. 8).

⁴¹ “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social” (BRASIL, 2006, art.194, p. 27).

descentralizado e participativo, cabendo aos municípios uma parcela significativa de responsabilidade na sua formulação e execução.

Este aparato jurídico, ao ser aprovado, sinalizou a possibilidade de superação da assistência social como benemerência e assistencialismo, bem como para sua afirmação como política social. Contudo, como a descontinuidade e a fragmentação são uma das características históricas da assistência social no Brasil, “[...] mesmo com a Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS⁴², que são considerados divisores de águas entre o feitiço da ajuda e a criação de uma política pública, constitutiva de direitos, estas marcas não foram totalmente superadas” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p. 168).

Mesmo com esta condição, conforme Yazbek (1993), a assistência social alcançou o *status* de política social pública, como resultado dos processos sócio-históricos que culminaram no movimento de redemocratização do país. A mobilização de amplos setores populares conformou a cultura política dos anos 1980, possibilitando a criação das bases jurídico-institucionais presentes no texto constitucional de 1988. Neste ordenamento jurídico, a Assistência Social foi colocada como parte dos direitos sociais, edificando junto com a Previdência Social e a Saúde o arcabouço da seguridade social brasileira.

Sob esta lógica, para a autora, a inclusão da assistência social na seguridade social traz a questão para o campo dos direitos e para a esfera da responsabilidade estatal. Inicia-se um processo, com o intuito de torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam. Seu alvo, portanto, é a carência dos excluídos e despossuídos, os quais não têm condições de satisfazer suas necessidades básicas, dado seu baixo poder aquisitivo.

De acordo com o art. 203 da Constituição Federal de 1988 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 as 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 sua 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 meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2006, p. 133).

⁴² Lei Federal nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, a qual será tratada mais adiante.

Para Bidarra (2007), a Constituição Federal de 1988 “[...] institui um novo marco de regulamentação para a política de seguridade social na qual está pressuposto o reconhecimento e a universalização de direitos - a ampliação da cidadania [...]” (BIDARRA, 2007, p, 279). Dessa forma, foi delineada outras formas de procederem-se as relações entre Estado e os segmentos da sociedade civil, evidenciando mudanças da ação do poder público com relação às políticas de seguridade social. Assim, para regulamentar a determinação da referida Constituição, no que tange a assistência social, tem-se promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, “[...] cujos princípios e diretrizes definem que a política de Assistência Social difere das prerrogativas do assistencialismo e da filantropia e deve ter o compromisso com as lutas pela defesa dos direitos sociais e a supressão das formas de exclusão” (BIDARRA, 2007, p. 281). O atendimento a essa orientação deve se dar em conformidade com os Princípios, expressos no Art. 4, 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 ao 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).

Segundo a autora, a LOAS também projeta a definição e a efetivação da Política de Assistência Social, mediante a elaboração de um sistema de co-responsabilidades. Aspecto expresso nas Diretrizes, Art. 5:

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).

Vale ressaltar, que o processo de construção e aprovação da LOAS foi acompanhado de tensões, “[...] posto que o projeto original não foi aprovado, vindo a sofrer

inúmeras alterações que deformaram, em muitos aspectos, a proposta original que contemplava as históricas demandas da sociedade por assistência social [...]” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p. 168). A proposta original foi vetada pelo presidente Fernando Collor de Mello em 1990, sob a justificativa que sua aprovação implicaria em grandes gastos com benefícios estabelecidos pela lei, bem como acabaria com a administração de valores e aceitaria a descentralização político-administrativa, o que eliminaria a manutenção da centralização nas mãos do governo Federal. A lei foi aprovada, somente três anos depois, pelo presidente Itamar Franco.

Conforme Mota (1995), alguns elementos parecem centrais do texto da LOAS: a afirmação da assistência social como política de seguridade social, a noção dos mínimos sociais⁴³ e a gratuidade dos serviços e benefícios. Estas e outras definições da referida lei e da Constituição de 1988 no campo dos direitos sociais, “[...] equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas [...]” (MOTA, 1995, p. 142). Contudo, trata-se de uma incorporação tardia e em uma conjuntura marcada por reformas que argumentam a necessidade da adequação da seguridade social brasileira às exigências do ajuste neoliberal. Diante disso, a seguridade conquistada em 1988 parece já nascer condenada ao fracasso, pela total ausência de condições objetivas para a sua efetivação. “[...] Mal foram regulamentadas, estas políticas passaram a ser objeto de uma ofensiva perversa e conservadora, materializada em propostas e iniciativas de reformas restritivas de direitos, serviços e benefícios” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p. 166).

Nesse sentido, Bidarra (2007), afirma que a promulgação da LOAS deu-se no contexto da difusão do projeto neoliberal, refletindo na organização nacional da Política de Assistência Social. Assim, a construção das experiências participativas de gestão de políticas públicas, foram impactadas pelas recomendações deste modelo. Os efeitos dessas recomendações evidenciaram-se, na medida em que a atuação do Estado é reduzida na área social. Como consequência, foram formuladas algumas ações estratégicas que causaram sérios limites à garantia dos direitos de cidadania e ao mesmo tempo, implicaram encurtamentos da cobertura social executada pelo Estado.

Portanto, o que se pode observar na história dessa política pública, é que a implementação do atendimento socioassistencial no país foi sendo configurado sob a idéia de

⁴³ Conforme exposto na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), os mínimos sociais são padrões para a garantia de direitos, nos patamares de dignidade, condições de subsistência e qualidade de vida que a sociedade aceita numa época, considerando as conquistas na legislação. Os mínimos sociais são estes patamares de cobertura de riscos e prevenção de vulnerabilidades, garantidos na sociedade, no âmbito dos direitos, prioritariamente via políticas públicas (BRASIL, 2004a).

um Estado mínimo para o social. Assim, 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 comunitária, do que uma política de garantia de direitos para todos aqueles que dela necessitam.

Sob esta lógica, um dos mais destacados retrocessos na esfera da proteção social, foi a instituição do, já citado, Programa Comunidade Solidária. Como consequência, houve a resistência das forças progressistas que denunciavam o voluntarismo e a refilantropização da Assistência Social.

Dessa forma, surgiram as propostas para a redefinição da política de assistência e do seu modelo de gestão, incorporado ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, objeto de nossa próxima reflexão. A ausência de uma política e de um sistema que permitisse normalizar os serviços executados em todo território nacional, fizeram com que o Governo Federal, a partir de 2003, começasse a estabelecer parâmetros para gestão desta política no país.

2.2 A ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS E O SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

A noção de Assistência Social contida na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS está vinculada à universalização dos direitos e à responsabilidade Estatal. No entanto, o modelo de Estado implementado pelo neoliberalismo, pressupõe um Estado mínimo, o qual transfere suas responsabilidades para a sociedade. Assim, “[...] a assistência social é tratada como tarefa da sociedade e, ou, dever moral, destinada aos mais pobres, visando minimizar os efeitos perversos do “ajuste” econômico [...]” (BRASIL, 2004a p. 23). Esta transferência desresponsabiliza o Estado e despolitiza as relações sociais, deslocando a questão social no plano da filantropia.

Com a intenção de superar esse quadro, bem como construir coletivamente o redesenho da Política de Assistência Social, 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, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Esta iniciativa traduz o cumprimento das deliberações

da IV Conferência Nacional de Assistência Social⁴⁴, bem como denota a materialização das diretrizes estabelecidas na LOAS.

Assim, a PNAS, ora aprovada, expressa a materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do sistema de proteção social no âmbito da seguridade social. Portanto, trata-se de efetivar os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS por meio de definições, princípios e diretrizes, os quais nortearão sua implementação.

Segundo Sitcovsky (2006), a PNAS sugere o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade, através da construção de uma rede socioassistencial⁴⁵, a qual estabeleça parcerias com organizações da sociedade civil.

[...] a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. Vale ressaltar a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, [...] no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social. (BRASIL, 2004b, p.41)

A proposta da PNAS é que o Estado seja o Coordenador desse processo de articulação entre as organizações governamentais e as organizações da sociedade civil. Portanto, no caso da assistência social, a constituição da rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação enquanto política pública, para assim, “[...] compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral [...]” (BRASIL, 2004b, p. 43).

Contudo, para Sitcovsky (2006), com as novas bases para relação entre Estado e sociedade civil, o que realmente há, é um avanço na tentativa de organizar a relação entre público e privado, com o objetivo de evitar a sobreposição de ações e desperdício de recursos, sob a justificativa de eficácia e eficiência. Na realidade, na medida em que a PNAS propõe um Estado Coordenador das relações entre Estado e Sociedade, retornam-se os moldes da

⁴⁴ De 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, 2005a).

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

reforma gerencial proposta por Bresser Pereira, baseada na descentralização, visando a qualidade do serviço público.

Nesta dinâmica, segundo o autor, ganham impulso na assistência, as estratégias que visam o estabelecimento de parcerias vis-à-vis à organização de redes socioassistenciais. No SUAS, este processo é de responsabilidade dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS⁴⁶, que aparentemente podem se apresentar na contramão da responsabilidade estatal, mas estão subsumidos à própria lógica das parcerias.

A instituição do SUAS como modelo de gestão descentralizado, participativo e inclusivo dessa nova política permite a articulação de ações socioassistenciais, a universalização de acessos, bem como a hierarquização dos serviços. Portanto, o SUAS deve “[...] regular em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social [...]” (HEIN; BATISTA, 2007, p. 06).

Nesse sentido, para Silveira e Cohen (2006), o SUAS, regulamentado pela Norma Operacional Básica NOB/SUAS⁴⁷ e outros instrumentos jurídicos normativos, vai propiciar um “[...] reordenamento da rede socioassistencial para o atendimento da população usuária, na direção da superação de ações segmentadas, fragmentadas, pontuais, sobrepostas e assistencialistas, por um modelo de gestão unificado, continuado e alicerçador de direitos [...]” (SILVEIRA; COLIN, 2006, p. 20). Portanto, o reordenamento dessa rede constitui um dos caminhos para superar a fragmentação da gestão da política de assistência, o que supõe a adoção de mecanismos, os quais possibilitam ampliar a cobertura nos territórios de referência e integrar as ações que alterem os processos geradores de pobreza.

