

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

SAYONARA PORTINHO THOMAZ

**DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SUAS: A
EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ - SC**

**FLORIANÓPOLIS
2007/2**

SAYONARA PORTINHO THOMAZ

**DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SUAS: A
EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ - SC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Beatriz Augusto de Paiva

**FLORIANÓPOLIS
2007/2**

SAYONARA PORTINHO THOMAZ

**DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SUAS: A
EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ - SC**

**Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela banca examinadora como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social**

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora

Prof^a. Dra. Beatriz Augusto de Paiva – Universidade Federal de Santa Catarina

1^a Examinadora

Prof^a. Dra. Eliete Cibele Cipriano Vaz - Universidade Federal de Santa Catarina

2^a Examinadora

Assistente Social Kátia Regina Madeira – Centro Social Marista / Monte Serrat

Florianópolis, Fevereiro de 2008

AGRADECIMENTOS

A Deus, por iluminar o meu caminho e por ter sido a fonte de orientação, dinamismo e fé nos momentos em que tudo parecia não ter fim;

Aos meus pais, José e Marilei, por serem a razão de tudo que conquistei até aqui;

Ao meu noivo Fernando, pelo amor, incentivo e paciência incondicional;

Aos familiares e amigos, pelo apoio e compreensão da minha ausência;

À equipe da Secretaria da Ação Social, em especial à minha querida supervisora Válbia, pela amizade e incentivo dispensado e pelo exemplo de profissionalismo sempre demonstrado;

À professora e orientadora Beatriz, pela disponibilidade, carinho e crença na minha capacidade e pelo conhecimento compartilhado ao longo dessa trajetória;

Aos demais professores do Departamento de Serviço Social, pela contribuição em meu processo de formação profissional;

À professora Eliete Cibele Cipriano Vaz e à assistente social Kátia Regina Madeira, participantes da banca de avaliação;

A todos os demais que me acompanharam na ultrapassagem desse desafio.

Muito Obrigada!!!

**“Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!”**

(Mário Quintana)

THOMAZ, Sayonara Portinho. **Direito à Assistência Social na perspectiva do SUAS**: a experiência do município de São José – SC. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008, 69 f.

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade analisar a adequação da Secretaria da Ação Social em relação à base de organização da assistência social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A metodologia utilizada para sua realização compreende pesquisa bibliográfica e documental. Contextualiza-se a temática da assistência social, enquanto política social, junto às transformações societárias que caracterizam o cenário atual, bem como à constituição do sistema de seguridade social brasileiro, onde evidencia-se o lugar secundário e marginal que historicamente foi destinado à área no conjunto de políticas sociais brasileiras, tendo adquirido visibilidade somente com a CF/88. A partir daí, verifica-se uma série de esforços, que traduzem-se numa vasta produção legal, no sentido de transformar e consolidar o campo assistencial em política pública, construída sobre o signo da universalização da proteção social. Posteriormente, conforme objeto central deste TCC, processa-se a análise acerca da organização da assistência social no município de São José, tomando como parâmetro o marco legal e institucional do SUAS e as respectivas normas técnicas. Os resultados demonstram que há ainda uma forte continuidade na organização e desenvolvimento das ações socioassistenciais e que tal fato se deve à dificuldade do município em questão de promover condições adequadas de gestão.

Palavras-chave: Assistência Social; Proteção Social; SUAS

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Caracterização dos Vínculos de Trabalho..... 54

Tabela 1 – Categorias Profissionais Responsáveis pela Execução Direta dos Serviços Socioassistenciais, por Vínculo de Trabalho..... 55

Gráfico 2 – Participação dos Entes no Financiamento da Assistência Social em São José..... 58

Tabela 2 – Montante e Percentual do Orçamento Municipal para a Assistência Social em relação ao Orçamento Total..... 59

LISTA DE SIGLAS

ASEMA	Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CATI	Centro de Atenção a Terceira Idade
CCI	Centro de Convivência do Idoso
CCQ	Círculos de Controle de Qualidade
CEME	Central de Medicamentos
CETE	Centro de Educação e Treinamento Esperança
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIACAF	Centro Integrado de Atendimento à Criança, ao Adolescente e à Família
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CPF	Conselho, Plano e Fundo
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRETA	Centro de Recuperação de Toxicômanos e Alcoólatras
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIA	Fundo Municipal para a Infância e Adolescência
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LA	Liberdade Assistida

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCCS	Planos de Carreira, Cargos e Salários
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMSJ	Prefeitura Municipal de São José
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
POASF	Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar
PRONAM	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAM	Serviço Municipal de Assistência Social
SEAS	Secretaria de Estado da Assistência Social
SIM	Sistema Integrado Municipal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 TRANSFORMAÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO, NA REGULAÇÃO ESTATAL E O CENÁRIO ATUAL	23
1.1 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E O MOTE DA FLEXIBILIZAÇÃO	23
1.2 A EMERGÊNCIA DO NEOLIBERALISMO E A RECONFIGURAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	27
2 SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO E A CONSOLIDAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	33
2.1 ESTRUTURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL E A NOVA CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	33
2.2 O ADVENTO DA LOAS E A CONCRETIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	39
2.3 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	44
3 ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO JOSÉ NA PERSPECTIVA DO SUAS	48
3.1 SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL: O COMANDO ÚNICO EM FOCO.....	48
3.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – O REORDENAMENTO COM BASE NO SUAS.....	56
3.2.1 Diretoria de Gestão	56
3.2.2 Diretoria de Proteção Social Básica.....	57
3.2.3 Diretoria de Proteção Social Especial de Média Complexidade	58
3.2.4 Diretoria de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	60
3.3 RECURSOS HUMANOS E A NOB-RH/SUAS	61
3.4 RECURSOS FINANCEIROS.....	65

3.5 TERRITORIALIZAÇÃO	68
-----------------------------	----

CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
-----------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS.....	74
-------------------------	-----------

APÊNDICE.....	78
----------------------	-----------

Apêndice A – Mapa do Município de São José, segundo bairros com incidência de áreas em situação de vulnerabilidade social.....	78
--	----

INTRODUÇÃO

A Assistência Social é certamente uma das políticas sociais que vem registrando maiores mudanças no Brasil, tendo sua trajetória demarcada por ocorrências bastante significativas, que permitiram, pelo menos do ponto de vista legal, a sua liberação do confinamento histórico no campo do efêmero, do transitório e do emergencial, enquanto produto célebre de ação caritativa e confessional, para sua inscrição na condição de política pública universalizadora de acessos, enquanto direito cidadão e dever do Estado.

Fala-se, portanto, de três acontecimentos em especial: a promulgação da Constituição Federal de 1988, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, e mais recentemente, a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que constitui-se como um novo modelo de gestão que regula e organiza em todo território nacional as ações socioassistenciais, redesenhando responsabilidades e competências para municípios, Estados e União.

Nessa direção, na tentativa de possibilitar melhor compreensão acerca das perspectivas e desafios suscitados pelo seu processo de implantação, sobretudo em âmbito municipal haja vista o papel central atribuído a esta instância pelo fenômeno da descentralização, elaborou-se o presente trabalho que constitui-se como resultado da experiência de estágio curricular vivenciada, entre o período de agosto de 2006 a dezembro de 2007, junto à Secretaria da Ação Social, comando único e órgão gestor da política de assistência social no município de São José.

Tal experiência, ao proporcionar uma maior aproximação com as ações dessa política num momento singular, de redefinição conceitual e reordenamento institucional, tornou patente a ocorrência de algumas situações, que ao colocarem em xeque a realização do direito socioassistencial, redundaram nas seguintes indagações: A Secretaria da Ação Social está adequada as atuais dimensões da Política Nacional de Assistência Social e ao SUAS? Houve, de fato, um reordenamento institucional e uma reestruturação da rede de atendimento que viabilize a superação da tradicional forma dispersa, fragmentária e focalizada de prestação dos serviços?

Partindo desses questionamentos, realizou-se uma pesquisa que teve por objetivo analisar a adequação da Secretaria da Ação Social em relação à base de

organização da assistência social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social.

Com relação à metodologia empregada, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, compreendida como aquela que é desenvolvida “a partir de material já elaborado, constituído de livros e artigos científicos” (GIL, 1994, p. 71), onde serviram de principal referência os seguintes autores: Mota (1995, 2000), Pereira (1996,2002), Couto (2004), Lopes (2006) e Sposati (2006). Realizou-se ainda, nos meses de agosto e setembro de 2007, pesquisa documental. De acordo com Ferrari (1982, p. 224)

[...] a pesquisa documental realiza-se sobre materiais que se encontram elaborados. São fontes acabadas que não receberam ainda um tratamento analítico ou se isso aconteceu ainda podem oferecer contribuições de reforço, ou podem ainda receber uma nova reformulação de acordo com o objetivo da pesquisa.

Dessa forma, como fontes de coleta de dados foram utilizados os seguintes materiais: Plano Municipal de Assistência Social, referente ao período 2006-2009; Projeto Político da Assistência Social, construído no ano de 2006 pela equipe da Secretaria da Ação Social; Relatório das Deliberações da V Conferência Municipal de Assistência Social, realizada no ano de 2005; Plano de Ação 2007; Relação da Despesa Orçada para Fundo Municipal de Assistência Social, referente ao exercícios de 2006 e 2007, anos que sucedem a habilitação do município ao SUAS; Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro de 2006; Relação de Funcionários e Expediente da Secretaria da Ação Social.

Como fonte de informações utilizou-se ainda da participação na VI Conferência Municipal de Assistência Social, realizada no mês de agosto de 2007, que teve como objetivo central avaliar a implementação do SUAS no município de São José, a partir das metas aprovadas na V Conferência.

Nessa direção, o evento, que contou com a participação de representantes dos diversos órgãos governamentais, da sociedade civil e também de usuários, constituiu-se como espaço privilegiado para o processo de investigação, tendo sido inclusive a fonte das primeiras deduções que mais tarde permitiriam a elucidação do problema de pesquisa.

No que diz respeito à organização, o presente trabalho encontra-se estruturado em três seções.

Na primeira seção busca-se traçar um panorama geral da conjuntura atual, apontando para a existência de um conjunto de mudanças de ordem política, econômica e social e sua repercussão sobre a vida da população e sobre os sistemas de proteção social, no intuito de facilitar a apreensão acerca da origem dos dilemas e desafios que a assistência social, enquanto política pública e direito social há de se deparar. Para tanto foi dividida em dois itens: o primeiro trata do processo de reestruturação produtiva e suas implicações sobre o mundo do trabalho e o segundo, versa a respeito da introdução do neoliberalismo e seus desdobramentos, de modo particular no âmbito nacional.

Na segunda seção, é apresentada a constituição do Sistema de Seguridade Social brasileiro, bem como o processo de consolidação da assistência social na condição de política pública, destacando-se as principais tendências assumidas por ela no período anterior a Constituição de 1988 e posteriormente a sua promulgação, inaugurando uma nova concepção, regulamentada com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social e efetivada com a instituição do SUAS pela Política Nacional de Assistência Social.

A terceira seção traz as análises e reflexões, resultantes da pesquisa realizada sobre a organização da assistência social no município de São José na perspectiva SUAS, colocando em evidência alguns aspectos que incidem de maneira contundente nos rumos da reorganização das ações socioassistenciais e, portanto, no ingresso da assistência social na condição de política pública afiançadora de direitos.

1 TRANSFORMAÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO, NA REGULAÇÃO ESTATAL E O CENÁRIO ATUAL

1.1 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E O MOTE DA FLEXIBILIZAÇÃO

A análise que aqui se processará acerca da reestruturação produtiva, entendida como referência obrigatória dada pela perspectiva histórica concreta, tem por objetivo explicitar que os notáveis desafios que atualmente se colocam no Brasil para a consolidação das políticas sociais, em especial à assistência social, são as expressões das determinações operadas a partir desse fenômeno na complexa realidade latino-americana.

Retorna-se então, ao período que se inicia a partir do segundo pós-guerra (1945), marcado por um largo ciclo expansionista da economia capitalista, sob hegemonia norte-americana e domínio do capital industrial, baseado nos princípios de organização do processo de trabalho denominados fordismo e taylorismo. O fordismo, criado em 1913 por Henry Ford, tinha por finalidade o aumento da produção, que até então possuía um caráter praticamente artesanal. Para tanto, implantou à indústria automobilística os métodos do taylorismo, baseados na rígida divisão entre as tarefas de concepção e execução, no trabalho parcelar e mecanizado (NOGUEIRA, 2003).