Segundo NOB/SUAS (2005), o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando um padrão dos serviços, qualidade no atendimento, bem como uma nomenclatura nos serviços e da rede socioassistencial (BRASIL, 2005a). Também vai organizar os municípios em nível de gestão que podem ser inicial⁴⁸, básica⁴⁹, ou plena⁵⁰, e trazer emprego da territorialidade na

⁴⁶ O Centro de Referência de Assistência Social - CRAS será tratado no próximo capítulo deste trabalho.

⁴⁷ Conforme exposto na Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), a Norma Operacional Básica 2005 disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social no território brasileiro (BRASIL, 2005a).

⁴⁸ Conforme 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, 2005a).

⁴⁹ De acordo com 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, 2005a).

implantação do CRAS. “[...] A dimensão da territorialidade pode se realizar como movimento que faz emergir, na produção e reprodução das relações sociais, processos geradores das necessidades sociais” (SILVEIRA; COLIN, 2006, p. 27).

Para Wanderley (2007), esse novo modelo de gestão exige um efetivo pacto federativo, definindo as competências das esferas de governo e dando nova organicidade às ações, as quais deverão ser estruturadas nos territórios considerando as diversidades regionais e os portes dos Municípios. Além disso, o modelo de gestão organiza a proteção social, a qual busca romper com a visão assistencialista da ação social e com a fragmentação programática entre as esferas de governo.

Sob esta lógica, todos os municípios, de grande⁵¹, médio⁵² e pequeno porte⁵³, e também as metrópoles⁵⁴, deverão ofertar serviços de proteção social básica, cuja função prioritária é a de promover atenção às situações de riscos e vulnerabilidades, além de fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Portanto, a proteção social básica “[...] destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, como resultado das condições sócio-econômicas, e expressão dos modos de vida que resultam em pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos [...]” (SILVEIRA; COLIN, 2006, p. 21).

Os municípios de médio, grande porte e as metrópoles, deverão ofertar também, serviços de proteção social especial⁵⁵, de média complexidade, com a função de proteger as famílias, cujos direitos fundamentais se encontram violados, mas que ainda mantêm vínculos ou laços de pertencimento. Já, os casos de situação de risco pessoal ou social, cujos vínculos estejam rompidos, se caracterizam como serviços de alta complexidade.

Como exposto na PNAS (2004), os serviços de proteção social básica, ficarão sob responsabilidade dos CRAS. Estes serviços têm a família como unidade de referência, ofertando um conjunto de ações locais que visam à convivência, à socialização e o acolhimento da mesma. Quanto aos serviços de proteção social especial, estes, ficarão sob

⁵⁰ Conforme 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, 2005a).

⁵¹ 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, 2005a).

⁵² 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, 2005a).

⁵³ 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, 2005a).

⁵⁴ Segundo a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), a Metrópoles devem apresentar no mínimo 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL, 2005a).

⁵⁵ De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004), a proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (BRASIL, 2004b).

responsabilidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS⁵⁶ (BRASIL, 2004b).

Em síntese, cabe à assistência social ações de prevenção⁵⁷, proteção⁵⁸, promoção⁵⁹ e inserção⁶⁰, bem como o provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais. Essas garantias se efetivam pela construção de uma rede de proteção social básica e especial, ou seja, por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, na perspectiva de inclusão social e de atendimentos às necessidades da população usuária desta política.

Conforme Mota, Maranhão e Sitcovsky (2006), antes, estes serviços eram prestados de forma dispersa fragmentária e multiforme. Neste sentido, a criação do SUAS viabilizou uma normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços prestados. Portanto, com este modelo de gestão, cria-se a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista, cujos traços principais são a ideologia do favor e da ajuda.

De forma semelhante, segundo Simões (2008), anteriormente a política social estava submetida ao comando da Comunidade Solidária e da Secretaria de Estado da Assistência Social - SEAS. Já o SUAS organiza-se segundo as necessidades sociais, decorrente dos riscos e vulnerabilidades sociais, por meio da proteção social. Portanto, a intensidade e localização dessas necessidades é que determinam o padrão da oferta de serviços.

Para melhor compreensão da construção dessas redes de proteção, em específico, a proteção social básica, o próximo capítulo irá tratar do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, dando ênfase na sua implantação no município de Toledo.

⁵⁶ Conforme exposto no guia do CREAS, este, constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários.

⁵⁷ Conforme Norma Operacional Básica - NOB (1999), entende-se por prevenção a criação de apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços mantendo-o incluído no sistema social a despeito de estar acima da linha de pobreza e, ou, atendido pelas políticas sócio-econômicas setoriais. Assim, evita-se que as pessoas percam acesso aos direitos sociais (BRASIL, 1999).

⁵⁸ Conforme Norma Operacional Básica - NOB (1999), entende-se por proteção a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta e indireta e pelos serviços que integram a rede de proteção social básica e especial. Inclui-se as populações em situação de risco pessoal e, ou, social e de eventos (BRASIL, 1999).

⁵⁹ Conforme Norma Operacional Básica - NOB (1999), entende-se por promoção a função de viabilizar o exercício da cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que submetem, fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social. Busca-se com essa atuação fomentar o protagonismo, a autonomia e a emancipação (BRASIL, 1999).

⁶⁰ Conforme Norma Operacional Básica - NOB (1999), entende-se por inserção a forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas, propiciando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da (BRASIL, 1999).

3 A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS NO MUNICÍPIO DE TOLEDO

3.1 CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS

A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e objetivamente o Sistema Único de Assistência Social - SUAS propõem que o Estado execute os serviços e seja responsável pela rede socioassistencial. Nesse processo, o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS é a porta de entrada desta rede.

Conforme exposto na Política Nacional de assistência Social - PNAS (2004), o CRAS é uma unidade público 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, 2004b).

A Proteção Social Básica, prevista na PNAS (2004), tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades 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 relacionais e de pertencimento social. Portanto, a proteção social básica,

Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas [...] (BRASIL, 2004b, p. 28).

Dessa forma, o CRAS, responsável pela execução dos serviços de proteção social básica, se apresenta como um equipamento destinado a atender a população excluída do acesso aos bens e serviços e que vive em áreas que apresentam maior concentração de pobreza. Um espaço de realização de atividades com o objetivo de promover inclusão e promoção social, bem como fortalecer os vínculos sociais e participação popular se constituindo em,

Unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social; Unidade efetivadora da referência e da contra-referência do usuário na rede socioassistencial do sistema único de assistência social - SUAS e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas; “Porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS; Unidade que organiza vigilância social, monitoramento dos indicadores sociais e dos impactos causados pelas ações, em sua área de abrangência; Unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto a garantia de acessos à serviços de proteção social básica com matricialidade sócio-familiar e ênfase no território de referência; Equipamento onde são, necessariamente ofertados os serviços e ações do programa de atenção Integral à Família – PAIF e onde podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, convívio familiar e comunitário e de sobrevivência a riscos circunstanciais (SILVEIRA; COLIN, 2006 p. 31-32).

De acordo com Almeida (2006), o CRAS é a unidade responsável pela organização de informações sobre o território, utilizando-as de forma estratégica. É de sua responsabilidade também, conhecer as vulnerabilidades, riscos e potencialidades em sua área de abrangência, fazendo uso das informações em prol das famílias e do coletivo.

Para o autor, o CRAS é uma unidade efetivadora da referência tanto para os serviços ofertados, como para as famílias vulnerabilizadas. Portanto, é nesse espaço que as famílias irão encontrar formas de conhecerem seus direitos, bem como de superarem, ou, ao menos, amenizarem sua situação de pobreza.

3.1.1 O CRAS e sua relação com as famílias em situação de pobreza

Conforme Miotto (1997), a família pode ser definida como um núcleo de pessoas, as quais convivem em um determinado lugar durante um lapso de tempo, mais ou menos longo e que se acham unidas, ou não, por laços consangüíneos. “[...] Ele tem como tarefa principal o cuidado e a proteção de seus membros e se encontra dialeticamente articulado na estrutura social na qual está inserido” (MIOTTO, 1997, p. 120).

Nesse sentido, para Carvalho (2000), as expectativas em relação à família, são de que ela produza cuidados, proteção, aprendizado, construção de identidades, bem como vínculos de pertencimento, capazes de gerar uma melhor qualidade e vida a seus membros. No entanto, estas expectativas representam possibilidades, e não garantias. Isto, pois a família

vive num dado contexto, o qual pode fortalecer ou enfraquecer suas possibilidades e potencialidades.

Nos anos 1990, a reforma do Estado em curso, as novas demandas de uma sociedade complexa, o desemprego, a expansão da pobreza e o aumento das desigualdades sociais são alguns dos fatores que engendram demandas e limites, pressionando novos modos de gestão da política social. “É nesse cenário que as redes de solidariedade e sociabilidade engrenadas a partir da família ganham importância na política social e, em especial, na proteção social [...]” (CARVALHO, 2000, p. 15). Portanto, a família torna-se destaque na política social, considerada ancoragem principal na socialização de seus membros e na garantia de vínculos relacionais.

De forma semelhante, conforme exposto na PNAS (2004), as fortes pressões que os processos de exclusão geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, exigem sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social. Assim, a Política Nacional de Assistência Social, ao tratar do seu *locus* de intervenções, elenca as famílias vulneráveis em razão da pobreza e exclusão como componentes do núcleo-alvo dos serviços sócio-assistenciais (BRASIL, 2004b).

O reconhecimento da importância da família está explícito no artigo 226 da Constituição Federal do Brasil, quando declara que a família tem especial proteção do Estado. Sua importância também é reconhecida na Declaração dos Direitos Humanos, na qual traduz a família como núcleo natural e fundamental da sociedade, tendo direito à proteção da sociedade e do Estado. Entretanto, tal proteção tem sido questionada na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais alarmantes de processos de desproteção às famílias. Nesse contexto, a matricialidade sócio-familiar passa a ter papel fundamental no âmbito da Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

[...]Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito na política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal [...] (BRASIL, 2004b, p. 35).

Nessa perspectiva, a centralidade da família é garantida na medida em que se desenvolvam redes socioassistenciais, as quais incentivem e valorizem a convivência familiar e comunitária. Para tanto, destacam-se os serviços de proteção social básica, voltados para atenção às famílias e desenvolvidos no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.

De acordo com a PNAS (2004), o CRAS atua com famílias, seus membros e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Seu objetivo maior é potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, promovendo seus membros e possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza, e evitar que estas famílias, seus membros e indivíduos tenham seus direitos violados caindo em situação de risco (BRASIL, 2004b).

Portanto, a política de assistência social é um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, particularmente das famílias, seus membros e indivíduos mais empobrecidos e excluídos da sociedade. Nesse sentido, o CRAS, na sua relação com a família, deve levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, bem como seus recursos simbólicos e afetivos.

Considera-se família referenciada aquela que vive em área caracterizada como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos pelos órgãos federais pactuados e deliberados. Esta família, enquanto núcleo natural e fundamental da sociedade, é foco da assistência social, assegurando a proteção e inclusão social. Nesse sentido, a PNAS destaca entre seus princípios referentes a administração e gestão de ações, a centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, bem como estabelece como objetivos, assegurar que as ações, no âmbito da assistência social, sejam implementadas tendo a família como seu principal referencial para o desenvolvimento integral dos destinatários (BRASIL, 2004b).

Segundo Silveira e Colin (2006), para a operacionalização dos serviços, programas, projetos e benefícios exige-se a definição de atividades que os viabilizem. “[...] As atividades e os procedimentos metodológicos caracterizam-se pela aplicação de instrumentos técnicas e modos operativos próprios a cada tipo de serviço, programa, projeto e benefício, considerando suas finalidades, abrangência e público-alvo” (SILVEIRA; COLIN, 2006, p.29).

Esses serviços, programas, projetos e benefícios se realizam por meio de equipamento, os quais são entendidos como locais de trabalho e de atendimento às pessoas que os acessam. Além de locais de trabalho e atendimento, são espaços que evidenciam as necessidades e carências dos usuários, impulsionando a formulação de políticas sociais como respostas às demandas sociais.

3.2 O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS NO MUNICÍPIO DE TOLEDO

3.2.1 Breve contextualização histórica 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 (2007), apresenta uma população estimada de 107.932 habitantes.⁶¹

A extensão territorial do município é de 1.432 Km² de área urbana e rural, dividida em 22 bairros e 09 distritos. A área urbana apresenta uma população total de 81.511 habitantes e a área rural uma população de 16.689 habitantes. Desta forma, conforme demonstra o Plano de Desenvolvimento Urbano do Paraná - PDU e análise sócio-econômica apresentada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES / PR, a população do município de Toledo está concentrada na área urbana perfazendo um total de 80% das famílias⁶².

QUADRO 1 - ÁREA URBANA:

Bairro	Nº de habitantes
Centro	10804
Jd La Salle	1640
Jd Santa Maria	1742
Jd Coopagro	4703
Vila Industrial	5549
Jd Gisela	5125
Jd Porto Alegre	4204
Jd Independência	347
Jd Concórdia	3931
Vila Operária	2306
Jd Europa e América	8143
Vila Pioneiro	16729
Pinheirinho	171
Jd Bressan	2341
Vila Panorama	5667
São Francisco	3192
Cerâmica Prata	135
Jd Parizotto	342
Jd Pancera	2247
Vila Becker	932
Tocantins	761

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

⁶¹ Dados disponíveis em www.ibge.gov.br, acesso em 8/07/2008 (IBGE, 2008).

⁶² Informações extraídas da Política de Atendimento à Família através do Centro de Referência de Assistência Social do Município de Toledo.

QUADRO 2 - ÁREA RURAL

Distritos	Nº de habitantes
Novo Sarandi	2754
Vila Nova	2094
São Miguel	587
Novo Sobradinho	892
Vila Ipiranga	920
Dois Irmãos	591
Dez de Maio	1829
Concórdia do Oeste	916
São Luiz do Oeste	838

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

3.2.1.2 Economia do município

Em relação à economia do município, esta, é voltada para a agroindustrialização, seguida de indústrias, comércios e agricultura. O quadro abaixo demonstra as arrecadações do Município de Toledo no ano de 2005.

QUADRO 3 - ECONOMIA

Arrecadação	Ano	Valor (R\$)
Produção Primária	2005	423.113.592
Indústria	2005	626.426.929
Comércio/ Serviços	2005	282.719.620
Recursos/ Autos	2005	640.418

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

3.2.1.2 Dados sobre a pobreza no município

Quando observamos os índices de pobreza no 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), sendo possíveis usuárias dos programas de transferência de renda do governo federal⁶³.

A população com renda per capita de ½ salário mínimo é de 16.980 pessoas. Conforme Mapa da Pobreza⁶⁴, este número pode ser melhor analisado em um diagnóstico por faixa etária:

QUADRO 4 – FAIXA ETÁRIA

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.

3.2.2 O CRAS no Município de Toledo

A rede prestadora de serviços, programas e projetos do município em atendimento de caráter continuado, atende aproximadamente 18.476 cidadãos ao mês.⁶⁵ O município de Toledo possui uma rede de serviços de proteção social básica, bem como alguns serviços de proteção social especial em conjunto com programas de enfrentamento à pobreza, sendo que atualmente são 27 programas e projetos.

A assistência social atua através de uma rede de serviços e também de forma descentralizada através da sociedade civil organizada e ações públicas. Busca o atendimento de forma territorializada, na tentativa de levar os serviços mais próximos possíveis da população usuária através dos Centros de Referência de atendimento.

As ações provenientes da Política Municipal de Assistência Social aparecem desempenhadas em conjunto com o Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente e com o Centro de Informação e Formação para qualificação profissional, atendendo a jovens e adultos, junto aos programas de transferência de renda como o Bolsa Família.

⁶³ Estas informações podem ser encontradas no endereço www.mds.gov.br. (MDS, 2008)

⁶⁴ Informações extraídas da Política de Atendimento à Família através do Centro de Referência de Assistência Social no Município de Toledo.

⁶⁵ Conforme dados da Política Municipal de Atendimento à Família através do Centro de Referência de Assistência Social.

Assim, a Política de Assistência Social vai se incorporar à estrutura pública juntamente com as demais políticas implantando os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Conforme a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB / SUAS (2005), o município de Toledo por apresentar uma população superior a 100.000 habitantes enquadra-se em grande porte, com necessidade de implantar no município 4 (quatro) CRAS, cada um para 5.000 famílias referenciadas e em locais estratégicos onde há um maior índice de vulnerabilidade social (BRASIL, 2005a).

Vale ressaltar que o CRAS é vinculado ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, desde sua implantação até suas deliberações atuais, sendo que, qualquer resolução é originada no conselho. Portanto, é através da resolução 001/2006⁶⁶ que começa a discussão da implantação do CRAS no Município de Toledo. Em 07 de junho de 2006 através da resolução 21/06⁶⁷ o Conselho Municipal aprova a expansão do CRAS e em 16 de novembro de 2006 conforme a resolução 28/06⁶⁸ é aprovado o Projeto Social do CRAS. Finalmente, no dia 07 de fevereiro de 2007, através da resolução 002/07⁶⁹ é aprovado o relatório de Cumprimento de Objeto do Programa de Proteção Social Básica: Centro de Referência da Assistência Social - CRAS. Ele foi implantado no dia 19 de março de 2007, anexado à Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS, localizada na Vila Pioneiro, com a estimativa da Construção de mais 3 (três) CRAS localizados nos bairros: Jd. Europa, Jd. Coopagro e Jd. Panorama/São Francisco.

Conforme exposto na Política Municipal de Atendimento à Família através do Centro de Referência da Assistência Social no Município de Toledo (2005), o CRAS apresenta como objetivos: promover o acompanhamento socioassistencial de famílias por território; proporcionar através da territorialização o reconhecimento de fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade; possibilitar o planejamento e a localização de rede de serviços a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos; oferecer a universalidade de coberturas entre indivíduos e famílias sob situações similares de riscos e vulnerabilidades; potencializar a família como unidade de referência, fortalecer vínculos internos e externos de solidariedade; contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias; desenvolver ações que envolvem diversos setores, com o objetivo de romper o ciclo da reprodução da pobreza entre gerações; atuar de forma preventiva, evitando que as famílias tenham seus direitos violados; possibilitar o

⁶⁶ Resolução encontrada no anexo 1.

⁶⁷ Resolução encontrada no anexo 2.

⁶⁸ Resolução encontrada no anexo 3.

⁶⁹ Resolução encontrada no anexo 4.

fortalecimento de valores e vínculos familiares; propiciar a formação e qualificação profissional das famílias e efetuar parcerias, viabilizando a interface com as demais políticas públicas.

Para tanto, no município de Toledo, o CRAS oferta também, uma série de programas, projetos, benefícios e serviços destinados à população vulnerabilizada, que podem ser visualizados no apêndice 1 deste trabalho.

3.2.3 A ação do CRAS de Toledo: Limites e Possibilidades.

3.2.3.1 Perfil dos sujeitos pesquisados

Conforme exposto na introdução deste trabalho, a técnica utilizada para realização da pesquisa foi a entrevista, sendo aplicada aos profissionais⁷⁰ que compõem a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro) nas dependências deste espaço, utilizando-se do formulário⁷¹ como instrumento essencial para a investigação. Tais entrevistas iniciaram do dia 16 de setembro de 2008, tendo duração de duas semanas, sendo que, a maior dificuldade para a realização das mesmas, ocorreu devido à falta de tempo⁷² por parte desses profissionais. No entanto, por realizar estágio no próprio CRAS (Vila Pioneiro), o fácil acesso e contato com os sujeitos a serem pesquisados, bem como o número reduzido de tais sujeitos, facilitaram a realização das entrevistas.

Após o término da pesquisa, como já foi visto, os dados foram transcritos e posteriormente descritos em relatórios, buscando garantir a maior fidelidade às informações obtidas durante as entrevistas. Entretanto, antes da exposição de seus resultados, é de fundamental importância realizar um breve perfil dos profissionais selecionados para a pesquisa, que compõem a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro), para assim, observar sua formação, sua carga horária de trabalho, bem como sua experiência na área de assistência social e como profissional deste espaço. Tais profissionais foram identificados como A1, A2, A3 e A4.

⁷⁰ Foram selecionados 4 (quatro) profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS para a realização da pesquisa.

⁷¹ O formulário utilizado para realização das entrevistas encontra-se no apêndice 2.

⁷² A falta de tempo por parte dos profissionais ocorreu, principalmente, pelo excesso de atividades realizadas diariamente pelos mesmos.