Dessa forma, o binômio taylorismo-fordismo organizou o processo de trabalho de maneira hierarquizada para fins de uma produção padronizada, em série com tarefas rotinizadas, e em massa com vistas a atender um potencial consumo massivo. Este por sua vez seria viabilizado mediante a incorporação das idéias do economista inglês John Keynes, conhecidas como keynesianismo, ancoradas na intervenção do Estado na economia através de políticas sociais públicas e na expansão do emprego, permitindo assim a dinamização da produção a partir do financiamento da reprodução da força de trabalho e da estabilidade da demanda para a superprodução. De acordo com Iamamoto (1999), esse padrão de desenvolvimento permitiu o avanço de certas conquistas no campo do bem-estar social, principalmente nos países de Primeiro Mundo, por meio do chamado *Welfare State* entendido como,

[...] no âmbito do Estado capitalista, uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações manifestam-se na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação[...] (DRAIBE, 1989, p. 29)

Nessa perspectiva, as políticas sociais, tidas como estratégias de intervenção estatal organizadas de acordo com as exigências de acumulação do capital, funcionaram tanto como mecanismos que socializam os custos da reprodução da força de trabalho e mantém os esquemas de coesão social, quanto como resultado da luta dos trabalhadores por direitos sociais.

No entanto, já no final dos anos 60 se constitui a crise do referido modelo, diante do declínio do crescimento econômico, evidenciando a saturação do padrão de acumulação vigente, sendo que no início da década de 70 apresenta os primeiros e graves indícios de esgotamento com a redução das taxas de lucro, as variações na produtividade, o endividamento internacional e o desemprego (MOTA, 1995).

Para Faleiros (2000), as medidas de política social de inspiração keynesiana, desenvolvidas com intenção de prevenir as crises do capitalismo, só serviram como contra-tendência a queda da taxa de lucro, uma vez que a crise não expressa um subconsumo, mas uma sobreprodução de capital e, portanto, de mercadorias.

Dessa forma, houve o rompimento do pacto fordista-keynesiano e como resposta a crise então instaurada, em função também dos impactos da Revolução Tecnológica, ocorreu um reordenamento em prol da recuperação da economia, expresso pela reestruturação da produção, estabelecendo profundas alterações em suas formas de organização e conseqüentemente nas condições de trabalho. “Pleno emprego, sistemas públicos de proteção social, regulação sócio-estatal e pactos sócio-políticos nos limites das fronteiras e da soberania nacionais parecem estar em contradição com as novas tendências da acumulação mundialmente articulada” (ABREU, 1997, p. 58). Assiste-se, portanto, a substituição do padrão fordista pelo modelo japonês ou *toyotismo*, também denominado acumulação flexível, combinando alta tecnologia com um novo tipo de gerenciamento.

O toyotismo foi criado por Taiichi Ohno e introduzido na indústria japonesa de automóveis Toyota. Diferentemente da forma de produção fordista, o modelo japonês caracteriza-se por uma produção vinculada aos fluxos da demanda, variada

e bastante heterogênea, e sustenta-se na existência de estoque mínimo baseado no *just in time*, ou seja, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção, e no sistema *kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de estoque. Ao invés da verticalização fordista há uma horizontalização do processo produtivo e a externalização de grande parte da produção. O trabalho passa a ser em equipe, com ritmo intenso, multivariada e flexibilidade de funções (NOGUEIRA, 2003). Dessa forma, o trabalhador especializado cede lugar à figura do trabalhador polivalente, sob nova forma de subordinação, mediante a implementação de mecanismos capazes de promover a adesão e o consentimento às mudanças requeridas, distanciando-se do tradicional conflito entre patrões e empregados.

A produção torna-se então enxuta, com a redução dos recursos e do número de trabalhadores, sem que se reduza, porém, a produtividade. Para tanto, proliferam os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ), grupos de trabalhadores que são incentivados pelo capital para discutir o trabalho e o desempenho, no intuito de melhorar a produtividade e lucratividade da empresa (ANTUNES, 1999).

Sendo assim, o toyotismo adquire consistência e torna-se visível em diversos países industrializados sob o mote da *flexibilização*. Segundo Yamamoto (1999, p. 116):

Busca-se uma *flexibilidade no processo de trabalho*, em contrapartida à rigidez da linha de produção, da produção em massa e em série; uma *flexibilidade do mercado de trabalho*, que vem acompanhada da desregulamentação dos direitos do trabalho, de estratégias de informalização da contratação dos trabalhadores; uma *flexibilidade dos produtos*, pois as firmas hoje não produzem necessariamente em série, mas buscam atender as particularidades das demandas dos mercados consumidores e uma *flexibilidade dos padrões de consumo*.

Cabe, contudo, destacar que no Brasil, assim como nos demais países da América Latina, o fenômeno da reestruturação produtiva se processou de maneira peculiar, apresentando características bem diferentes daquelas vigentes nos países centrais.

De acordo com Abreu (1997, p. 69), nos anos 70, o estágio correspondente a “segunda revolução industrial” já havia sido alcançado e completado pela sociedade brasileira, “mas sem revoluções, sem pactos sociais e políticos, sem uma ampliação

democrática do Estado (e dos direitos de cidadania) e sem a institucionalização de um *Welfare State*”.

Isso porque, aqui o processo de desenvolvimento capitalista, que se constituiu a partir de um profundo, ainda que tardio, avanço da industrialização e sob um regime autoritário, foi viabilizado à custa de um grande endividamento externo e para o fortalecimento de uma economia exportadora, estando, portanto, assentado numa forte e contraditória relação de subordinação com o mercado externo, configurando um aprofundamento da relação de dependência. Tal fato também explica a natureza específica da relação entre política social e reprodução da força de trabalho na América Latina, voltada prioritariamente para a consagração da subordinação da classe trabalhadora ao processo de proletarização pautado na superexploração, uma vez que “na economia exportadora latino-americana [...], como a circulação se separa da produção e se efetua basicamente no âmbito do mercado externo, o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto” (MARINI apud OURIQUES e PAIVA, 2006).

Com isso a pujança econômica do Brasil, intimamente ligada que estava com a exportação, mostrava seu reverso especialmente no que se referia as condições enfrentadas pelos trabalhadores: o arrocho salarial, as péssimas condições de vida nas cidades, a alta mortalidade infantil, o analfabetismo, dentre outras.

Por essa razão, a eclosão do contexto de crise e reestruturação da economia mundial implicou diretamente na estagnação da economia nacional. Com o milagre econômico então consumado, o cenário brasileiro foi palco de um processo inflacionário crônico, acompanhado pelo aprofundamento do endividamento externo.

A resposta à crise definitivamente instalada veio, portanto, pautada na superexploração do trabalho, no rebaixamento salarial e na expressiva expulsão de mão-de-obra, tornando desnecessário enorme contingente de trabalhadores, “[...] para os quais não há sequer vínculo salarial formal nem muito menos acesso a proteção social [...]” (OURIQUES; PAIVA, 2006).

Em vista disso, ocorre a degradação em escala crescente das já difíceis condições de vida da maioria da população, que passa a experimentar com maior rigor as diversas formas de exclusão e segregação social e as alternativas informais e marginais de sobrevivência.

Esse quadro contribui também para um maior enfraquecimento do poder sindical, que tem suas reivindicações fragilizadas face o crescimento das taxas de

desemprego e a segmentação da classe trabalhadora (BEHRING, 2002). Esta por sua vez se constitui como obstáculo para a formação de uma consciência de *classe para si*, diminuindo a resistência e provocando conseqüentemente uma maior subordinação do trabalhador as necessidades do capital. De acordo com Antunes (1997), nesta contextualidade adversa, se desenvolve o *sindicalismo de participação* em substituição ao *sindicalismo de classe*. “Participar de tudo [...], desde que não se questione o mercado, a legitimidade do lucro, o *que e para quem* se produz, a lógica da produtividade, a sacra propriedade privada, enfim, os elementos básicos do complexo movente do capital” (ANTUNES, 1997, p. 148).

Do exposto, parece evidente que no Brasil, dado o modelo econômico periférico e dependente, as repercussões do processo de reestruturação produtiva produziram implicações muito mais agudas sobre as condições de vida da população do que nos países centrais, e é por essa razão que aqui, em tempos de globalização e ajuste neoliberal, se colocarão desafios ímpares para as políticas sociais, e em especial à assistência social, no sentido de responder de maneira decisiva a expressiva demanda por proteção social.

A ampliação dessa discussão se dará no próximo item, onde será abordada a introdução do novo modelo político-econômico chamado neoliberalismo e seus desdobramentos, de modo particular no âmbito nacional.

1.2 A EMERGÊNCIA DO NEOLIBERALISMO E A RECONFIGURAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A partir da década de 70, estende-se pelo mundo, no bojo da nova crise do capitalismo, um amplo processo reformista que ocorreu mediante o desmonte das conquistas do Welfare State nos países centrais, uma vez que atribuía-se como eixo articulador da crise o excessivo intervencionismo do Estado. Estas idéias, amplificadas pela crise do socialismo no Leste europeu e na extinta União Soviética, de acordo com Anderson (1995), foram concebidas por Friedrich Hayek logo após a II Guerra Mundial, concomitantemente ao surgimento do pacto fordista-keynesiano, mas só adquiriram terreno com o rompimento deste modelo pressionado pela combinação entre baixas taxas de crescimento e altos níveis de inflação.

Consolidaram-se na prática com a eleição na Inglaterra, do governo Thatcher em 1979 e com o governo Reagan, nos Estados Unidos em 1980, tendo logo alcançado hegemonia de modo que até os governos declarados de esquerda aderiram às políticas neoliberais. Estas trazem consigo um conjunto de reformas pela busca da deflação e recuperação das taxas de lucro, implicando em profundas alterações na esfera do Estado, através de uma ampla revisão de suas funções.

Como coloca Abreu (1997, p. 58)

Trata-se, portanto, de uma restauração da soberania dos interesses privado-possessivos contra o predomínio da vontade política e a regulação pública do mercado e dos direitos, [...] que supõe a desconstrução da racionalidade reguladora e dos pactos sócio-políticos afirmados ao longo do século XX; ambos concebidos como “obstáculos” às atuais tendências da acumulação em escala planetária.

Nesse contexto, para os países de economia periférica adotam-se uma série de medidas inspiradas nas orientações dos organismos financeiros internacionais, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI), propostas no Consenso de Washington (1989), que indicam para uma abolição dos controles sobre os fluxos de dinheiro e de mercadorias, em defesa do livre jogo do mercado e para a redução dos gastos governamentais, a fim de diminuir o déficit público.

Para tanto, dá-se início ao processo reformista, pautado na redução do papel do Estado quanto a sua intervenção na economia, passando a apenas incentivador do processo de desenvolvimento econômico e social, permitindo a abertura comercial e financeira, no ajuste fiscal, além de um amplo programa de privatização que se constitui essencialmente pela entrega do patrimônio público ao setor privado, objetivando a garantia da concorrência.

No Brasil, a implementação desse pacote de medidas ocorreu a partir dos anos 1990, com a edição do Plano Collor, tendo se consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) seguindo à risca o que fora sinalizado pelo Consenso de Washington, na perspectiva de redução do Estado, mediante a desarticulação das já frágeis medidas de proteção social, para favorecimento do mercado, baseada na “dicotomia entre público e privado, caracterizando-se por público tudo o que é

ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e, por privado, a esfera da eficiência e da qualidade” (SIMIONATTO, 2004, p. 22).

Deste modo, interpõem-se limites nas ações do Estado, sobretudo na garantia dos direitos sociais indicando uma nova tendência para as políticas sociais, que passam a integrar os chamados Serviços não exclusivos do Estado, podendo ser realizadas pelo setor privado e pelo setor público não estatal. Este, por sua vez, formado pelo conjunto de instituições, organizações não-governamentais (ONGs), fundações, etc., também conhecido como Terceiro Setor, passa a adquirir legitimidade e legalidade a partir da Medida Provisória nº 1.591, de 9/10/1997, que criou o Programa Nacional de Publicização. De acordo com a referida medida, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao poder público e ao recebimento de recursos orçamentários para prestação de serviços sociais.

A partir daí, uma série de legislações foram editadas no intuito de normatizar e regulamentar a nova relação Estado/sociedade civil, que ocorre a partir da celebração de parcerias entre as partes para o fomento e a execução das atividades de interesse público, mediante a concessão às organizações sem fins lucrativos do acesso a recursos públicos e isenções fiscais.

Cabe, contudo, esclarecer que a concepção de sociedade civil, diferente da formulada por Gramsci, para qual esta é entendida como esfera integrante de um Estado Ampliado, onde as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia, para a corrente neoliberal é convertida em “Terceiro Setor”, entendido como a esfera situada entre o Estado (primeiro setor) e o mercado (segundo setor). Aí, procura-se encobrir a desresponsabilização do Estado pelo manto da solidariedade e da participação, alimentada, é claro, pelos sentimentos de caridade e compaixão. Estas são, pois, as tendências que indicam para o “enxugamento do Estado” no que diz respeito à prestação dos serviços sociais públicos na contrapartida de um alargamento para a sustentação dos grandes capitais (IAMAMOTO, 2003), a fim de manter a estabilidade econômica. Configura-se dessa forma, um Estado mínimo para o social e máximo para o capital, priorizando os que vivem da especulação em detrimento dos que vivem do trabalho.