No CRAS (Vila Pioneiro) do Município de Toledo a equipe técnica é composta por 6 (seis) profissionais. No entanto, como observado na introdução deste trabalho, as entrevistas foram aplicadas a 4 (quatro) profissionais, os quais apresentam o seguinte perfil:

QUADRO 5 - PERFIL DA EQUIPE TÉCNICA

Profissional	Formação Profissional	Instituição em que se formou	Ano de Formação Profissional	Tempo de trabalho na área de assistência Social	Tempo de trabalho no CRAS (Vila Pioneiro)	Carga Horária semanal de trabalho
Profissional A1	Assistente Social	Unioeste/ Toledo	1995	12 anos	1 ano e 5 meses.	40 h
Profissional A2	Assistente Social	Unioeste/Toledo	1994	13 anos	1 ano e 6 meses.	40 h
Profissional A3	Assistente Social	Unioeste/Toledo	2006	9 meses	9 meses	40 h
Profissional A4	Psicólogo (a)	Unipar/Umuarama	2006	4 meses	4 meses	16 h

FONTE: Dados coletados na entrevista aplicada aos profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro).

Através do perfil dos sujeitos pesquisados pode-se perceber que dois destes, têm grande experiência na área da assistência social e realizam seu trabalho no CRAS (Vila Pioneiro) desde sua implantação. Portanto, tiveram uma grande visibilidade de como eram as ações na área da assistência antes da implantação desse espaço, bem como quais ações perduram mesmo com tal implantação. Já os outros dois profissionais, têm menos experiência na área da assistência, iniciando-a como profissional do CRAS (Vila Pioneiro). Mesmo assim, através do conhecimento teórico-metodológico adquirido na formação acadêmica e de conversas com outros profissionais, também destacaram as diferenças e continuidades observadas nessa área.

O perfil também revela a carga horária semanal realizada pelos profissionais, sendo que, um profissional trabalha 16 horas e o restante, 40 horas semanais. Além disso, pode-se perceber que a maior parte dos profissionais entrevistados concluíram seu curso na Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNOESTE, *campus* de Toledo e um profissional, na Universidade Paranaense - UNIPAR, *campus* de Umuarama.

Nas entrevistas, os profissionais destacaram, também, quais as possibilidades do trabalho junto às famílias em situação de pobreza com a implantação do CRAS (Vila Pioneiro), bem como quais são os desafios e limitações encontrados para o desenvolvimento deste trabalho e para efetivação de seus objetivos.

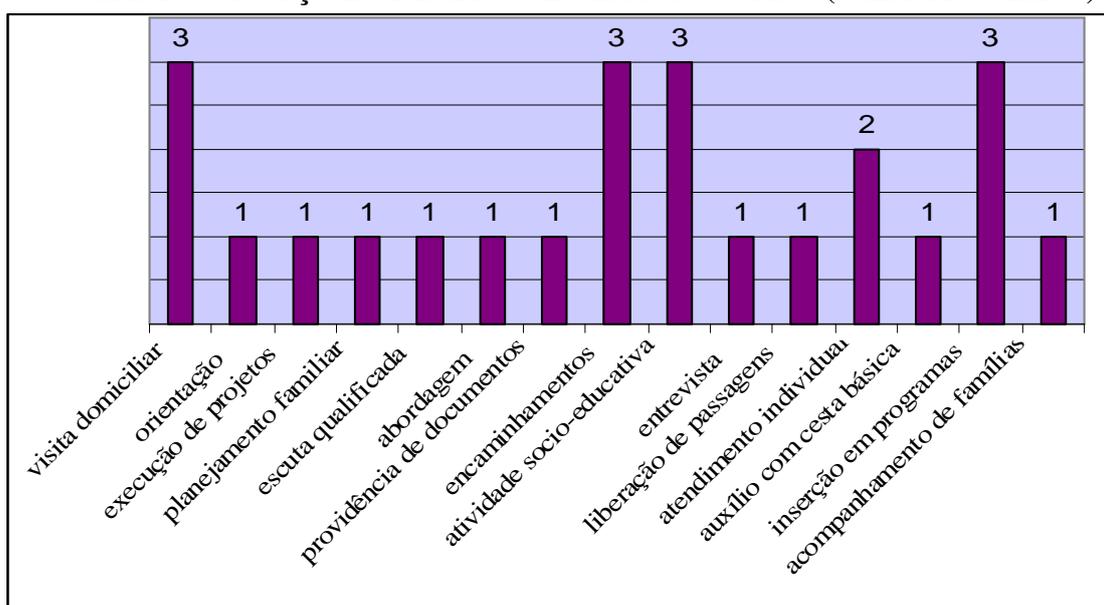
3.2.3.2 Ações desenvolvidas pelo CRAS

Conforme exposto na PNAS (2004), o Sistema Único de Assistência Social - SUAS regula e organiza em todo território nacional as ações socioassistenciais, objetivando assegurar e executar o que está disposto na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Nesse sentido, o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS é a porta de entrada para os serviços da assistência social, desenvolvendo como principais ações, o fortalecimento dos vínculos intrafamiliares e da convivência comunitária, informações, orientações e encaminhamentos, bem como a inserção nos serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção social e das demais políticas públicas (BRASIL, 2004b).

Sob esta lógica, segundo o guia de orientação técnica do Centro de Referência de Assistência Social, o CRAS também deve desenvolver ações como: entrevista familiar, visitas domiciliares, palestras voltadas à comunidade ou à família, oficinas de convivência e de trabalho socioeducativo, encaminhamento e acompanhamento, reuniões e ações comunitárias, capacitação e inserção produtiva e deslocamento da equipe para atendimento de famílias Brasil (BRASIL, 2005b).

De forma semelhante, os técnicos entrevistados destacaram as principais ações desenvolvidas pelo CRAS (Vila Pioneiro) do Município de Toledo. Tais ações podem ser melhor visualizadas no gráfico abaixo

GRAFICO 1 - AÇÕES DESENVOLVIDAS NO CRAS (VILA PIONEIRO)



FONTE: Dados coletados na entrevista aplicada aos profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro).

Através deste, pode-se perceber que a maioria dos profissionais entrevistados destacaram a visita domiciliar como umas das principais ações desenvolvidas pelo CRAS (Vila Pioneiro). Conforme o guia de orientação técnica do CRAS, tal técnica é uma ação voltada para localizar famílias previamente identificadas, para assim, compreender a realidade de seu grupo familiar, suas demandas e necessidades, recursos e vulnerabilidades, bem como fortalecer os vínculos familiares e avaliar as mudanças ocorridas a partir de sua participação no serviço (BRASIL, 2005b).

Também foram destacados por grande parte dos profissionais, os encaminhamentos, os quais segundo guia técnico, visam facilitar o acesso de famílias, seus membros e indivíduos aos projetos, benefícios, serviços socioassistenciais e demais serviços ofertados por outras políticas, bem como as atividades sócio-educativas, que devem oferecer a garantia de convívio, com oportunidades e ações para o enfrentamento das condições de vida. (BRASIL, 2005b). Além destes, a inserção das famílias em programas, bem como a realização de atendimentos individuais ganharam ênfase por parte dos profissionais.

As demais ações foram menos destacadas, no entanto, não significa que elas estejam ausentes ou, sejam menos relevantes para efetivação dos objetivos do CRAS. De qualquer forma, tais ações apresentam tanto possibilidades, quanto dificuldades para serem desenvolvidas. Isto é evidenciado nos itens seguintes, que tratam dos limites e possibilidades das ações desenvolvidas pelo CRAS e da efetivação de seus objetivos.

3.2.3.3 Ações desenvolvidas pelo CRAS: Possibilidades

Nos capítulos anteriores deste trabalho pode-se observar que a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em 1993, inauguraram novas perspectivas para a assistência social. Isto, através do reconhecimento da assistência como dever do Estado e direito de cidadania e não mais como política isolada, ajuda ou favor emergencial. No entanto, com a adequação do país ao modelo neoliberal, a partir da década de 1990, a substituição de práticas emergenciais e paliativas, tão almejadas, acabaram sendo limitadas, na medida em que não era investido em políticas sociais.

Portanto, segundo Yazbeck (2001), *apud* Gueiros (2002), o Estado reduz suas intervenções no campo do social, optando por programas focalistas e seletivos caracterizados por ações tímidas, erráticas e incapazes de alterar a grande fratura entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços e recursos sociais.

Com o intuito de reverter este quadro e materializar o conteúdo da LOAS, é deliberado, em 2003, a implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e consequentemente, a implantação do Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Neste espaço é priorizado o trabalho com as famílias em situação de pobreza, com o objetivo de fortalecer seus vínculos e promover sua autonomia e emancipação através de um trabalho sócio-educativo e continuado.

Portanto, com o CRAS há a possibilidade de romper com aquelas ações características do modelo neoliberal, na medida em que ele deve atuar na perspectiva da totalidade, aonde a realidade é analisada na sua essência e não de forma isolada através de práticas imediatas. Sob esta lógica, o profissional A3 assinala que,

Antes da implantação do CRAS o trabalho que era realizado junto às famílias em situação de pobreza era caracterizado como emergencial, paternalista e assistencial. Com a implantação do CRAS há uma tentativa de mudar essas práticas, pois deve ser feito um trabalho continuado com as famílias, um trabalho de orientação e um trabalho através de grupos socioeducativos (A3).

Conforme exposto no guia de orientação técnica do CRAS os grupos sócio-educativos para as famílias são uma oportunidade de reflexão mais abrangente sobre a situação social e econômica dos beneficiários envolvidos, oportunizando a construção coletiva de alternativas aos seus problemas e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. O grupo sócio-educativo é um excelente espaço tanto para trocas, quanto para o exercício da escuta e da fala. Contribui para oferecer aos cidadãos a oportunidade de melhor viver os seus direitos dentro de um contexto de proteção mútua, afeto, desenvolvimento pessoal e solidariedade (BRASIL, 2005b).

Nesse sentido, tais grupos devem introduzir elementos de discussão, vivência e reflexão relacionados às etapas do ciclo de vida familiar. Devem também, oferecer a garantia de convívio, com oportunidades e ações para o enfrentamento das condições de vida, o fortalecimento de laços de pertencimento, bem como o desenvolvimento da cultura de solidariedade e da equidade.

O profissional A1 também dá ênfase ao trabalho sócio-educativo realizado junto às famílias, destacando que,

Com o CRAS há a possibilidade de se trabalhar em grupos e trabalhar a família como um todo. Isto é possível na medida em que o CRAS trouxe o trabalho socioeducativo. Portanto, pode ser realizado um trabalho continuado com as famílias [...] (A1).