Diante desse quadro, pode-se dizer que o que vem ocorrendo é a mera transferência, para o mercado e para a sociedade civil, da prestação de serviços

públicos, “que transmutaram-se, na perversa alquimia do neoliberalismo, em apetecíveis mercadorias cuja a provisão rende enormes benefícios aos capitalistas” (BORON, 1999, p. 16) . Sob essa lógica, saúde, educação, previdência, segurança tornam-se bens privados a disposição do cidadão consumidor, enquanto a assistência social é realizada resgatando-se práticas filantrópicas e caritativas, com ações focalizadas na pobreza dirigidas aos que não possuem poder de compra, caracterizando-se respectivamente a remercantilização e refilantropização da questão social, “apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura” (IAMAMOTO, 2003, p. 27).

Assim, o desenvolvimento da esfera privada promove, conforme aponta Pereira (1999), o surgimento de um novo padrão de proteção social denominado *pluralismo de bem-estar* ou *bem estar misto*, perante o qual passa-se a desconsiderar ou dispensar a participação do Estado na provisão e na regulação das políticas sociais, contribuindo para o processo de esvaziamento da dimensão de conquista e de direito das mesmas, tal como consagradas na Constituição de 1988, reiterando a cultura clientelista e assistencialista historicamente construída na conjuntura brasileira, que configura-se como um verdadeiro retrocesso.

Como resultante de todo esse processo, houve a deteriorização do incipiente Sistema de Seguridade Social brasileiro na década de 1990, diante da ofensiva do governo contra a sua cobertura universalizadora. Cabe salientar, que isso se deveu especialmente pelo fato da formatação e inscrição dos direitos sociais terem ocorrido em meio a um contexto econômico desfavorável, marcado pela recessão, e concomitantemente frente às definições das diretrizes macroeconômicas, que indicavam para a retirada do Estado do campo social, o que segundo Couto (2004), se constituiu como um paradoxo.

Seguindo esta tendência, as políticas sociais estatais são oferecidas em um nível marginal, buscando apenas amenizar os efeitos negativos derivados das ações inerentes à acumulação, diluindo seu caráter social emancipatório. Segundo Montañó (1999, p. 63), essas passam a ser

[...] *focalizadas* (opondo-se ao princípio de solidariedade universal, elas passam a ser dirigidas, de forma segmentada, aos indivíduos que apresentam carências concretas – exacerbando a imagem de doação), *desconcentradas* (passando para o nível municipal/local a responsabilidade de executar e financiar as políticas sociais...) e *precarizadas* (elas são reduzidas em quantidade, qualidade e

variabilidade, passando de “serviços estatais para pobres” a “pobres serviços estatais”, sem recursos, sem garantia, sem cobertura suficiente... e sem possibilidades de reclamação).

Conseqüentemente, diante desse perfil de escassez, incidem mudanças também sobre a configuração dos programas, sobretudo os de assistência social que reeditam ações pontuais, de caráter emergencial, residuais e compensatórias. Mas, como se não bastasse, para serem objeto de tais intervenções, os cidadãos precisam ainda comprovar condição de extrema indigência, qualificada geralmente pela renda ou ausência de, reforçando o sistema de estratificação social e o estigma gerado pela pobreza, que deixa de ser apreendida em sua totalidade e volta a ser naturalizada, ou seja, deixa de ser considerada como produto inerente a ordem instituída.

Assim, constata-se que a opção por respostas desse caráter tem excluído as possibilidades de mudança e de enfrentamento das desigualdades entre os brasileiros, que, aliás, só tem aumentado nos últimos anos. É o que indica o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) "Situação Social Mundial 2005 – o problema da desigualdade", onde o Brasil, que recebe o título de campeão na categoria, aparece como um dos três países com a pior distribuição de renda no mundo e detém o recorde de desigualdade social da América Latina: os 10% mais abastados têm uma renda equivalente a 32 vezes o que recebem os 40% mais pobres.

Esses indicadores apontam que, dentro dos padrões econômicos e sociais desenvolvidos pelas propostas neoliberais, persiste a ampliação da concentração de renda na história do país, contribuindo para a expansão do estoque de pobreza nacional, que tem no aumento sem precedentes dos índices de violência apenas um de seus inúmeros desdobramentos.

Contudo, a soberania do mercado, tal como propõe o modelo neoliberal, tem repercutido não somente no âmbito social, mas também no político e cultural. De acordo com Behring (2002, p. 183)

O modelo de ajuste proposto pelo Banco Mundial e o FMI, sobretudo para o Terceiro Mundo, reforça a perda de substância dos Estados nacionais, que, ao reorientarem a parte mais competitiva da economia para a exportação [...], conterem o mercado interno e bloquearem o crescimento dos salários e dos direitos sociais,

encontram dificuldades de desempenhar suas funções de regulação econômico-sociais internas.

Dessa maneira, os Estados nacionais ficam subordinados aos interesses dos grandes investidores, que obtém o comando da economia mundial. Renunciam, portanto, a importantes graus de soberania, uma vez que estão privados de articular, uma política autônoma de desenvolvimento. Por conseguinte, promove-se a disseminação da cultura anti-Estado, na busca de um consenso em torno das mudanças requeridas, a fim de neutralizar qualquer forma de resistência. Produz-se, dessa forma, uma cultura de passividade e de conformismo na sociedade, reforçando o corporativismo e as ações particularistas, em detrimento de projetos de cunho coletivo.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a proposta neoliberal atingiu êxito no âmbito político e ideológico, na medida em que proporcionou o enfraquecimento do Estado e o aprofundamento das disparidades entre ricos e pobres, porém suas profecias quanto ao crescimento econômico fracassaram, pois ao canalizar o capital para o setor financeiro propiciou-se o crescimento especulativo em prejuízo do produtivo.

A próxima seção apresentará de maneira mais enfática a constituição do Sistema de Seguridade Social brasileiro, que como já mencionado se deu em um contexto adverso diante dos acontecimentos supracitados, além de abordar a inscrição da assistência social na condição de política pública.

2 SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO E A CONSOLIDAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

2.1 ESTRUTURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL E A NOVA CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As primeiras medidas de proteção social surgem por volta do ano de 1883, na Alemanha com a promulgação pelo chanceler Bismarck do seguro saúde e, em seguida do seguro acidente (1884) e do seguro invalidez e velhice (1889). Estas iniciativas, fruto das pressões políticas e sociais exercidas pelos trabalhadores daquele país, se constituíram sob o modelo de seguro social e tinham, portanto, a finalidade de proteger somente a população assalariada mediante contrato, onde a aquisição do direito se dava através da contribuição efetuada, estando baseado no risco de perda da capacidade de trabalho.

Já no ano de 1942, no contexto mundial da Segunda Guerra, surge na Inglaterra, como resposta preventiva a novas crises econômicas e sob influência das idéias keynesianas, o modelo *beveridgiano de seguridade social* proposto por William Beveridge, que extrapola a visão contratualista, estendendo a cobertura da proteção social como dever do Estado a toda população, independentemente do engajamento no mercado de trabalho. De acordo com Faleiros (2000, p. 189) esse sistema de proteção

visava à garantia de um rendimento que substitua os salários quando se interromperem pelo desemprego, por doença, ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderam o sustento em virtude da morte de outrem e que atenda a certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo, segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção dos salários. O plano pressupunha a formação de um sistema complexo e completo de proteção social na ausência do salário que deveria ser fruto do pleno emprego.

Dessa forma, o referido modelo serviu de base para a consagração, nos países capitalistas avançados, do denominado Estado de Bem-Estar Social, que via

o desenvolvimento de um conjunto de políticas sociais afiançou a reprodução da força de trabalho, transformando-a em objeto de gestão estatal.

No Brasil, bem como nos países da América Latina em geral, onde não houve de fato a institucionalização de um Estado de Bem-Estar, o processo de constituição da seguridade social adquiriu características distintas e ocorreu com a adoção de algumas medidas protetivas, voltadas a atender prioritariamente as demandas do trabalho. Assim, no ano de 1919 houve a regulamentação do Acidente de Trabalho, responsabilizando as empresas privadas a cobrir os gastos pelos acidentes ocorridos no ambiente de trabalho. Essa medida constituiu-se como uma das primeiras iniciativas na área previdenciária, seguida pela criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) dos ferroviários em 1923, ambas implementadas na perspectiva do seguro social.

A partir daí o sistema CAPs, que além dos benefícios de aposentadorias e pensões, também prestava auxílio funeral e auxílio doença, estendeu-se às categorias profissionais mais organizadas, contribuindo para a legitimação do direito previdenciário e trabalhista. Este por sua vez, adquiriu substância sobretudo, a partir da década de 1930, com o desenvolvimento da economia urbano-industrial sob o governo de Getúlio Vargas, que caracterizado pelo populismo e paternalismo, reconheceu nas políticas sociais públicas um complexo mecanismo de controle político e social, voltado a desmobilização e alienação da classe operária emergente, processo que foi ainda acompanhado de um controle coercitivo sobre os sindicatos e de uma intensa campanha de convencimento e cooptação dos trabalhadores e suas lideranças. Por essa razão, aqui as políticas sociais, foram reconhecidas sob a forma de concessão, diferentemente dos países centrais, onde foram incorporadas como direito de cidadania.

Nessa direção, dentre as principais medidas adotadas pelo Estado no período pode-se citar: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1933 e a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943. Além dessas medidas na área trabalhista, outras iniciativas se deram na perspectiva de trato da questão social, de forma a garantir a legitimidade do governo perante a população pobre. Em 1942, foi criada então a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição de assistência de âmbito nacional, voltada inicialmente a atender as famílias dos

convocados para a guerra, passando progressivamente a atuar junto aos segmentos mais empobrecidos da população, ainda que de maneira assistencialista.

Cabe mencionar que foi também no decorrer da década de 1940 que ocorreu a criação, pelos empresários, do conhecido “sistema esse” – SENAI, SESI, SESC, SENAC, funcionando paralelamente ao sistema oficial de seguridade. Segundo Yamamoto e Carvalho apud Mota (1995, p. 169):

A criação dessas instituições, além de atender às necessidades típicas da atividade industrial, como a especialização profissional do trabalhador e a reprodução ampliada da força de trabalho, também contemplaria novos objetivos do empresariado, ou seja, o fortalecimento da organização patronal; a socialização dos custos dos serviços oferecidos pelas grandes empresas com as empresas menores; e a ampliação da prática assistencial das empresas para a família operária fora do espaço fabril.

Contudo, foi durante o período de regime militar (1964-1985), ocasião em que os direitos políticos e civis já instituídos foram totalmente cerceados, que o campo das políticas sociais passou a ser estrategicamente intensificado, não como resposta consciente às necessidades sociais, mas como uma via de legitimação junto à população do Estado Autoritário então instaurado, bem como de contenção dos movimentos da classe trabalhadora e dos setores populares. Assim, em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) houve a unificação e padronização do sistema previdenciário, que começou a estender seus benefícios e programas a outros setores da população que até então permaneciam descobertos. Desse modo, em 1971 há a inclusão dos trabalhadores rurais, mediante a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRÓ-RURAL) por intermédio do FUNRURAL. Em 1972 foi a vez dos empregados domésticos, sendo no ano seguinte regulamentada a situação dos trabalhadores autônomos, propiciando o aumento da receita para a Previdência. Aos idosos maiores de 70 anos e aos inválidos, sem meios de subsistência próprios nem amparo, foi instituído no ano de 1974 o benefício da Renda Mensal Vitalícia (RMV), que concedia um salário mínimo mensal ao referido público. A RMV foi extinta com a publicação da Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que instituiu o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Também em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, passando a ser a instituição dirigente do sistema de previdência social, bem como

de ações na área da assistência social. Outras iniciativas ainda se deram no campo da educação, habitação, saúde e nutrição, como a criação da Central de Medicamentos (CEME) e do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM).

Em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, como forma de unificar os órgãos da previdência social, passando a compreender, além do INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS). Na área da assistência social porém, o que se verifica é a sobreposição de ações prestadas tanto por programas vinculados à LBA quanto à Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) criada em 1964, o que segundo Oliveira (1996), se deve a fragmentação institucional existente na ausência de coordenação e controle dos programas. Nesse sentido, torna-se evidente o lugar secundário e marginal que historicamente foi destinado à assistência social no conjunto de políticas sociais brasileiras, configurando-a de modo desarticulado, mediante ações de caráter pontual e emergencial voltadas aos necessitados e desamparados social e economicamente.

Em face disso, a política social desenvolvida no regime militar funcionou, como diria Yasbek (1993), de maneira ambígua na perspectiva de acomodação das relações entre Estado e sociedade civil, sendo, portanto, incapaz de alterar o quadro de pobreza e desigualdade social que manifestava-se no país, já que possuiu um papel apenas residual e paliativo em resposta as necessidades sociais, caracterizando-se por sua subordinação a interesses econômicos.

Assim, o agravamento da questão social, intimamente ligado com a conjuntura econômica marcada pela recessão, inflação e dívida pública acentuada, desencadeada por fatores de ordem estruturais e conjunturais no âmbito das economias mundiais, levou ao descontentamento com o modelo de gestão governamental, onde vários movimentos da sociedade civil se reorganizaram pleiteando a democracia.

No entanto, esse processo conhecido como “abertura política” veio ainda acompanhado de tentativas do governo militar, que visava processá-la de maneira “lenta e gradual”, para assim “atingir a normatização institucional, que significava liberalizar o regime não para superar a ordem autoritária, mas para institucionalizá-la” (DURIGUETTO, 2007, p. 138). Exemplo disso foi a manutenção do Colégio

Eleitoral nas eleições para presidência da república após o expressivo movimento de massas “Diretas Já”.

Dessa forma, como coloca Duriguetto (2007, p. 138), “evidencia-se que a nossa chamada transição democrática foi, assim, fruto da combinação de pressões dos de “baixo” e de operações transformistas “pelo alto””.

O resultado desse processo foi a instalação da Nova República, que tinha, em tese, como compromisso saldar a enorme dívida social do Estado para com o povo brasileiro, acumulada nos períodos anteriores. Para tanto, foi criado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que apesar de ter perdido espaço para a primazia dos planos de estabilidade econômica e de controle da inflação, trouxe uma nova concepção de proteção social que viria a ser acatada, graças às incessantes lutas e ampla mobilização da sociedade, pela maioria dos constituintes e incorporada à Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A nova Constituição trouxe então grandes avanços, sobretudo para o campo dos direitos sociais, com a inclusão do conceito de seguridade social estabelecido pelo artigo 194: “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, 1988).

Sendo assim, apesar de abarcar apenas três políticas sociais, o referido sistema sugere uma aproximação com o modelo concebido por Beveridge, na Inglaterra em 1942, imprimindo uma lógica conceitual bastante nova para sociedade brasileira, baseada no princípio de universalidade do acesso a benefícios e serviços, prevendo a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população, que desvincula-se parcialmente do formato contratual e contributivo do âmbito do seguro social, para garantir condições de cidadania plena a todos.

Nessa perspectiva, a saúde aparece como direito universal que deverá ser operacionalizado sob um sistema único – o SUS, e a previdência permanece devida mediante contribuição. Porém, foi com a inclusão da assistência social como componente da seguridade social que se constituiu uma das mais significativas inovações na experiência brasileira de proteção social pública, uma vez que efetivamente

[...] só em 1988 os destituídos, inclusive de condições de trabalho, foram legalmente amparados no seu direito de proteção gratuita e

desmercadorizável pelos poderes públicos. A partir de então, a assistência social deixa de ser, pelo menos em tese, uma alternativa ou expectativa de direito e se transforma em direito formal, da mesma forma que os destinatários dessa assistência deixam de ser meros clientes da proteção social do Estado e da sociedade e se transformam em cidadãos detentores do direito a uma proteção pública devida, nos termos da lei (PEREIRA, 1996, p. 66).

A partir de então a assistência social, definida pelos artigos 203 e 204 do texto constitucional de 1988, deixa de ser uma política isolada e complementar a Previdência Social e adquire visibilidade como política pública, transformando em direito o que sempre fora tratado como favor, rompendo conceitualmente com a manifestação fenomênica de atenção apenas compensatória e emergencial aos pobres e passando a fazer parte de um projeto integrado de proteção social pública

No entanto, tais avanços se deram de maneira tardia, em comparação aos países de economia avançada, em meio a um contexto adverso, tal como já mencionado na primeira seção deste trabalho, regido pelas idéias teóricas neoliberais, que acabaram por reiterar a posição residual e incerta a qual sempre estiveram confinadas as políticas sociais no país, sobretudo a de assistência social, que continuou cercada por heranças históricas que fazem parte da cultura política brasileira, a saber, o clientelismo, assistencialismo e populismo.

Diante dessa tendência, justifica-se a forte resistência oferecida em regulamentar a área da assistência social e convertê-la efetivamente em política pública. No governo Collor, por exemplo, o primeiro projeto que propunha a LOAS foi totalmente vetado sob alegação, de ser a proposta inconstitucional e contrária ao interesse público em seu intento de transferência pecuniária continuada a idosos e pessoas portadoras de deficiência carentes (PEREIRA, 2002). Somente em 1993, após intenso movimento de parcela da sociedade civil, de organismos de classe e da ação do Ministério Público, que ameaçava processar a União por omissão perante a área, é que a LOAS foi aprovada, não sem algumas alterações, pelo então presidente da república Itamar Franco.

2.2 O ADVENTO DA LOAS E A CONCRETIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Aprovada em 07 de dezembro de 1993, a lei nº. 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) constituiu-se em mais um dos esforços em transformar a assistência social em área valorizada de política pública, exigindo o rompimento, pelo menos do ponto de vista legal, com práticas conservadoras vinculadas à benesse, à caridade e ao favor a ela arraigadas desde a antiguidade. Na tentativa então, de dar concretude a esta nova concepção de Assistência Social, inaugurada na CF/88, a LOAS em seu artigo 1º define-a da seguinte forma:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas (LOAS, 1993).

Sob esse enfoque, a LOAS prevê a primazia da responsabilidade estatal na condução dessa política, expressa como um direito de cidadania que deve, além de garantir a provisão de bens materiais com vistas à compensação de carências decorrentes dos impactos regressivos das políticas econômicas, “contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso” (PEREIRA, 2001, p. 224). Requisita, portanto, a ultrapassagem de mecanismos de desmobilização e subalternização dos usuários de serviços socioassistenciais.

O texto legal estabelece ainda que a proteção social afiançada por essa peculiar política pública se dará na forma de prestação de benefícios de caráter continuado (renda mínima para idosos e deficientes) e eventual (auxílio à natalidade, funeral e a calamidades públicas), ao lado de serviços, programas e projetos implementados na perspectiva de enfrentamento à pobreza, o que segundo Pereira (1996, p. 106)

reflete a preocupação da LOAS de apontar para a importância da relação orgânica entre a política de assistência social e as demais políticas sócio-econômicas setoriais (saúde, educação, habitação, emprego, renda, etc.), tendo em vista não só a eficácia das ações assistenciais, mas também a extensão destas políticas públicas setoriais aos mais pobres e, conseqüentemente, a sua efetiva universalização.

Dessa forma, a assistência social se coloca como condição necessária para que as demais políticas de atenção às necessidades sociais se efetivem como direito de todos. “Isso porque, é ela quem tem o mister de lidar com os segmentos populacionais situados na base da pirâmide social e de se colocar como via de denúncia de cidadania negada, no plano operacional, a esses segmentos” (PEREIRA, 1996, p. 52).

Ao reconhecer a assistência social como mecanismo de concretização de direitos sociais, a LOAS também assegura o compromisso com a proteção *incondicional*, perante a qual deve ser garantida a todo e qualquer cidadão a provisão de mínimos sociais, independentemente de sua capacidade de contribuir para o financiamento dos benefícios e serviços que recebe.

Nesse sentido, faz-se necessário realizar uma breve discussão acerca da noção de mínimos sociais, que tem sido campo de vastas disputas conceituais, visto que a LOAS, ao propor tais *mínimos* sem defini-los deu margem a interpretações equivocadas sobre o termo. Este tem sido, pois, traduzido por teóricos vinculados a ideologia neoliberal sob uma lógica restrita, minimalista que se funda no limite de subsistência na pobreza absoluta, remetendo as ações à precarização e focalização, desfigurando a concepção de assistência esposada pela lei. Já entre os teóricos que propugnam pelo direito social, há uma interpretação diversa sobre o conceito. Para Sposati (1997), os mínimos sociais devem ser identificados como padrões básicos de inclusão e de cidadania, em contraposição a concepção que identifica-os como os piores ou os melhores índices detectados na condição de pobreza. Nessa perspectiva, Pereira (2002, p. 26) prefere adotar a noção de *básicos* em vez de mínimos, pois “enquanto o *mínimo* nega o “*ótimo*” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao *ótimo*”. Por conta disso, a mesma autora conclui que (2002, p. 27)

Para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou precondição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante aos quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes.

No entanto, para não se incorrer aos mesmos problemas conceituais, torna-se indispensável na identificação de necessidades humanas básicas, sua compreensão sob uma dimensão objetiva e universal, em oposição aos enfoques subjetivos e relativistas que tendem a equipará-las com preferências individuais, desejos e até compulsões servindo, portanto, de parâmetros para a tendência corrente de precarização e privatização das políticas sociais.

Cabe mencionar, que essas fragilidades conceituais implementadas pela LOAS são resultado das deformações que o texto legal sofreu enquanto tramitava pelo Congresso Nacional, onde na ocasião de sua aprovação prevaleceu mais uma vez o princípio da rentabilidade econômica em detrimento da atenção às necessidades sociais. Prova disso foi o resgate e a introdução no corpo da lei de critérios altamente seletivos para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover sua subsistência ou tê-la provida por sua família (LOAS, artigo 20). Dessa forma, só adquirem a qualidade de beneficiários aqueles cujas famílias comprovarem renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Verifica-se assim a presença do critério da menor elegibilidade, “que consiste em diminuir ao máximo possível as chances de merecimento do pobre à assistência social” (PEREIRA, 1996, p. 62), ou seja, a carência experimentada pelo demandante deve ser *severa e profunda*. Em face disso o alcance do BPC tem se mostrado limitado e excludente, colocando em xeque seu caráter de direito, uma vez que não é prestado a todos que dele necessitam.

No entanto, apesar de suas limitações conceituais, a LOAS veio assegurar importantes conquistas incorporadas no texto constitucional. Além de regulamentar a assistência social no âmbito das políticas públicas, a Lei estabeleceu, em consonância com a CF/88, a descentralização político-administrativa entre União, Estados e municípios, processo que implica na redistribuição do poder entre essas

instâncias de governo. Indicou também para o comando único das ações em cada uma delas, na perspectiva de superar a fragmentação e superposição de ações até então predominantes na área.

Sob essa perspectiva, a LOAS, em oposição à extrema pulverização na execução dos serviços, previu a construção de uma gestão articulada entre os entes federados, além de definir, ainda que em linhas gerais, as atribuições de cada um na condução de ações na área da assistência social. Assim, no conjunto de competências da União colocaram-se: a responsabilidade sobre a concessão e manutenção do BPC; o apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional, além do atendimento complementar às ações assistenciais dos Estados e municípios (LOAS, artigo 12). Os Estados ficaram incumbidos de, entre outras funções, participar no financiamento dos auxílios natalidade e funeral e responsabilizar-se em complementar as ações dos municípios (LOAS, artigo 13). Já aos municípios couberam atribuições mais extensas, como executar projetos de enfrentamento à pobreza e demais ações socioassistenciais e ainda co-financiá-las em sua totalidade (LOAS, artigo 15).

Nessa direção, a esfera local passou a assumir papel central através da chamada municipalização, na qual a instância municipal é dotada de autonomia para elaborar, executar e gerir políticas, dada a proximidade e o reconhecimento da realidade local, tendo em vista uma maior efetividade na produção de respostas adequadas aos problemas municipais. Tal noção, porém, não deve ser confundida com a mera desconcentração e transferência de tarefas, atribuições e encargos do nível central para os demais níveis de governo, uma vez que para se efetivar são necessárias garantias de condições tanto financeiras quanto materiais.

A redefinição descentralizadora na organização da assistência social previu ainda o estabelecimento de redes de cooperação entre os setores público e privado, na provisão de bens e serviços socioassistenciais - sem desobrigar o Estado de suas responsabilidades - bem como a garantia da participação da sociedade civil organizada na formulação e controle da política de assistência social, por meio da institucionalização de Conselhos de caráter permanente, natureza deliberativa e composição paritária, nos três níveis de poder.

Para tanto, os Conselhos devem funcionar como instrumentos capazes de possibilitar à sociedade explicitar suas posições e influenciar na definição da agenda

pública, viabilizando o alargamento da cidadania e o aprofundamento da democracia participativa.

A garantia de ingerência popular no processo de formulação e controle da política de assistência social adquire legitimidade também da definição do seu modelo de financiamento. Assim, a LOAS determina em seu artigo 30 a efetiva instituição e funcionamento dos Conselhos como uma das condicionalidades para o repasse de recursos federais às outras instâncias de governo. É ainda condição para transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos Estados e municípios a criação de seus respectivos Fundos e Planos, além da comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados a área.

Contudo, a materialização do novo paradigma da Assistência Social consignado com o advento da LOAS, foi inviabilizada haja vista a conjuntura controversa em que se inscreveu, marcada por uma contra-reforma conservadora, que recebeu novo impulso durante os dois mandatos de FHC (1995-2002), o qual priorizou a estabilização da economia e as reformas constitucionais.

Em vista disso, reeditaram-se na área social ações pontuais, fragmentadas e assistemáticas com vistas a atender apenas os segmentos da população absolutamente pobres. A esse respeito, sobre a assistência social, Paiva (2006, p. 14) coloca

Sobre ela incidiram mudanças contundentes no desenho dos programas e da abrangência, reforçando traços que antes já atentavam contra as aspirações universalistas da proteção social, quais sejam: rigores sobre a seletividade do público a ser atendido; residualidade no valor das prestações financeiras; ênfase nas estratégias de coerção; mudança de foco na delimitação do público-alvo; compressão na abrangência dos programas de transferência de renda; exigência de contrapartidas contratuais; a descaracterização da lógica do direito, ao instituírem curta temporalidade (porque é apenas ajuda) nos programas que antes não sofriam prazos de duração.