Segundo Pichon-Rivière (1980) *apud* Brasil (2005b), o grupo pode ser definido como um conjunto reduzido de pessoas, as quais se propõem de forma explícita ou implícita a uma tarefa, que constitui a sua finalidade.

Os grupos são uma rede de vínculos e comunicação e o que faz a diferença entre eles é justamente a forma como organizam tais vínculos. Portanto, o trabalho com grupos tem um grande potencial de mobilização, aprendizagem e reflexão, sendo necessária uma coordenação que potencialize e colabore com o processo de grupo.

Nesse sentido, para Guimarães (2002), todos os integrantes do grupo trazem consigo seu mundo interno de acordo com suas histórias vividas. São histórias constituídas pelas suas relações profissionais, comunitárias e familiares. Ao formarem um grupo, os participantes estabelecem entre si, novas relações, as quais passam a integrar o mundo interno de cada um. Nesse contexto, torna-se fundamental a comunicação e o diálogo em torno dos desejos e anseios que orientam a concretização das múltiplas tarefas que desafiam a existência do grupo.

Dessa forma, pode-se perceber que o CRAS traz a possibilidade de trabalhar junto às famílias ou seus representantes através de grupos. Como consequência, a família é considerada como um todo, bem como é possível realizar um acompanhamento de sua situação socioeconômica, rompendo assim, com as práticas isoladas e imediatas. Esta questão está presente na fala do profissional A2.

Antes da implantação do CRAS a família era desmembrada, ou seja, não era trabalhada a família como um todo. Então, era realizado apenas o atendimento, sem acompanhamento posterior. O usuário vinha até o Assistente Social, e este não ia até ele. Já com a implantação do CRAS a família é atendida como um todo, bem como é feito um acompanhamento de sua situação sócio-econômica (A2).

Este acompanhamento é realizado no sentido de apreender as necessidades das famílias, bem como fornecer a informação necessária para o acesso aos seus direitos e serviços. Ao conhecer suas necessidades, pretende-se realizar um trabalho para superá-las, ou ao menos, motivá-las a isto. Portanto, o acompanhamento junto às famílias é fundamental, na

medida em que facilita o esclarecimento aos usuários de seus direitos, podendo ser relacionado, portanto, com um princípio fundamental da profissão, “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática” (CRESS, 2006, p. 16).

Tal trabalho é realizado pelos profissionais da equipe técnica do CRAS, principalmente, através dos encontros mensais realizados junto às famílias do PAIF. Com esse trabalho as famílias têm a possibilidade de obterem as informações necessárias para o acesso aos seus direitos, bem como são motivadas a buscar formas de superar sua situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, o profissional A4 destaca que,

Com o CRAS é realizado um acompanhamento junto a família, principalmente através das reuniões socioeducativas realizadas mensalmente com os grupos do PAIF [...] (A4).

Portanto, este trabalho continuado vem sendo realizado, principalmente, junto às famílias do PAIF, as demais, continuam contando, na maioria das vezes, com atendimentos emergenciais. Dessa forma, algumas ações, as quais deveriam ser desenvolvidas pelo CRAS (Vila Pioneiro) ainda são apenas possibilidades e tentativas. Isto pode ser observado no próximo item, o qual demonstra as limitações e dificuldades da ação desenvolvida pelo CRAS (Vila Pioneiro) na visão dos profissionais da equipe técnica deste espaço.

3.2.3.4 Ações desenvolvidas pelo CRAS: Limites

Nas entrevistas, os sujeitos da pesquisa afirmaram que este espaço apresenta uma série de dificuldades e limitações para o desenvolvimento de suas ações. Dentre tais dificuldades os profissionais destacaram, também, o número reduzido de CRAS no Município de Toledo. A NOB/SUAS (2005), estipula o número mínimo de CRAS de acordo com o porte do Município (BRASIL, 2005a). A cidade de Toledo, por apresentar população superior a 100.001 habitantes, enquadra-se em grande porte. Portanto, deveria apresentar, no mínimo, 4 (quatro) CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas. Mas, a cidade Toledo apresenta apenas 2 (dois) CRAS, o que dificulta sua ação junto às famílias. Isto é evidenciado nas falas da maioria dos profissionais, quando afirmam que,

A falta de CRAS no Município impede o alcance das famílias, ficando assim, no emergência [...] (A1)

[...] a demanda é superior ao número de CRAS, porque deveriam ter 4, e tem apenas 2, o que impede o trabalho continuado junto às famílias de todos os territórios[...] (A3).

O Município de Toledo tem apenas 2 CRAS, sendo que deveriam ter 4, o que impede o trabalho continuado junto as famílias dos territórios, afinal, é priorizado as famílias do território um e dois [...] Nesse sentido alguns territórios pela falta de CRAS acabam carecendo de serviço (A2).

Os CRAS devem estar localizados nas regiões de maior vulnerabilidade social. Portanto, é necessário que os municípios, principalmente a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE identifiquem os locais de maior risco social e neles implantem o número necessário de CRAS, de acordo com o porte do mesmo. Isto, pois as demandas existentes nestes territórios devem ser identificadas e levadas em conta no momento do planejamento das ações. No entanto, vale ressaltar que no Município de Toledo, as famílias em situação de vulnerabilidade social foram identificadas a partir do cadastro único do Bolsa Família⁷³. Diante disso, a Secretaria de Planejamento realizou o geoprocessamento do Município, o qual foi dividido em quatro territórios que compreendem as regiões Vila Pioneiro, Jd. Europa, Jd. São Francisco e Jd. Coopagro⁷⁴.

Sob esta lógica, as regiões da Vila Pioneiro e do Jardim Europa são consideradas regiões de grande índice de vulnerabilidade social do município, sendo que, o CRAS da Vila Pioneiro foi o primeiro a ser implantado e o CRAS do Jardim Europa, o segundo. No entanto, mesmo com dois CRAS ativos, são necessários a implantação de mais dois, pois cada unidade atende uma demanda muito maior do que realmente suporta. Como consequência, os profissionais acabam realizando atendimentos emergenciais, não priorizando assim, o trabalho continuado com a família. Quando tal trabalho é realizado, priorizam-se os territórios, os quais os CRAS estão implantados, ou seja, o território um, que compreende a Vila Pioneira e o território dois, que compreende o Jardim Europa. A partir disso, decorre a dificuldade do alcance efetivo da inclusão social, devido às perspectivas fragmentadas e seletivas da assistência social, que acabam, nesse caso, dando prioridade às famílias destes territórios, não contribuindo assim, para o caráter global da proteção social. Nesse sentido,

⁷³ Ver mapa do Bolsa Família no anexo 5

⁷⁴ Ver mapa do geoprocessamento do Município de Toledo no anexo 6

Pela grande demanda, os trabalhos emergenciais e individuais realizados antes da implantação do CRAS, ainda permanecem. Portanto, a proposta de trabalhar com a família como um todo ainda não é alcançado, mesmo havendo uma maior proximidade com a família (A1).

Esta afirmação revela que mesmo com o SUAS e a conseqüente implantação dos CRAS, algumas práticas emergenciais e individuais, características do modelo neoliberal, ainda perduram. Portanto, a proposta de romper com tais práticas não é de fato alcançada, na medida em que o trabalho continuado junto às famílias não é totalmente realizado.

Arelado a isto, os profissionais destacam a questão do número reduzido de profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS. Nesse sentido, é inegável que a afirmação da Assistência Social como uma política pública exija o estabelecimento de padrões e critérios de atendimento e execução das ações. Portanto, é imprescindível a definição de uma política de Recursos Humanos como um dos eixos norteadores da PNAS.

Sob esta lógica, conforme exposto no guia de orientação técnica do Centro de Referência de Assistência Social, a equipe técnica do CRAS deve ser composta por, no mínimo, 2 (dois) assistente social, 2 (dois) psicólogos, 2 (dois) auxiliares administrativos, 6 (seis) estagiários e 1 (um) coordenador (BRASIL, 2005b). Entretanto, no CRAS do Município de Toledo, a equipe técnica é composta por 2 (dois) assistentes sociais, 1 (um) psicólogo, 1 (um) auxiliar administrativo, 1 (um) estagiário e 1 (um) coordenador. O resultado é uma grande demanda sem o devido acompanhamento, afinal, o número reduzido de profissionais, muitas vezes, não tem a possibilidade de conciliar o excesso de atendimentos diários com um trabalho socioeducativo ou uma busca ativa junto às famílias. Esta dificuldade está expressa na fala dos profissionais quando destacam que,

O fato de a equipe técnica estar reduzida dificulta o trabalho dos profissionais, pois a demanda é muito grande [...] (A1).

[...] mesmo com o CRAS, permanece a demanda superior aos números de profissionais, ou seja, poucos profissionais para realizar o trabalho (A2).

[...] existem dificuldades da realização das ações do CRAS pela falta de profissionais para comporem a equipe técnica, dificultando o acesso do profissional às famílias, assim, algumas práticas ainda são emergenciais [...] (A3).

De acordo com a PNAS (2004), a equipe técnica do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular

com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância social, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (BRASIL, 2004b). Para tanto, é preciso que o número de profissionais seja compatível com a demanda, caso contrário, a equipe técnica não terá possibilidade de realizar este trabalho junto ao usuário e sim, um atendimento individual.

Nesse sentido, vale ressaltar que segundo guia de orientação técnica do CRAS, os profissionais que compõem a equipe técnica do mesmo, devem preferencialmente cumprir 40h semanais de atividade. No entanto como observado no perfil dos profissionais o profissional psicólogo realiza 16 h semanais. Esta questão é expressa na fala do profissional A2 quando afirma que,

[...] Além de a equipe técnica estar reduzida, um dos profissionais realiza apenas 16 h semanais de trabalho, o que dificulta o trabalho em equipe [...] (A2).

Outra dificuldade apontada pelos sujeitos pesquisados é o espaço físico, no qual o CRAS está anexado, a Secretaria Municipal da Assistência Social - SMAS. Como consequência, há uma distorção por parte das famílias em relação à identidade do CRAS, o qual, muitas vezes, é confundido com o PROVOPAR, por exemplo,

A imagem da maioria das pessoas que procuram o CRAS, é distorcida, imaginam que se trata de um lugar onde são distribuídas doações, ou, confundem com o Provopar (A4).

Para a maioria dos profissionais entrevistados, esta distorção é evidenciada pelo histórico do espaço, no qual o CRAS está anexado. Nesse sentido, os profissionais destacam que,

[...] Outros fatores que dificultam as ações do CRAS é o histórico do espaço, pois o usuário continua com uma visão de ajuda [...] (A1).