Reacendeu-se ainda “a tentativa de canalizar para o âmbito privado, da solidariedade caritativa, as respostas às demandas da população pobre, desconsiderando a legislação em vigor e o avanço conceitual e programático da área da assistência social” (COUTO, 2004, p. 180). Nessa perspectiva, foi criado em 1995 o Programa Comunidade Solidária, por meio da Medida Provisória nº 813/95, como estratégia de combate à pobreza, que passou a funcionar de maneira paralela

e concorrente com a então Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), passando por cima novamente das determinações contidas na LOAS, no que concerne a garantia do comando único.

De acordo com Lopes (2006, p. 78)

O efeito espelho se consagrava, no âmbito dos outros entes federados, numa municipalização dirigida e muitas vezes usada como forma de deslocamento de responsabilidades, com uma visível indefinição de competências, inexistência de orçamentos, desarticulação entre gestores, precariedade de estruturas públicas, poucos êxitos no que se refere a diagnóstico e planejamento, materialização da concepção conservadora da assistência social e prevalência da rede filantrópica sobre a rede pública dos serviços.

Diante dessa tendência, o processo de descentralização foi concebido como sinônimo de privatização, visto que privilegiou-se o mercado, minimizando a responsabilidade do Estado no processo de provisão social, se movendo, portanto, na contramão do direito. Logo, pode-se concluir, corroborando com Pereira (2002, p. 173) que

A obsessiva preocupação governamental com a contenção do déficit e com o equilíbrio orçamentário, no bojo de sua conturbada política de ajuste fiscal, deteriorou qualitativa e quantitativamente o sistema de proteção social a duras penas construído no Brasil, desde os anos 30.

Permaneceram assim, mais uma vez, os distanciamentos entre a lei e a prática e, portanto, os enormes desafios em submeter a lógica assistencial ao novo conceito vinculado ao direito.

2.3 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As determinações econômicas desencadeadas pela ascensão do neoconservadorismo na década de 1990 no Brasil fizeram com que a implementação da assistência social, ao contrário do estabelecido em seu aparato legal, tendesse mais uma vez à focalização, seletividade e fragmentação.

Concomitantemente a esse processo de precariedade, que interferiu no campo das políticas públicas em geral, tais determinações incidiram também sobre as condições de vida da classe trabalhadora que, diante do desemprego e dos vínculos empregatícios informais, passou a requisitar um outro tipo de proteção social que não mais a advinda das políticas contributivas, ou seja, a contemplada pela assistência social.

Tal contexto, acabou por imprimir maior visibilidade para o campo da assistência social, que passou a ser fortemente pressionado por uma parcela significativa da população, evidenciando a necessidade de, definitivamente, se interromper o flagrante desmonte do sistema de direitos sociais e se colocar em prática os legítimos princípios e as diretrizes emanadas na CF/88 e na LOAS, reivindicados por quase duas décadas por vários segmentos militantes da área.

Assim, no ano de 2004, remando contra a corrente neoliberal hegemônica e atendendo ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003, ocorreu a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), introduzindo processos inaugurais em termos de organização e gestão da área, tendo em vista a superação de seu confinamento histórico no campo do efêmero, emergencial, da dádiva e ajuda, de modo a responder ao paradigma da universalização do direito à proteção social.

Dessa forma, a Política então em vigor se constituiu como fruto de um longo processo de conquistas e acúmulo crítico, contendo

[...] contribuições advindas de conselhos de assistência social, associações de municípios, colegiados de gestores, comissões intergestoras bi e tripartite, conselhos de direitos, órgãos gestores, fóruns, associações, trabalhadores, universidades, estudantes, entre tantas outras, reafirmando o princípio democrático e participativo necessário para a política (LOPES, 2006, p. 83).

A partir daí foram gestadas as condições para a implantação do SUAS, que ocorreu de maneira efetiva com a aprovação, no ano de 2005, de sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).

O novo Sistema se constitui como um modelo de gestão descentralizado e participativo, que regula e organiza em todo território nacional as ações socioassistenciais, tendo como eixos estruturantes:

- Matricialidade Sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Nessa direção, o SUAS, de forma a possibilitar o atendimento das necessidades sociais básicas, elege como unidade de intervenção a família em seu território, rompendo com a tradicional organização dos serviços, com base nos segmentos populacionais (criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência), e articulando-os em dois patamares de proteção social, ou seja, a básica e a especial - sendo que esta última contempla dois níveis, de média complexidade e de alta complexidade – de modo a garantir as seguranças de sobrevivência (de rendimento e autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar. Essa é, pois, uma de suas importantes inovações, uma vez que “ao propor a proteção social básica além da especial, ultrapassa o caráter compensatório do entendimento corrente da proteção social provida pela assistência social por ocorrer via de regra, após a gravidade do risco instalado” (SPOSATI, 2006, p. 112).

Outra novidade instituída pelo SUAS diz respeito as funções da política de assistência social, que além da proteção social, passa a incorporar também a Vigilância Social e a Defesa Social e Institucional.

A Vigilância Social, conforme disposto na PNAS (2004, p. 34), diz respeito à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e indivíduos; identificação de pessoas com redução de capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; identificação da incidência de vítimas de formas de exploração, violência, maus tratos e de ameaças, bem como de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; exercício da vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para diversos segmentos etários. Consiste, portanto, no desenvolvimento da capacidade assumida pelos gestores de conhecer

a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável, o que se dará mediante a realização de diagnósticos e pesquisas sobre o mesmo.

No que concerne à Defesa Social e institucional, esta consiste na organização da proteção básica e especial no sentido de garantir o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais aos seus usuários, bem como promover a sua defesa. De acordo com a PNAS (2004, p. 34), são direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS: direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; direito do usuário ao protagonismo e manifestações de seus interesses; direito à oferta qualificada de serviço; e direito de convivência familiar e comunitária.

O SUAS traz consigo ainda mudanças no formato de habilitação dos municípios, considerando o tradicional CPF – Conselho, Plano e Fundo, como habilitação em gestão inicial e criando outros dois níveis, a gestão básica e a plena.

No que se refere ao financiamento, o SUAS também instaura nova processualidade, instalando o co-financiamento pautado em pisos de proteção social básica e especial por meio do repasse direto e regular fundo a fundo e estabelecendo novos critérios de partilha, a partir do porte dos municípios que passam a ser classificados, segundo número total de habitantes, como pequenos, médios, grandes e metrópoles.

Contudo, é fundamental reconhecer que esse conjunto de alterações que o SUAS requisita não se realiza em um processo simples e linear, de maneira instantânea, e que para sua efetivação enormes ainda são os desafios a serem enfrentados.

Nessa perspectiva, a próxima seção apresenta a forma como esse processo vem se materializando na realidade do município de São José, trazendo análises sobre os aspectos que incidem de maneira contundente nos rumos da reorganização das ações socioassistenciais e, portanto, no ingresso da assistência social na condição de política pública afiançadora de direitos.

3 ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO JOSÉ NA PERSPECTIVA DO SUAS

O município de São José, localizado na região metropolitana de Florianópolis, conta atualmente com uma população de 196.887 habitantes distribuídos em uma área geográfica de 113,6 Km² (dados PREFEITURA, 2007), o que lhe confere o título de cidade com a maior densidade demográfica do Estado de Santa Catarina, sendo 1.733,16 hab. /Km². Apresenta estrutura econômica forte e diversificada, fundamentada no comércio, indústria, atividades de prestação de serviços, pesca artesanal, maricultura e produção de cerâmica utilitária. Possui o 8º maior parque industrial do Estado e a 5ª arrecadação de ICMS entre os municípios.

Vale destacar porém, que o acelerado processo de industrialização e urbanização pelo qual o município passou nas últimas décadas, para além da dinamização de sua economia, resultou em um crescimento desordenado, caracterizado sobretudo pela ocorrência de ocupações de natureza irregular que favoreceram a formação de diversos assentamentos de baixa renda, também denominados de favela, considerados hoje como áreas prioritárias à intervenção municipal.

3.1 SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL: O COMANDO ÚNICO EM FOCO

A Secretaria da Ação Social, parte integrante da estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo Municipal de São José, caracteriza-se como o órgão gestor e comando único da política de assistência social no referido território.

Desse modo, a compreensão acerca do seu reordenamento institucional, na perspectiva das exigências do SUAS, implica em um resgate da política de assistência social no município.

Para tanto, retorna-se a década de 1970, ocasião em que foi instituído, sob a gestão de Arnaldo Mainchein de Souza (1973-1977), o primeiro órgão municipal com atribuições de assistência social. Tal ato foi possibilitado pela Lei n.º 1053 de

24/05/1977, que ao fixar a organização administrativa da Prefeitura Municipal de São José (PMSJ) deu origem à Secretaria da Educação, Saúde e Assistência Social, a qual foi delegada a competência de executar a política municipal da educação e cultura, esporte e turismo, bem como da saúde pública, higiene, habitação e promoção social.

Diante dessa ampla abrangência, para o desempenho das funções ditas específicas de assistência social no ano de 1979, já sob o governo do prefeito Geci Dorval Macedo Thives (1977-1982), foi criado o Departamento de Saúde Pública e Assistência Social, vinculado àquela Secretaria.

Pelo fato de não dispor de verba própria, o órgão desenvolvia seus trabalhos em torno da promoção de gincanas, bingos e rifas, no intuito de angariar fundos e por conta da precariedade dos recursos, os serviços prestados correspondiam apenas à promoção de campanhas de agasalho, festas de natal, páscoa, aniversário, principalmente para crianças nas escolas, bem como organização de festas e repasse de cestas básicas para os funcionários. Revela-se, portanto, o caráter meramente assistencialista das ações, prestadas como um conjunto de medidas paliativas e sem critérios técnicos, uma vez que não havia o profissional de serviço social no quadro de pessoal da Administração Pública Municipal, reproduzindo os modos e costumes históricos então prevalentes sobre a área em âmbito nacional.

Já na década de 1980, em virtude do espantoso incremento populacional no município, e conseqüentemente do aparecimento de novas expressões da questão social que demandavam maior atenção de ações no campo assistencial, foi criado, mediante a Lei n.º 1420 de 03/12/1981, o Serviço Municipal de Assistência Social (SAM), que a partir de então passou a ser o órgão responsável pela execução do atendimento à saúde pública e à assistência social. Cabe mencionar que este ato implicou na elaboração da Lei nº 1428/1982, que extinguiu o Departamento de Saúde Pública e Assistência Social, passando a Secretaria da Educação, Saúde e Assistência Social a denominar-se apenas Secretaria da Educação e Cultura.

Ao SAM foi atribuído personalidade jurídica e patrimônio próprio, bem como, autonomia administrativa e financeira. Sua estrutura organizacional era composta por direção geral, direção administrativa e direção técnica, sendo esta última constituída de Departamento de Assistência Social, onde pela primeira vez houve a

inclusão do profissional de serviço social, ainda que sendo o cargo de provimento em comissão preenchido por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal.

No entanto, apesar de ser considerado um marco para a assistência social no município de São José, o SAM foi extinto em 1985, quando o então prefeito Germano João Vieira (1983-1988) sancionou a Lei nº1599, que criou a Secretaria de Saúde e Assistência Social. Nesse momento o serviço social ficou novamente sem profissional atuando na área, marcando o retorno da assistência desvinculada do saber profissional e atrelada à prática clientelista, desenvolvida de acordo com os interesses políticos eleitoreiros em detrimento de sua inserção no campo dos direitos sociais conforme determinado no texto da CF/88.

Esse quadro permaneceu praticamente inalterado até o ano de 1994, cabendo destaque apenas a instituição, mediante a Lei nº 2611/1994, do Conselho Tutelar, que se constituiu de forma a legitimar e garantir os direitos das crianças e adolescentes residentes no município.

Ainda em 1994, o prefeito Germano, já em seu terceiro mandato (1970-1973/1983-1988/1993-1994), sofreu um *impeachment* por improbidade administrativa, levando a perda do cargo em junho do referido ano. O vice-prefeito, Gervásio José da Silva, assumiu então o cargo, e diante da necessidade de adequar a gestão as novas normas da política de assistência social (LOAS) e de atendimento à criança e ao adolescente (ECA), procurou efetivar algumas ações. Assim, no ano de 1995 desvinculou a saúde da assistência social e criou com a Lei nº 2749 de 09/03/1995, a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social. Esta tinha por finalidade a coordenação das ações municipais na execução da política habitacional, assistência social e proteção e amparo à criança e adolescente, prestada a população de caráter individual e coletivo. Nesse mesmo ano, com a Lei nº 2866 de 13/12/1995, ocorreu a instituição do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), sendo que em 1996 foi elaborado o primeiro Plano Municipal de Assistência Social, atendendo ao modelo de gestão descentralizado e participativo em vigor com a LOAS.

No entanto, com a instalação de um novo Governo Municipal em 01 de janeiro de 1997, inicia-se um reordenamento para a política de assistência social em São José. Sob a nova administração do então prefeito eleito, Dário Elias Berger (1997-2000), a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social foi desmembrada, sendo

que todo assunto referente à Habitação passava a ser encaminhado para a Secretaria Municipal da Receita.

A nova Secretaria, que passou a receber a denominação de Desenvolvimento Social, iniciou então um reestudo do seu campo de atuação, passando a desenvolver suas ações mediante a implantação de programas e projetos com base nos segmentos populacionais.

Assim, em março de 1997, teve início o projeto Lanche do Idoso, o qual objetivava colaborar no atendimento de 1.128 idosos distribuídos em 23 grupos no município, através da oferta de lanche nos encontros realizados em suas comunidades. Em setembro do mesmo ano, com a proposta de efetivar a política pública ligada à área da criança e do adolescente, deu origem ao Projeto Criança SIM (Sistema Integrado Municipal), que tinha como objetivo atender as crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal e suas famílias, acompanhando e desenvolvendo ações voltadas para garantia de cidadania, proteção e promoção, visando ao desenvolvimento intelectual e social. O atendimento era realizado por uma equipe multidisciplinar, composta por assistentes sociais, psicólogas e pedagogas, e contava com quatro programas: Programa Família Substituta; Programa Abrigo; Programa Auxílio Alimento; Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar (POASF).

Os anos que se seguiram foram marcados pela extensão do atendimento, mediante a implantação de outros programas que dessem conta de demandas específicas que tornavam-se emergentes. Desse modo em 1998, foram implantados os Programas Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC); em 2000, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e em 2001 o Programa Sentinela, que a partir de maio de 2002, devido à grande demanda, deu lugar ao Centro de Referência Sentinela, numa proposta de atendimento especializado de grande porte.

Diante desse quadro, apresentou-se a necessidade de promover a integração das ações entre os vários programas, na perspectiva do atendimento à família em sua totalidade. Na tentativa então de dar concretude a esta proposta foi criado em 14 de dezembro de 2001, o Centro Integrado de Atendimento à Criança, ao Adolescente e à Família (CIACAF), mais conhecido como “Cidade da Criança”, que passou a funcionar dentro das instalações da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, do qual fazia parte.

A partir daí o CIACAF passou a contemplar os programas do Projeto Criança SIM, bem como implantar e implementar novos programas que atendessem à demanda crescente que se apresentava à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e pelos encaminhamentos realizados pelo Conselho Tutelar.

Sendo assim, a partir do ano de 2001, foram desenvolvidos os seguintes programas e serviços:

- Programa Abrigo – com objetivo de oferecer medida de proteção, provisória e excepcional, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, para atender crianças e adolescentes do município de São José desprotegidos e em estado de abandono social e/ou com seus direitos fundamentais violados, não implicando em privação de liberdade;
- Programa Família Substituta – implantado para atender as múltiplas necessidades das crianças e/ou adolescentes que estão em situação de violência física, sexual, psicológica, negligência, maus tratos, abandono social, impossibilitados de retornar de imediato à família de origem, inseridos no programa Abrigo;
- Programa Apadrinhamento Afetivo – oferecido no intuito de oportunizar às crianças e/ou adolescentes inseridos no Programa Abrigo, a construção de vínculos afetivos e desenvolver potenciais que estejam tolhidos por falta de estimulação, atenção e afeto; proporcionar, através do padrinho ou madrinha afetivo, o auxílio material, como a participação de cursos, passeios, acompanhamento médico, etc; possibilitar às crianças e/ou adolescentes, através do apadrinhamento afetivo, momentos de lazer e diversão, considerados também importantes para o desenvolvimento de sua subjetividade;
- Programa L A/PSC - os dois programas são medidas sócio-educativas que visam a reeducação de adolescentes que cometeram ato infracional, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 112, incisos III e IV. O Programa LA fornece orientação social e psicológica a esses adolescentes. Já no Programa de Prestação de Serviços à Comunidade o adolescente autor de ato infracional é orientado a auxiliar instituições governamentais ou não-governamentais do município, por tempo determinado pela autoridade judicial;

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – é um programa que visa retirar crianças e adolescentes, com idades entre 0 e 16 anos incompletos, da situação de trabalho infantil;
- Programa Família Cidadã (POASF) – é um programa social de caráter municipal, previsto no ECA artigo 90, inciso I, que atende famílias que tenham crianças e adolescentes (até 18 anos) em situação de vulnerabilidade social, visando acompanhamento temporário (de 6 a 12 meses), através de orientação e apoio social e psicológico;
- Programa Anjos de Rua – tem por objetivo estabelecer contato com a criança e/ou adolescente em situação de rua, oportunizando ações de educação social de rua, considerando suas expectativas e vivências, encaminhando-os aos recursos sociais e comunitários que garantam seus direitos violados;
- Programa Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto (ASEMA) - consiste em um programa municipal destinado às crianças e aos adolescentes que se encontram em situação de risco social e pessoal. Nesse programa, os participantes desfrutam de atividades culturais, recreativas, esportivas, educacionais e atendimentos médico, odontológico, psicológico e social;
- Centro de Referência Sentinela - é um serviço de natureza especializada e permanente, implantado no município em parceria com o Governo Federal, com o objetivo de desenvolver ações sociais voltadas para o atendimento e proteção imediata às crianças, adolescentes e suas famílias vítimas de violência e/ou exploração sexual;
- Centro Educacional Municipal Cidade da Criança - implantado para o atendimento educacional das crianças e adolescentes acompanhados pelos programas sociais desta Secretaria, oferece ensino regular de primeira a quarta série.

Além do CIACAF, até o ano de 2004 a Secretaria do Desenvolvimento Social comportava em sua estrutura organizacional o Departamento de Psicologia e o Departamento de Serviço Social, também denominado de Plantão Social.

Já no ano de 2005, a gestão do atual prefeito, Fernando Melquiades Elias (2005-2008), estabeleceu novos ajustes para a instituição a fim de otimizar e melhor desenvolver suas atividades. Para tanto, a Secretaria, que atendendo ao disposto na

Lei Complementar nº 14 de 06/12/2004 passou a receber a denominação de Secretaria da Ação Social, foi subdividida em quatro diretorias: Administrativa e Financeira; da Criança e Adolescente; da Ação Social e do Idoso e da Melhor Qualidade de Vida.

À Diretoria Administrativa e Financeira coube a responsabilidade de administrar e controlar a estrutura física e organizacional da Secretaria, bem como controlar a aplicação do FMAS e do Fundo Municipal para a Infância e Adolescência (FIA).

A Diretoria da Criança e Adolescente ficou responsável por implantar e implementar programas e ações no intuito de fazer cumprir o ECA (Lei 8.069/90). Nessa perspectiva, deu continuidade à maioria dos programas desenvolvidos anteriormente pelo CIACAF (LA/PSC; POASF; PETI; ASEMA; Sentinela; Centro Educacional) e passou a contar com o Setor de Psicologia, designado a fornecer atendimento psicológico às crianças e aos adolescentes encaminhados pelo Conselho Tutelar, pela Vara da Infância e da Juventude e pela Promotoria.

À Diretoria da Ação Social e Idoso foi incumbida a atribuição de: conceder auxílios e subvenções às pessoas carentes e às entidades particulares, comprovadamente necessitadas; colaborar em programas de desenvolvimento da comunidade; proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice, o portador de deficiência e a população carente. Dessa forma, passaram a compor esse departamento os seguintes programas e serviços:

- Programa Sócio Emergencial – visa prestar atendimento as famílias em situação de vulnerabilidade social temporária, possibilitando o acesso a auxílios e benefícios de caráter eventual, orientações, bem como encaminhamentos para a rede sócio-assistencial;
- Cidadão responsável - encaminha e acompanha cidadãos, maiores de 18 anos, autores de atos infracionais de menor potencial ofensivo que necessitem cumprir Prestação de Serviço à Comunidade à entidades beneficentes de assistência social;
- Programa Despertar para vida – implantado no ano de 2000 e viabilizado através da construção do Centro de Convivência do Idoso (CCI), tem por objetivo o fortalecimento de atividades associativas, produtivas e promocionais, contribuindo para a autonomia do envelhecimento ativo e saudável, prevenção do isolamento social e socialização. A partir do ano de 2005, com a conclusão do

projeto de construção do Centro de Atenção a Terceira Idade Moacyr Iguatemy da Silveira (CATI), localizado na Avenida Beira Mar de São José, o programa passou a ser operacionalizado neste espaço;

- Programa Hora do Lanche - tem como finalidade ofertar lanche aos idosos que participam das atividades desenvolvidas no CATI.
- Programa Lanche do Idoso;
- Casa de Apoio Bom Samaritano - é uma casa de passagem que visa proporcionar suporte socioassistencial com estada completa aos acompanhantes dos pacientes internados no Hospital Regional Dr. Homero de Miranda Gomes que vêm em busca de melhores condições para tratamento de saúde.

A Diretoria da Melhor Qualidade de Vida ficou encarregada de promover estudos, planos, programas, projetos e pesquisas, visando o aperfeiçoamento das técnicas de assistência social, além de propiciar a formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar, vinculado ou não ao quadro de servidores da municipalidade, para atender trabalhos na área de assistência social. A esta Diretoria coube ainda a coordenação do Programa Bolsa Família.

Foi, portanto, sob essa estrutura organizacional apresentada que a Secretaria da Ação Social realizou os seus trabalhos no decorrer dos anos de 2005 e 2006.

Diante do exposto, torna-se evidente no território contemplado na pesquisa a reprodução das formas preponderantes de operar até então a política de assistência social no Brasil, numa perspectiva conservadora, impregnada pelo caráter pontual e fragmentário que retalha seu usuário num somatório de necessidades e não contempla a totalidade, ou seja, a unidade familiar. Outras questões também adquirem visibilidade, como a ausência de uniformidade e padronização das ações, permitindo a cada mudança de gestão municipal a introdução de uma nova versão para a organização das ações, de acordo com o interesse e entendimento do gestor sobre o que seja o conteúdo e alcance da política de assistência social, permitindo a reprodução da forma de relação clientelista.

3.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – O REORDENAMENTO COM BASE NO SUAS

No ano de 2005, o município de São José, por meio de formalização da solicitação de habilitação em nível de gestão básica junto à Comissão Intergestores Bipartite (CIB), colocou em marcha a implantação do SUAS em seu território.

Dessa forma, no decorrer do ano de 2006, a Secretaria da Ação Social, diante da necessidade de redimensionar e reconfigurar o desenho de suas ações, realizou um estudo aprofundado com relação às novas adequações a serem implementadas na política municipal de assistência social. Para tanto, foi elaborado neste mesmo ano o Plano Municipal de Assistência Social (período 2006-2009), contemplando as prioridades de ações, serviços, programas, projetos e benefícios a serem desenvolvidos nos eixos de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Aprimoramento da Gestão e da Rede Sócio-Assistencial.

Na perspectiva de atender então às recomendações estabelecidas nesse instrumento de gestão, a Secretaria da Ação Social, que passou por um novo reordenamento institucional, vem operando a política de assistência social com base em quatro diretorias: Diretoria de Gestão, Diretoria de Proteção Social Básica, Diretoria de Proteção Social Especial de Média Complexidade e Diretoria de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

3.2.1 Diretoria de Gestão

Essa Diretoria é composta pelos seguintes setores:

- Administrativo
- Financeiro
- Secretaria Executiva dos Conselhos
- Planejamento, Projetos e Convênios

Pode-se dizer que este reordenamento demonstra uma tentativa de racionalizar o processo de gestão, ao articular sobre uma única diretoria atividades, antes operadas de maneira dispersa, e que apesar de não se tratarem de

intervenção direta com os usuários são determinantes para a oferta qualificada dos serviços.

Porém, em consonância com os dispositivos da PNAS, torna-se ainda imperativo a implantação de mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como de um sistema de informação, por se entender que estas ferramentas funcionam de maneira indissociável ao processo de planejamento e se colocam como mutuamente dependentes e, portanto, indispensáveis para o aprimoramento da gestão da política pública de assistência social.

3.2.2 Diretoria de Proteção Social Básica

De acordo com a PNAS (2004, p. 27), a proteção social básica tem como objetivos a prevenção de situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.

Nesse sentido, compõem a Diretoria da Proteção Social Básica as seguintes ações:

- Programa Bolsa Família
- BPC
- Projetos de Inclusão Produtiva (em fase de implantação)
- Serviços de Atenção à Terceira Idade
- Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)

O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, com a função de executar os serviços de proteção social básica. Caracteriza-se, portanto, como a porta de entrada à rede de serviços socioassistenciais, que deve ser disponibilizada em um nível maior de proximidade ao usuário e ao seu ambiente familiar e social, proporcionando o acesso a melhor qualidade vida, inclusão e pertencimento social.