[...]O histórico do espaço gera uma ausência de identidade do CRAS, ou seja, as famílias ainda continuam com a idéia de ajuda[...] (A3)

Para conhecer o histórico do referido espaço, é fundamental resgatar que o Município de Toledo cria em 17 de setembro de 1985 o Banco de Promoção Humana - BPH,

com a finalidade de coordenar “[...] atividades promocionais e assistenciais aos grupos marginalizados da população” (SILVA, 1988, p. 453). Desde sua gênese, o BPH atuava principalmente no combate a pobreza no município, tendo suas ações vinculadas a programas habitacionais. Também era realizado um trabalho individual, com concessão de benefícios como cestas básicas, agasalhos, passagens, dentre outros.

Segundo Fidelis (2004), o Banco de Promoção Humana foi criado tendo como base o estatuto do Programa do Voluntariado Paranaense - PROVOPAR, portanto, a entidade acabou sendo conhecida por este nome. Mesmo com a criação da Secretaria Municipal da Ação Social e Cidadania⁷⁵ em 1995, havia uma dificuldade muito grande quanto a identidade deste espaço, pois a Secretaria e o BPH/Provopar eram vistos como uma unidade. Isto, pois antes da criação da secretaria o BPH desenvolvia as funções de órgão gestor e fiscalizador, organizando a política de assistência.

Em 1997, é aprovada a Lei nº.1800/97, que dispõe sobre a estrutura e atribuições dos órgãos da administração direta do Poder Executivo do Município de Toledo. Com a aprovação desta lei, a Secretaria Municipal da Ação Social e Cidadania passa a chamar-se Secretaria Municipal da Assistência Social - SMAS.

Atualmente, o BPH localiza-se no prédio da Secretaria Municipal da Assistência Social - SMAS e do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS Vila Pioneiro. Continua a desenvolver atividades como a campanha do agasalho e recebimento de doações, porém, as demais atribuições do BPH, são, agora, desenvolvidas pelos CRAS. Como consequência, as famílias confundem o CRAS com o BPH/Provopar, não diferenciando assim, suas ações. Esta questão é evidenciada novamente na citação abaixo,

[...] As pessoas não têm entendimento do que é o CRAS, ainda ele é confundido com o PROVOPAR, isto se dá, é claro pelo histórico do espaço físico [...] (A2)

É importante destacar que o CRAS “[...] não é uma extensão e nem se confunde com o órgão gestor [...]” (SILVEIRA; COLIN, 2006, p. 26). Sob esta lógica, ressalta-se que a SMAS é o órgão responsável por organizar, efetivar, descentralizar e executar a política de assistência social. Deste modo, a SMAS é responsável pela gestão desta política e o CRAS é

⁷⁵ Para atender o que está previsto na LOAS, o município de Toledo cria em 27 de outubro de 1995, através da Lei n.1.781/95, a Secretaria Municipal da Ação Social e Cidadania, a qual passa a ser referência no município para ações sociais.

responsável pela sua execução. Portanto, no Município de Toledo o órgão executor está anexado junto ao órgão gestor, sendo visto como uma unidade. O resultado é o entendimento equivocado das famílias em relação aos objetivos e ações do CRAS, tanto que, como observado nas falas dos profissionais, continuam com a concepção de ajuda e de mera concessão de benefícios e ganhos materiais, não tendo assim a noção de direito instaurada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.

[...] A família continua vendo a assistência como entrega de benefícios e ajuda, e não como direito (A2).

As famílias atendidas possuem sempre a expectativa de receberem ganhos materiais, não sendo percebido a busca por benefícios que contribuam com o aprimoramento pessoal e das relações. Portanto, não há a participação em encontros socioeducativos, por exemplo, sem que seja entregue cesta básica ou outro benefício [...] (A4).

De fato, as famílias ainda não têm clareza da importância do trabalho sócio educativo e das ações realizadas pelo CRAS. Tanto que, como evidenciado na fala do profissional A4, na maioria das vezes, elas só participam dos trabalhos, se receberem algum benefício.

Outra dificuldade para a realização das ações desenvolvidas pelo CRAS, destacada pelo profissional A2 é,

[...] A falta da informatização e divulgações dos serviços. Neste sentido, não está sendo realizada a busca ativa[...] (A2).

De acordo com o guia de orientação técnica do CRAS, a busca ativa é caracterizada pelo deslocamento dos profissionais do seu espaço de trabalho para os territórios de abrangência do CRAS, a fim de localizar as famílias potenciais usuárias dos serviços ofertados pelo CRAS, bem como conhecer sua realidade socioeconômica, identificando assim, suas necessidades e vulnerabilidades (BRASIL, 2005b).

Portanto, a ausência desta busca se torna um problema, pois as ações ofertadas no CRAS são acessadas por demanda espontânea das famílias e indivíduos em situação de pobreza pela busca ativa destas famílias feita pelos técnicos e, ou, encaminhamento realizado pela rede socioassistencial e serviços das demais políticas públicas. Então, na ausência de tal

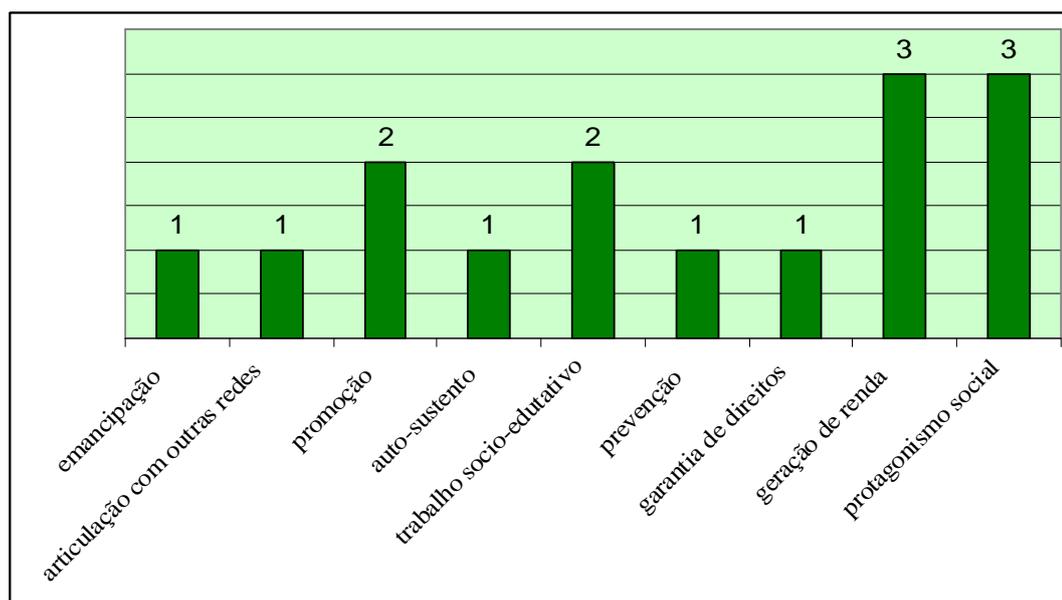
busca, o profissional não vai até a família e esta, muitas vezes por falta de informação, ou até, condições, não vai até o CRAS.

3.2.3.5 Objetivos do CRAS

Conforme observamos na PNAS (2004), o objetivo maior do CRAS é potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, promovendo seus membros e possibilitando o desenvolvimento de ações que rompam com a pobreza, e evitar que estas famílias, seus membros e indivíduos tenham seus direitos violados (BRASIL, 2004b).

Para os técnicos entrevistados os maiores objetivos do CRAS podem ser observados no gráfico 2.

GRÁFICO 2 - OBJETIVOS DO CRAS (VILA PIONEIRO)

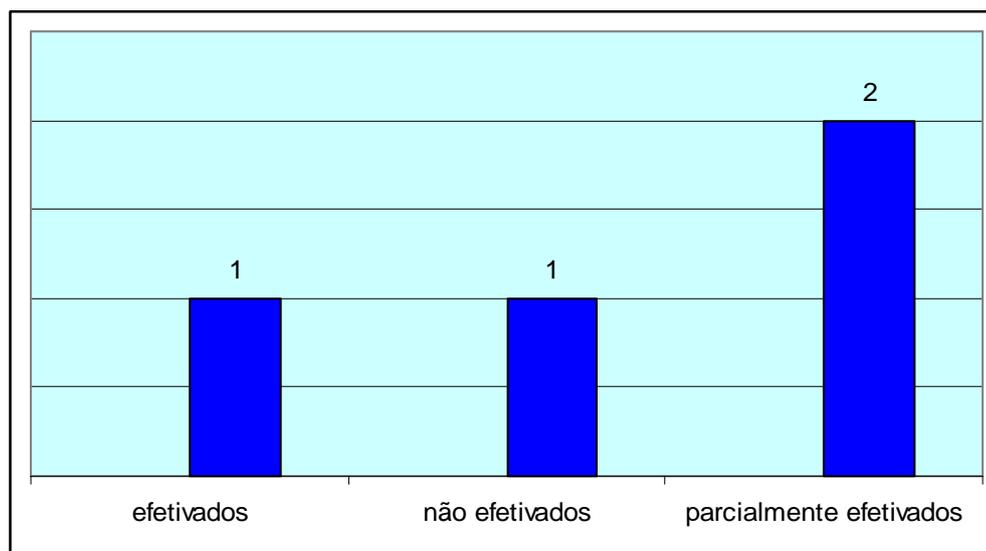


FONTE: Dados coletados na entrevista aplicada aos profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro).

Através deste, pode-se perceber que os técnicos têm opiniões distintas em relação aos objetivos do CRAS. Cada um destacou um aspecto, sendo que, apenas o item emancipação e trabalho socioeducativo foram destacados por dois profissionais.

Em relação à efetivação de tais objetivos, o gráfico 3 demonstra a opinião destes profissionais.

GRÁFICO 3 - EFETIVAÇÃO DOS OBJETIVOS DO CRAS (VILA PONEIRO)



FONTE: Dados coletados na entrevista aplicada aos profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro).

Ao observar este gráfico pode-se perceber que para 2 (dois) profissionais entrevistados, tais objetivos são parcialmente efetivados. Não são efetivados, na medida em que,

O CRAS é um espaço novo, onde os serviços necessários ainda não estão completamente presentes e não são completamente efetivados[...] (A2).