O município de São José, caracterizado como grupo territorial de grande porte conta atualmente com apenas uma unidade do CRAS, localizado na Avenida das

Torres, contrariando ao disposto na NOB/SUAS (2005, p. 27) com relação aos requisitos da gestão básica, que estabelece que municípios deste porte devam estruturar no mínimo quatro CRAS, sendo cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

Diante disso, fica evidente que os serviços de proteção social básica no município possuem alcance bastante limitado, inviabilizando o acesso a todos que deles necessitam. Decorre daí demandas de grandes proporções por serviços de proteção social especial face à defasagem dos serviços de dimensão preventiva, revelando, pois a persistência de traços da tradição conservadora que ainda envolvem o campo da assistência social.

3.2.3 Diretoria de Proteção Social Especial de Média Complexidade

A proteção social especial é a modalidade de atendimento que tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Neste patamar de proteção social, os serviços caracterizam-se por níveis de complexidade, hierarquizados de acordo com a especialização exigida na ação e se distinguem entre serviços de proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade.

Os serviços de proteção social especial de média complexidade oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, tendo como unidade de referência o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

O CREAS caracteriza-se como uma 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.

Em São José, o CREAS, implantado junto às instalações físicas da Secretaria da Ação Social, possui abrangência local e está sob a coordenação da Diretoria de Proteção Social Especial de Média Complexidade, prestando atendimento a uma série de situações de risco e violação de direitos mediante a oferta dos seguintes programas:

- PETI
- Sentinela
- ASEMA
- POASF
- Programa Sócio Emergencial
- LA e PSC
- Programa Abordagem de Rua (em fase de implantação)
- Programa Adolescente Josefense
- Programa de Orientação e Apoio ao Idoso e Pessoa com Deficiência (em fase de implantação)

Aqui percebe-se que, pelo fato da maior parte dos programas já serem desenvolvidos há algum tempo no município, não houve um movimento significativo de revisão a partir do SUAS, para além da reorganização meramente formal por tipo de proteção e níveis de complexidade, o que aliás, por si só não garante a superação das tradicionais segmentações por público alvo, já que as ações permanecem visivelmente implementadas em função dos indivíduos reconhecidos como mais vulneráveis, em prejuízo da enaltecida centralidade na família.

Outro dado a ser considerado é que a maioria desses programas, devido a escassez de recursos tanto financeiros quanto humanos, opera mediante critérios rígidos e perversos de elegibilidade e/ou cumprimento de condicionalidades que funcionam como mecanismos propagadores do combatido assistencialismo e normatizadores da vida familiar. Sob esse enfoque, “[...] com um *mínimo* de provisão social espera-se, quase sempre, que os beneficiários dessa provisão dêem o melhor de si e cumpram exemplarmente seus deveres, obrigações e responsabilidades”, ou seja, para ter acesso às medidas socioassistenciais “o pobre tem que andar na linha [...]” (PEREIRA, 2002, p. 34).

Dessa forma, os aludidos programas, baseados na noção de mérito, acabam favorecendo a conformação da identidade subalterna de seus demandantes e

conseqüentemente, negligenciando as garantias de sobrevivência e autonomia que a proteção social de assistência social deve afiançar, por não promoverem a conquista de condições de autonomia e protagonismo aos usuários e não garantirem o direito de acesso a rede de serviços a todos que dela necessitam.

3.2.4 Diretoria de Proteção Social Especial de Alta Complexidade

De acordo com o disposto na PNAS (2004, p. 32), são serviços de proteção social especial de alta complexidade aqueles que garantem proteção integral, como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Dessa forma, fazem parte dessa modalidade de proteção os serviços de: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade; Trabalho protegido.

Nessa perspectiva, integram a Diretoria de Proteção Social Especial de Alta Complexidade a Casa de Apoio Bom Samaritano e os convênios firmados entre a Prefeitura Municipal de São José, através da Secretaria da Ação Social, e as seguintes entidades não governamentais:

- Orionópolis Catarinense – presta atendimento integral institucional ao idoso e a pessoa com deficiência;
- Centro de Recuperação de Toxicômanos e Alcoólatras (CRETA) – Fazenda Novos Caminhos – atende adolescentes e adultos, de ambos os sexos, para tratamento de desintoxicação;
- Centro de Recuperação de Toxicômanos e Alcoólatras (CRETA) – Programa Abrigo – presta atendimento integral institucional a adolescentes (12 a 18 anos incompletos) do sexo masculino;
- Sociedade Espírita de Assistência e Promoção Social Tereza de Jesus – Lar dos Velhinhos de Zulma - presta atendimento integral institucional ao idoso;
- Creche e Orfanato Vinde a mim as Criancinhas – presta atendimento integral institucional a crianças e adolescentes;

- Centro de Recuperação Geni Julia Feijó - atende adolescentes e adultos, do sexo masculino, para tratamento de desintoxicação;
- Lar da Criança Nossa Senhora de Fátima/Creche Pai Herói - presta atendimento integral institucional a crianças e adolescentes de ambos os sexos;
- Centro de Educação e Treinamento Esperança (CETE)/Programa Abrigo - presta atendimento integral institucional a crianças de 0 a 6 anos de ambos os sexos.

Neste plano, é possível constatar que o município não vem atendendo as diretrizes do SUAS, no que tange a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, uma vez que são as iniciativas filantrópicas e privadas que sustentam a prestação direta dos serviços de alta complexidade existentes. Cabe destacar que esta alternativa responde a lógica da desresponsabilização estatal, perpetuada no Brasil ao longo dos anos 1990, pela opção neoliberal em validar o Estado Mínimo, o que permitiu o acasalamento entre a nova proposta de estabelecimento de redes de cooperação entre os setores público e privado e a estratégia de substituição do papel do Estado em virtude da política de superávit e ajuste fiscal.

Percebe-se ainda que a rede de serviços ora em evidência não comporta a oferta de locais de permanência destinados às pessoas em situação de rua, migrantes ou ainda famílias e indivíduos que por algum motivo necessitem temporariamente se afastarem de seus lares, como por exemplo, alojamentos, albergues e casas de passagem. Dessa forma, a proteção social permanece provida de maneira frágil, por não contemplar nessas circunstâncias a segurança de acolhida.

3.3 RECURSOS HUMANOS E A NOB-RH/SUAS

O tema Recursos Humanos na gestão da assistência social tem sido considerado um dos aspectos fundamentais para a consolidação do SUAS. Isso porque “a assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano. Quando usa de tecnologia ela é *soft*, apoio e não *hard*, estruturadora” (SPOSATI, 2006, p. 104).

Sendo assim, o papel desempenhado pelos trabalhadores da área incide direta e decisivamente na qualidade dos serviços prestados à população, caracterizando-se como elemento estratégico na constituição do direito socioassistencial.

Diante dessa constatação, na perspectiva de atender a necessidade premente de se interromper o ciclo de precarização das condições de trabalho e promover um tratamento adequado aos recursos humanos de toda a rede socioassistencial, em dezembro de 2006 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS).

A NOB-RH/SUAS, já prevista na PNAS, constituiu-se em meio a um amplo processo de discussão, aprimoramento e contribuições, advindas sobretudo da V Conferência Nacional de Assistência Social realizada no ano de 2005. Seu conteúdo integra uma série de princípios e diretrizes que estabelecem os parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementada na área da assistência social, apontando para a devida qualificação e valorização dos trabalhadores, tendo em vista garantir a qualidade da execução dos serviços.

Nesse sentido, a nova norma técnica indica, dentre outras medidas, para a elaboração de política de capacitação fundamentada na concepção de educação permanente, instituição de Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) em cada esfera de governo, bem como para a realização de concursos públicos a fim de garantir um quadro de pessoal suficiente e necessário à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais.

Vale pontuar que, conforme coloca Nogueira (2006, p. 148),

como expressão de um direito de cidadania política, a Carta Magna determinou a obrigatoriedade universal do concurso público para fins de provimento dos cargos em todas as instituições da administração pública, sob a égide de um regime unificado de trabalho, admitidos os direitos de greve desses trabalhadores e sua livre organização sindical.

Contudo, o que se presenciou, logo após sua promulgação, foi um contundente processo de desregulação das relações de trabalho, fenômeno já elucidado na primeira seção desse trabalho, que atingiu de cheio o setor público, onde passaram a proliferar “diversos tipos de contratos de trabalho espúrios, alguns

deles mediados por cooperativas, fundações privadas e ONGs” (NOGUEIRA, 2006, p. 151).

Essa tendência acarretou em uma série de problemas para a gestão e regulação do trabalho, produzindo como resultados a falta de renovação de quadros técnicos, defasagem de profissionais qualificados, enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviço, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades.

Analisando a caracterização dos vínculos de trabalho dos funcionários que integram a Secretaria da Ação Social, como mostra o gráfico a seguir, é possível verificar a influência dessa tendência desviante em relação ao fundamento legal do trabalho na administração pública.

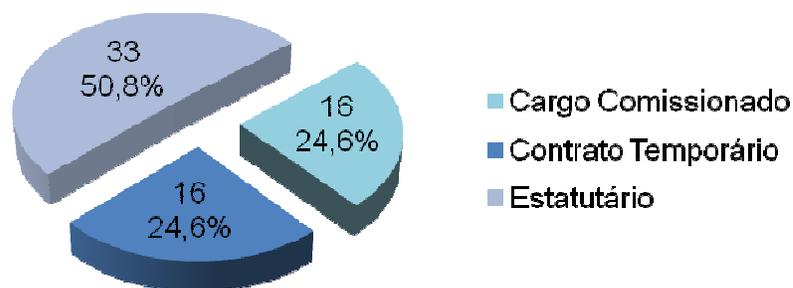


Gráfico 2 – Caracterização dos Vínculos de Trabalho.

Fonte: Elaboração própria.

Constata-se assim, que os vínculos dos trabalhadores com os serviços socioassistenciais, na administração pública do município de São José, compreendem a forma estatutária (50,8%); contratos temporários (24,6%); e cargos comissionados (24,6%), sendo bastante expressivo o número de admitidos por essas duas últimas modalidades, que somadas chegam a atingir praticamente metade do total de trabalhadores (49,2%), configurando a precariedade e flexibilidade na gestão do trabalho na esfera municipal, uma vez que não tem sido observada integralmente a exigência de admissão mediante concurso público.

Deve ser observada ainda, além do ponto de vista sobre o trabalhador, a responsabilidade para com os usuários. Como demonstra a tabela seguinte, a maior parte dos profissionais que exercem atividades diretamente relacionadas à prestação de serviços de assistência social ao público, como os assistentes sociais,

psicólogos e pedagogos, possui vínculo de caráter temporário, fato que pode acabar por favorecer a ocorrência do ceticismo e desânimo entre os mesmos, e conseqüentemente gerar “[...] um clima de ausência de compromissos, de alheamento para com as questões substantivas e os dispositivos legais, ou de outro lado, uma atitude meramente corporativa em torno tão somente das condições de trabalho, ou seja, sem responsabilidade para com o público” (BEHRING, 2003, p. 50).

Tabela 1 – Categorias Profissionais Responsáveis pela Execução Direta dos Serviços Socioassistenciais, por Vínculo de Trabalho.

Profissão/Ocupação	Modalidade de vinculação de trabalho		
	Estatutário	Contrato Temporário	Cargo Comissionado
Assistente Social	5	3	2
Psicólogo	1	3	1
Pedagogo	-	2	-
Total	6	8	3

Fonte: Elaboração própria.

Esses dados evidenciam também o reduzido número de profissionais que atuam na execução dos serviços socioassistenciais, o que, além de comprometer a formação de equipes multiprofissionais para uma abordagem mais qualificada das demandas, favorece o estabelecimento de restrições sobre a capacidade de atendimento, que é bastante ínfima face à demanda apresentada. Como conseqüência, há o aumento do tempo de espera no acesso a rede de serviço, impedindo o usuário de receber o atendimento de acordo com sua necessidade.

Dessa forma, a regularização dos vínculos de trabalho e a ampliação do quadro de pessoal por meio de concurso público, conforme indica a NOB-RH/SUAS, parecem constituir-se ainda como grandes desafios para a consolidação do SUAS no município de São José.

Contudo, vale mencionar a ocorrência de outros problemas que da mesma forma têm interferido na realização do direito socioassistencial no âmbito municipal, cabendo destaque às resistências conservadoras que se colocam sobre o

movimento de transição paradigmática que o SUAS requisita. Tal fato pode ser atribuído a falta de uma política de capacitação que viabilize a qualificação da força de trabalho da assistência social. Pode-se citar ainda a falta de meios básicos para a realização dos serviços, como espaço físico adequado, material de consumo e permanente (carros para realização de visitas domiciliares, computadores para elaboração de relatórios e parecer social), recursos para repasse de benefícios, o que acaba provocando imenso mal-estar e angústia entre os trabalhadores que ficam impedidos de efetivar o acesso ao direito.

Isso posto, parece inevitável concluir que a administração pública de São José não tem garantido as condições de trabalho, conforme consta na NOB-RH/SUAS, necessárias para o funcionamento e implementação dos serviços socioassistenciais com a devida qualidade, revelando, portanto, a incapacidade de fazer avançar, sob precárias condições, a consolidação da assistência social na perspectiva do direito.