[...] o fato de o CRAS ter sido implantado a pouco tempo, também dificulta a efetivação de seus objetivos, afinal, a efetivação ocorre a longo prazo, por se tratar de novas formas de se trabalhar com a família (A3).

O CRAS tem como centralidade o trabalho junto às famílias, tanto que, o seu trabalho busca promover a autonomia e emancipação destes sujeitos sociais. Esta centralidade é garantida à medida que na assistência social se desenvolva uma política de cunho universalista, a qual seja efetivada, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária.

Porém, como a implantação do CRAS no Município de Toledo, é um processo recente, há uma busca no sentido de reestruturar as ações junto às famílias, que até então eram desenvolvidas pela SMAS. Assim, os resultados do trabalho e as ações que estão sendo executadas aparecem em longo prazo.

Por outro lado, os mesmos profissionais destacam que tais objetivos podem ser efetivados, na medida em que é realizado um trabalho mais amplo com as famílias, principalmente através do Programa de Atendimento Integrado à Família - PAIF. Esta questão esta presente nas falas dos profissionais, quando afirmam que,

[...] o objetivo do CRAS é efetivado pela ampliação do trabalho com a família, bem como pelo acompanhamento que é realizado com a mesma, em especial as famílias do PAIF (A2).

[...] é efetivado na medida em que é realizado um trabalho socioeducativo com a família, o melhor exemplo são as famílias integrantes do PAIF, que contam como reuniões mensais sócio-educativas (A3)

Antes de destacar alguns aspectos do PAIF, é importante ressaltar que o Programa de Atendimento Integrado à Família - PAIF executado no Município de Toledo diferencia-se do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF⁷⁶ desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, no qual não está atrelada a entrega de cesta básica e sim, ações e serviços básicos continuados para as famílias em situação de vulnerabilidade social.

No Município de Toledo, o CRAS oferta por meio do PAIF, serviços para famílias e indivíduos que residem em seu território de abrangência, priorizando aí, as famílias em situação de pobreza. Este programa foi criado em dezembro de 2001, sendo elaborado pela equipe técnica da Secretaria da Assistência Social de Toledo. Sua finalidade é atender as famílias de baixa renda que residem nos diversos bairros do município, buscando promover e realizar o atendimento integrado à família, no conjunto das necessidades básicas, promovendo o desenvolvimento da cidadania e promoção de geração de renda. Para tanto, são realizadas reuniões sócio-educativas mensais com estas famílias, bem como é feito uma acompanhamento de sua situação socioeconômica mediante visitas domiciliares periódicas, entrevistas, escuta qualificada, dentre outras.

São atendidas 250 famílias que recebem uma cesta básica mensalmente, após terem participado das atividades sócio-educativas. Estas famílias podem permanecer no programa até dois anos objetivando a superação de sua situação de vulnerabilidade. No

⁷⁶ O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF desenvolvido pelo MDS, “[...] é o principal programa de proteção social básica do SUAS. Desenvolve ações e serviços básicos continuados para as famílias em situação de vulnerabilidade social na unidade do CRAS. O PAIF tem por perspectivas o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito à proteção social básica e a ampliação da capacitação de proteção social e de prevenção de situações de risco n território de abrangência do CRAS. O PAIF é necessariamente ofertado no CRAS (BRASIL, 2005b, p. 15).

entanto, algumas situações de pobreza são estruturais, exigindo uma permanência da família no programa por tempo indeterminado.

Através desses aspectos, bem como das falas dos profissionais, pode-se afirmar que o trabalho continuado junto às famílias, pode ser observado através do PAIF. Mas, é importante destacar que este programa atende 250 famílias, sendo que, o CRAS atende aproximadamente 70 usuários diários.

É fundamental acrescentar, que as reuniões do PAIF, bem como algumas ações desenvolvidas no CRAS são previamente planejadas pelos profissionais que compõem a equipe técnica, para assim, elaborarem alternativas de trabalho diferenciadas para atender as necessidades das famílias. Sob esta lógica, o profissional A4 acredita que os objetivos deste espaço são efetivados.

Acredito que são efetivados sim, pois as ações adotadas são planejadas para que estes objetivos sejam alcançados (A4).

Já para o profissional A1, pela ausência dos 4 (quatro) CRAS, e a conseqüente demanda superior a capacidade de estrutura e atendimento, a autonomia e emancipação das famílias não são alcançadas na medida em que ainda são realizados trabalhos emergenciais e não continuados. Isto pode ser observado em sua fala.

Existem apenas dois CRAS, sendo que deveria haver quatro. Assim, a demanda é muito grande e não há tempo do profissional ir até o usuário. Como conseqüência, são feitos trabalhos emergenciais e não continuados, não atingindo, assim, a emancipação e autonomia esperada (A1).

Conforme Demo (2001), a assistência troca a autonomia pelo benefício. “[...] Esta é a dialética do benefício: é melhor para o beneficente, porque dele não precisa; pode ser péssimo ao beneficiário porque dele passa a depender [...]” (DEMO, 2001, p. 56). Assim, emancipação só consegue surgir no momento em que se dispensa a ajuda.

Para tanto, é necessário realizar um trabalho diferenciado daquele que, até então, estava sendo executado antes da implantação do CRAS. É claro que as ações executadas pelo CRAS, são importantes, entretanto, é necessário redimensioná-las para que atinjam os reais objetivos propostos, livrando as famílias da situação de pobreza e dependência em que se encontram.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação do CRAS significa um grande avanço para a política de assistência social e o seu reconhecimento enquanto um direito. Contudo, no modo de produção capitalista as políticas sociais podem contribuir para a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, porém, estes serviços não têm a capacidade de superar a desigualdade social e romper com a ordem do capital.

Na realidade, a expansão da assistência social tem se caracterizado pela utilização de critérios rigorosos para o acesso da população aos serviços socioassistenciais. Isso reflete no CRAS, quando o mesmo não consegue atender toda a demanda. Não atente, pois mesmo com sua implantação, algumas ações tradicionais da assistência social, ainda perduram. Dentre estas ações, se destacam algumas práticas emergenciais, seletivas, fragmentadas, enfim, práticas características do modelo neoliberal. O neoliberalismo defende a redução do Estado no social, sendo que, apenas os mais pobres devem ter acesso a alguns serviços básicos. O resultado é a permanência de políticas sociais seletivas e focalizadas, atrelado a um aumento da demanda carente por serviços socioassistenciais.

Com a implantação dos CRAS, há a possibilidade de se romper com estas práticas características do modelo neoliberal, na medida em que a família deve ser considerada como um todo, sendo proposto um acompanhamento e um trabalho sócio - educativo com a mesma. No entanto, devido a continuidade das práticas tradicionais da assistência social, bem como às limitações e dificuldades encontradas para o desenvolvimento das ações do CRAS (Vila Pioneiro) e para efetivação de seus objetivos, pode-se concluir que tal possibilidade não é totalmente alcançada. Na realidade o almejado trabalho sócio - educativo e continuado junto às famílias em situação de pobreza, é realizado junto às famílias do PAIF, as demais famílias, continuam contando, na maioria das vezes, apenas com atendimentos emergenciais.

Dentre as dificuldades e limitações encontradas para o desenvolvimento das ações do CRAS (Vila Pioneiro), se destacam o histórico do espaço, o número reduzido dos CRAS no município de Toledo e de profissionais que compõem a equipe técnica, bem como a ausência de algumas ações, dentre as quais se destaca a busca ativa.

Portanto, pode-se afirmar que mesmo os Centros de Referência de Assistência social - CRAS tendo a possibilidade de contribuir para o aprofundamento do reconhecimento da assistência social como um direito é necessário, para a concretização dessa possibilidade, o compromisso dos profissionais que atuam nesse espaço e a qualificação teórica e política que

possibilite a apreensão das contradições e dificuldades que marcam o CRAS. Além disso, é preciso redimensionar as ações, a fim de substituir os trabalhos emergenciais por continuados, nos quais o profissional vai até o usuário, buscando estratégias para tirá-lo da situação de pobreza, bem como avaliar frequentemente as ações realizadas, os projetos, os planos a serem desenvolvidos, identificando os pontos positivos e negativos dos mesmos e assim, pensar em alternativas para superar os aspectos falhos. Por fim, é preciso compreender que a política de assistência social, assim como as demais políticas sociais do sistema capitalista possui limites e que nessa ordem, as medidas de proteção social, na maioria das vezes, não eliminam a contradição e a desigualdade, pois somente ocultam a primeira e amenizam a segunda.

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 desta pesquisa foram contemplados. Isto é evidenciado, na medida em que os profissionais que compõem a equipe técnica do CRAS (Vila Pioneiro) destacaram, como já mencionado, as principais limitações e possibilidades encontradas para o desenvolvimento das ações deste espaço.

Entretanto, a construção do trabalho foi marcada por algumas dificuldades, em especial quando tratou do SUAS e do CRAS, pela falta de bibliografia para fundamentação dos mesmos. De forma semelhante, a realização da pesquisa também encontrou limitações, na medida em que ocorreram um série de mudanças durante a realização do estágio supervisionado I e II. Isto, pois nesse período houve uma rotatividade de profissionais, com alteração de coordenador, e de profissionais de Serviço Social. Atrelado a isto no mês de julho foi implantado o CRAS do Jardim Europa. Diante disso, surgiu o interesse em realizar a pesquisa nos dois espaços. No entanto, como o desenvolvimento do trabalho já havia iniciado, bem como o universo já estava definido optou-se em realizar a pesquisa no CRAS (Vila Pioneiro).

De qualquer maneira, a realização do presente trabalho possibilitou um amadurecimento teórico, principalmente em relação à área da assistência social, bem como aprofundou a dimensão investigativa, a qual se constitui como base fundamental para a dimensão interventiva. Espera-se que este trabalho contribua para a reflexão e superação dos desafios e limitações encontrados no CRAS, bem como para a efetivação de suas possibilidades.

REFERÊNCIAS

ALCA. **Conceito de Alca**. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp. Acesso em: 22/ ago/2008

ALMEIDA, Aidê Cançado. Relevância dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) na garantia de direitos e efetivação da Política de Assistência Social. *In: Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS*. Caderno I. Curitiba, 2006.

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.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política Social no Capitalismo Tardiu**. São Paulo: Cortez, 1998.

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.

BOITO, Arnaldo. A Hegemonia Neoliberal no Governo Lula. *In: Revista Marxista*. nº 17, Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BOTTOMORE, Tom. Conceito de Estado. *In: Dicionário do Pensamento Marxista*. Tradução Waltensin Dutra. Zahar Rio de Janeiro 1988. p, 55

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, setembro 2004a.

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

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

BRASIL. **Guia de Orientação Técnica – SUAS nº 1: Proteção Social Básica de Assistência Social**. Brasília 2005 b

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**. n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no COU de 8 de dezembro de 1993.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 78, ano XXV, São Paulo: Cortez, jul. 2004.

CARVALHO, Brant de. **A Família Contemporânea em debate**. 3 ed, São Paulo: Cortez, 2000.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CAVALCANTI, Saraya Araújo Uchoa. A Reforma do Estado e Política Social no Brasil. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 68, ano XXII, São Paulo: Cortez, nov. 2001.

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.

CRESS. Conselho Regional de Serviço Social. Código de ética profissional. *In: Coletânea de Leis e resoluções*. 4 ed. Rio de Janeiro, 2006.

DEMO, Pedro. Brincando de solidariedade: política social de primeira dama. *In: O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 44-68.

ESTADO DESENVOLVIMENTISTA. **Conceito de Estado desenvolvimentista**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A012.pdf>. Acesso em 20/jun/2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. *In: A era FHC e o governo Lula: Transição?.* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, p. 33-66.

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.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. In: **Revista Katálysis**. nº 1, v. 10, Florianópolis, 2007.

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

GOMES, Ana Lígia. O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº 68, ano XXII, São Paulo: Cortez, nov. 2001.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GUEIROS, Dalva Azevedo. Família e Proteção Social: questões atuais e limites da Solidariedade. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº 71, ano XXIII, São Paulo: Cortez, especial/2002

GUIMARÃES, Rosemélia Ferreira. Famílias: uma experiência em grupo. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº 71, ano XXIII, São Paulo: Cortez, Especial/2002

HEIN, Esther Luiza Lemos; BATISTA, Roseli Gass. **O Novo Ordenamento da Política de Assistência Social: Suas**. II Simpósio Regional de Formação Profissional em Serviço Social e XVI Semana Acadêmica. Anais 2007.

IAMAMOTO, Mrilda V. A Questão Social no Capitalismo. In: **Temporalis**. nº 3, ano 2, São Paulo: Grafite, jan/jul. 2001. p.09-32

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

IMPEACHMENT. **Conceito de Impeachment**. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/2004/09/24/001.htm>. Acesso em 18/ago/2008.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Vol. 3, 2001. Disponível em: www.ipea.gov.br/ipeapupe.html. Acesso em 07/setembro/2008

JAVCHELOVITCH, Marlova, O processo de descentralização e municipalização no Brasil. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 56, ano XIV, São Paulo: Cortez, mar.1998.

LEITE, José Corrêa. Reformas democráticas e contra reformas neoliberais. *In: São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação SEADE. Vol. 10, nº 4, 1996.

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

MALAGUTI, Manoel Luiz; CARCANHOLO, Marcelo D; CARCANHOLO, Reinaldo A. **Neoliberalismo**: a tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 1998.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *In: Revista Katálysis*. nº 1, v. 10, Florianópolis, 2007.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

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

MIOTO, Regina Célia Tamosio. Família e Serviço Social. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 55, ano XVIII, São Paulo: Cortez, nov. 1997.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e de assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. nº87, ano XXV, São Paulo: Cortez, especial/2006.

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

NETTO, José Paulo. A Conjuntura Brasileira: o Serviço Social posto à prova. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 79, ano XXV, São Paulo: Cortez, especial/2004.

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

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do Antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. *In: Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. A Exclusão Social Brasileira sob os impactos do projeto Neoliberal. *In: Recordes Temáticos: nossas reflexões nos 20 anos do Curso de Serviço Social da Unioeste.* Toledo: Edunioeste, 2007.

PAIF. **Programa de Atendimento Integrado à Família.** Toledo, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília, Caderno MARE da reforma do Estado, 1997.

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.

REFORMA TRIBUTÁRIA. **Conceito de Reforma Tributária.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em 28Ago/2008.

SHERER, Vilmar Inácio. **Análise político econômica do Estado Brasileiro nos 10 últimos anos.** Cascavel: Anoente, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da e (Coord) **O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2001.

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

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

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, 2006.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **O desajuste social.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

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.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. *In: Revista Pólis*. n.º 30, São Paulo: Instituto Pólis, 1998. p.1-23;

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. *In: Pobreza e cidadania*. 34 ed, São Paulo, USP, Curso de Pós Graduação em Sociologia, 2001.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. Metodologias de trabalho com famílias. *In: Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS*. Caderno II. Curitiba, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - Benefícios, Programas, Projetos e Serviços desenvolvidos no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS de Toledo

PROGRAMA⁷⁷	OBJETIVO	PÚBLICO ALVO
Programa de Atenção Integrado a Família - PAIF	Promover e realizar o atendimento integrado à família no conjunto da necessidade básica, promovendo o desenvolvimento da cidadania e promoção da geração de renda	Famílias vulnerabilizadas do Município de Toledo
Programa Bolsa Família – PBF	Conforme Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS o PBF integra o Fome Zero que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.	Famílias em situação de pobreza, com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00, e extrema pobreza com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00.
Programa “Mão Amiga”	Visa à montagem e distribuição de fraldas descartáveis, para jovens, crianças, adultos e idosos, que necessitem deste benefício, e que não possuem condições financeiras para obtê-los.	As fraldas serão disponibilizados somente para às pessoas cuja família receba como renda total familiar até ½ salário per capita e ou renda informal
Programa Central Nutricional “Usina Suco de Soja”	Visa a fabricação, envasamento e distribuição de suco de soja, visando o complemento nutricional.	Famílias vulnerabilizadas e em risco nutricional, bem como a pessoas idosas, crianças, conforme a necessidade e situação de risco de cada um.
Programa Pró – Jovem	Seu objetivo é complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.	Voltado, exclusivamente, para jovens de 15 a 17 anos.

⁷⁷ Conforme a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), os programas compreendem ações integradas e complementares, tratadas no artigo 24 da LOAS, com objetivos tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar, e melhorar os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas (BRASIL, 2005a).

PROJETO ⁷⁸	OBJETIVO	PÚBLICO ALVO
“Trabalhando com Famílias”	Realizar o atendimento integral à família no conjunto das necessidades básicas, fortalecendo os vínculos familiares, promovendo o desenvolvimento da cidadania, bem como incentivando a produção de renda na tentativa de emancipá-las.	Famílias integrantes do PAIF.
“Aproximação”	Identificar as condições sócio-econômicas das famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC no Município de Toledo.	Beneficiários do BPC e sua família.
“Refazendo Vínculos”	Realização de encontros socioeducativos mensais	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família
“Cuidando o Cuidador”	Prevê a orientação grupal para os cuidados, através de palestras sócio-educativas e de preparo emocional para o enfrentamento de situações de doença física e afetiva, no sentido de fortalecer o grupo familiar e conseqüentemente, a pessoa dependente de cuidados.	Cuidadores de pessoas idosas acamadas

BENEFÍCIOS	OBJETIVO	PÚBLICO ALVO
Benefício de Prestação Continuada – BPC	É um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, sendo regulamentado pela Lei Orgânica Benefício de Prestação Continuada – BPC da Assistência Social – LOAS. QUE consiste no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à	Idosos e pessoas portadoras de deficiência, cuja renda familiar seja inferior a ¼ do salário mínimo.

⁷⁸ Conforme a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), os projetos caracterizam-se como investimentos econômicos sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas (BRASIL, 2005a).

	<p>pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua sobrevivência ou de tê-la suprida por sua família.</p>	
Auxílio natalidade	<p>A secretaria de Assistência Social tem o projeto Cegonha Feliz que é executado pelo CRAS, atendendo gestantes na faixa etária de 14 a 50 anos que possuem renda mensal de um salário mínimo. Através do CRAS as gestantes recebem o atendimento sócio-educativo com a psicóloga e posteriormente recebem o Kit Bebê. Estas gestantes devem fazer o acompanhamento pré-natal nos postos de saúde.</p>	Gestantes
Auxílio funeral	<p>Fornecimento/prestação gratuito por parte das concessionárias de produtos e serviços funerários, compreendendo urna, preparação e higienização do corpo, transporte e remoção, velas, véu, coroa, cruz, banqueta, mesa, castiçais.</p>	Carentes e indigentes

SERVIÇOS⁷⁹	<p>Acolhimento e escuta qualificada para identificação das necessidades sociais da família; acompanhamento/encaminhamento de famílias; inserção em programas de transferência de renda e benefícios; trabalho e palestras com os usuários dos programas do CRAS; visitas domiciliares; entrevista social; concessão de benefícios eventuais; elaboração, e posterior desenvolvimento de projetos junto aos usuários dos programas ofertados pelo CRAS; encaminhamentos para outros serviços e políticas e promoção de inclusão produtiva para beneficiários do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e do Programa de Atendimento Integrado a Família – PAIF.</p>
------------------------------	---

⁷⁹ Conforme Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), os serviços são atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população (BRASIL, 2005a).

APÊNDICE 2 – Formulário para entrevista com a equipe técnica do CRAS.

FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE TÉCNICA DO CRAS

1 - Formação Profissional:

2 - Instituição em que se formou:

3 - Ano de Formação Profissional:

4 - Tempo de trabalho como profissional na área de assistência social:

5 - Tempo de trabalho com profissional do CRAS:

6 - Carga horária semanal de trabalho:

7 - Na sua experiência, quais as diferenças e continuidades observadas na área da assistência social com a implantação do CRAS?

8 - Na sua compreensão, quais são os objetivos do CRAS junto às famílias em situação de pobreza?

9 - Na sua experiência, os objetivos do CRAS junto às famílias em situação de pobreza são efetivados? Por quê?

10 - Quais são as ações desenvolvidas pelo CRAS junto às famílias em situação de pobreza?

11 - No seu entendimento, existem dificuldades e/ou limitações nas ações desenvolvidas pelo CRAS junto às famílias em situação de pobreza? Quais?

ANEXOS

ANEXO 1 - resolução 001/2006

ANEXO 2 - resolução 21/06

ANEXO 3 - resolução 28/06

ANEXO 4 - resolução 002/07

ANEXO 5 - Mapa do Bolsa Família

ANEXO 6 – Mapa do geoprocessamento do Município de Toledo