3.4 RECURSOS FINANCEIROS

A inclusão da assistência social como componente da seguridade social permitiu reconhecê-la como política pública e direito social. Mas, desde então para constituir-se como tal, esse singular campo de atenção as necessidades sociais tem se deparado com o recorrente desafio de garantir as condições financeiras para a adequada prestação dos serviços, o que pode ser atribuído ao fato de que,

Diferente das Funções Previdência, cujas despesas se revestem de caráter obrigatório, e Saúde, que tem vinculação constitucional estabelecida quanto ao montante das receitas para os três níveis de governo, a Função Assistência Social se caracteriza por não ter assegurado mecanismos que garantam seu adequado financiamento (MARTINS; PAIVA, 2003, p. 47).

Isso permitiu, em tempos de contenção dos gastos sociais em prol da manutenção do superávit primário, a precarização e minimização orçamentária sobretudo para a política de assistência social, a qual tradicionalmente sempre coube recursos ínfimos e incertos.

Corroborando, Boschetti e Teixeira (2003, p. 121), se utilizando de dados divulgados pela Anfip (2002) relativos ao ano de 2001, colocam que a assistência ficou com 4,7% dos recursos gastos nesse ano com as políticas de seguridade social, enquanto a saúde recebeu 15,7% e a previdência absorveu 79,6%.

Atentando para essas e outras questões, no sentido de viabilizar a consolidação do SUAS, a PNAS trouxe consigo uma série de recomendações em termos de financiamento, cuja regulação se deu no ano de 2005, com a aprovação da NOB/SUAS.

A partir de então a Norma institui nova sistemática de financiamento, apresentando as condições para que Estados, Distrito Federal e municípios contem com o co-financiamento federal na Assistência Social; os mecanismos de transferência de recursos, instalando o repasse regular e automático fundo a fundo, “quebrando o velho trato triangulado de convênios (com a mediação de entidades sociais)” (SPOSATI, 2006, p. 110); os critérios de partilha, pautados na utilização de indicadores socioterritoriais, e de transferência de recursos, via pisos de proteção conforme nível de complexidade, permitindo a superação do repasse por modalidades de atendimento e valores *per capita*.

A NOB-SUAS indica ainda as condições para o co-financiamento nas três esferas de governo, apontando competências, atribuições e responsabilidades a serem assumidas por estas instâncias no que diz respeito à destinação de aportes de recursos, de forma a viabilizar a efetivação do SUAS.

Contudo, alguns analistas como Carvalho (2006) e Sposati (2006), ainda consideram baixo o protagonismo conferido aos governos estaduais, dentre os entes federados, no texto de normatização do SUAS, o que pode-se dizer que na prática tem configurado a pequena participação dessa esfera governamental no financiamento das ações da política de assistência social.

O gráfico 2, que ilustra a participação dos entes federados no financiamento da política de assistência social no município de São José¹, referente ao exercício de 2006, permite essa constatação.

¹ Cabe esclarecer, que para análise desse aspecto especificamente, foram utilizados somente os dados referentes ao exercício de 2006, haja vista que no período de realização da pesquisa a execução financeira do exercício de 2007 ainda não havia sido liquidada.

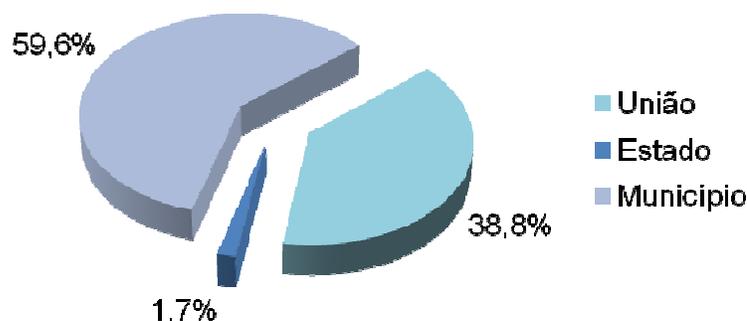


Gráfico 2 – Participação dos Entes no Financiamento da Assistência Social em São José

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, assim, que efetivamente o Estado registra a menor parcela de participação na alocação de recursos em nível local, tendo repassado no decorrer do ano de 2006 uma quantia de R\$ 46.333,50, o que corresponde a apenas 1,7% de um total de R\$ 2.780.774,55 que foram destinados ao FMAS para o financiamento das ações dessa política. Contudo, vale mencionar que este valor correspondeu a aproximadamente 59% do total da despesa orçada para essa unidade orçamentária, o que sugere que sem uma garantia legal de vinculação de percentual de recursos para o financiamento nas três esferas de governo, o desenvolvimento das ações de assistência social permanece condicionado à disponibilidade de caixa e as opções políticas sobre a distribuição do fundo público.

Verifica-se ainda, no ano analisado, que a União ocupa o segundo lugar no co-financiamento, com a participação de 38,8%, enquanto o município apresenta a maior parcela dos recursos aplicados, equivalente a 59,6%, configurando o protagonismo no financiamento da proteção social.

No entanto, analisando unicamente o orçamento para o co-financiamento municipal da assistência social em relação ao orçamento total de São José, considerando os exercícios de 2006 e 2007, como mostra a tabela 2, é possível constatar, diante do potencial econômico do município, o seu reduzido investimento no campo socioassistencial.

Tabela 2 – Montante e Percentual do Orçamento Municipal para a Assistência Social em relação ao Orçamento Total

Ano	Orçamento Total O. T. (R\$)	Orçamento da Assistência Social O. AS. (R\$)	Equivalente O. AS. / O.T. (%)
2006	200.716.539,00	3.395.122,00	1,69
2007	346.251.327,00	4.244.418,00	1,23

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se dessa forma, que apesar do aumento em termos de valores no orçamento da assistência social de um ano para o outro, houve uma redução sobre o percentual destinado a esta política face ao significativo incremento no orçamento total do município.

Importa colocar ainda, que pelo fato de não ter sido adotada a modalidade de pisos de proteção para o orçamento municipal da assistência social, não houve a possibilidade de se identificar com precisão a perspectiva de financiamento para os diferentes níveis de proteção social, porém pôde-se verificar que dentre todas as despesas fixadas no FMAS de São José, para serem co-financiadas pelo município, o Programa Sócio Emergencial, cujo formato reveste-se de um caráter meramente pontual e assistencialista, foi quem ficou com o maior montante de recursos, absorvendo em média 24% do orçamento previsto para cada um dos dois anos analisados.

Em vista disso, pode-se concluir que, conforme já apontado na VI Conferência Municipal de Assistência Social, não houve ainda o comprometimento da gestão do município de São José para com a efetivação da política de assistência social haja vista que, sob poucos recursos e práticas conservadoras, torna-se inviável a correta provisão dessa política, na perspectiva de universalização da proteção social.

3.5 TERRITORIALIZAÇÃO

Levando em consideração o elevado grau de desigualdade social e as diferenças de concentração populacional que imperam sobre os 5.561 municípios

que compõem o Brasil, a PNAS ao instituir o SUAS, na perspectiva de consolidar a descentralização e garantir mais eficazmente o atendimento das necessidades da população, incorpora a vertente territorial para a assistência social, em contraposição ao emprego do tradicional princípio da homogeneidade, que por se utilizar de medidas genéricas (como por exemplo, a Linha da Pobreza e a Linha de Indigência) termina por mascarar as desigualdades internas existentes nos diferentes contextos, produzindo uma visão reducionista da realidade.

Já o território, entendido para além de um simples “acidente de percurso”, “enquanto espaço usado, onde se dão as relações entre os homens, as instituições, onde a vida e suas contradições são manifestadas de forma cotidiana” (KOGA, 2003, p. 262), permite a obtenção de indicadores intra-urbanos, que ao comportarem os distintos modos de vida, refletem de forma mais concreta a dinâmica da realidade vivida, podendo tornar visíveis inclusive os processos de exclusão/inclusão social enquanto uma relação indissolúvel, o que as metodologias tradicionais, que realizam a medição da pobreza ou da riqueza como unidades autônomas, não têm condições de expressar. Viabiliza, portanto, um novo olhar sobre as cidades que permite ir além do que o senso comum tem insistido em mostrar e/ou ocultar.

Por essa razão, é que sob o paradigma do SUAS o território passa a se constituir como referência, enquanto espaço privilegiado de análise e intervenção da política de assistência social.

É interessante registrar que no caso brasileiro, conforme aponta a pesquisadora Dirce Koga (2003), a experiência pioneira de construção de indicadores intra-urbanos aplicados a uma cidade foi realizada a partir do ano de 1995, pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, e resultou no Mapa da Exclusão/Inclusão Social da cidade de São Paulo.

Contudo, parece não ser ainda a vertente territorial o fator preponderante para a definição da política de assistência social na totalidade dos municípios brasileiros.

É o que se verifica no contexto de São José. Estando constituído por 27 bairros e duas áreas rurais, denominadas área rural norte e área rural sul, o município em questão comporta em sua extensão territorial áreas consideradas com elevado padrão de qualidade de vida, bem como outras que se revelam como sinônimo da exclusão social. Mas, mesmo assim, parece que os poderes públicos não tem se dedicado a construção de metodologias de análise socioterritorial que

permitam o desvendamento de sua realidade local, deixando, portanto, de reconhecer as desigualdades internas que incidem no âmbito da cidade.

Tal constatação parte da análise do Plano Municipal de Assistência Social referente ao período de 2006-2009, que, além de dispor de uma série de informações onde prevalece o caráter genérico da cidade, identifica 11 áreas em situação de vulnerabilidade social² (Pedregal, Solemar localizado no Bairro Ipiranga, Boa Vista, José Nitro, Zanelato, Morar Bem, D. Vanda, todos localizados no bairro Serraria, Santos Dumond situado no bairro Barreiros, Horto Florestal localizado no bairro Potecas, Colônia Santana e Vila Formosa situada no bairro Forquilhas), consideradas prioritárias à intervenção municipal, porém, sem apresentar uma melhor caracterização sobre as condições de vida objetivamente instaladas sobre as mesmas, o que sugere que essa definição tenha tido como medida privilegiada a aparência, reforçando o risco de se promover a estigmatização desses territórios.

A afirmativa ainda encontra respaldo no relatório de avaliação das metas estabelecidas pelo município na V Conferência de Assistência Social, produzido na VI Conferência Municipal de Assistência Social, onde a falta de diagnóstico social das áreas de vulnerabilidade social é de fato reconhecida como um dos empecilhos que se colocam para o alcance das metas de gestão do SUAS no município.

No entanto, vale dizer que para o desenvolvimento de ações na perspectiva da inclusão e universalização tal como o SUAS solicita, faz-se premente a realização de um diagnóstico sólido sobre todos os territórios que compõem a cidade, uma vez que as ações de combate a pobreza que tomam como referência a própria pobreza, sem identificar o que seria um patamar de não pobreza, tem redundado no processo de fragmentação da sociedade e de focalização das necessidades.

Sendo assim, parece evidente que o município ainda não colocou em prática a territorialização e permanece organizando seus serviços socioassistenciais com base em medidas genéricas, sob a concepção conservadora que insiste em atender o necessitado e não as necessidades, haja vista que não tem empreendido maiores esforços para identificar as reais demandas de sua população.

² Para melhor visualização, ver Apêndice A.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por finalidade analisar a adequação da Secretaria da Ação Social em relação à base de organização da assistência social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social.

Nesse sentido, houve a necessidade de primeiramente apresentar o contexto atual, ressaltando em que medida a gama de acontecimentos regressivos e destrutivos das últimas três décadas rebate sobre a configuração das políticas sociais, de modo específico na assistência social.

Em seguida, ao elucidar o processo de constituição do sistema de proteção social brasileiro, pôde-se perceber que inicialmente a constituição dos direitos sociais deu-se majoritariamente no campo do trabalho formal e urbano, estando, portanto, voltada para atender inteiramente as demandas do processo de acumulação e industrialização. Em vista disso, evidenciou-se também o lugar secundário e marginal que historicamente foi destinado à assistência social no conjunto de políticas sociais brasileiras, tendo adquirido visibilidade somente com a CF/88, ocasião em que a sociedade brasileira teve, em tese, as suas necessidades de proteção reconhecidas pelo Estado através da instituição de um sistema público de proteção social, integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social.

Contudo, reitera-se que a tentativa de constituir-se um Estado democrático de direito no Brasil foi absorvida pela hegemonia neoliberal, perante a qual a assistência social foi palco de um dos mais destacados retrocessos na esfera da proteção social, haja vista que mesmo diante de todo um aparato legal que lhe atribuiu a condição de política pública e direito social, sua implementação revelou novamente uma acentuada tendência a focalização, seletividade e fragmentação.

A tentativa de superação dessas marcas do passado, mediante a construção de uma nova política de assistência social, foi o tema apresentado na seqüência da análise em tela. Assim, verificou-se que as inovações trazidas pela PNAS, ao definirem as bases para o novo modelo de gestão da política pública de assistência social, deram corpo a uma verdadeira revolução, na medida em que vieram concretizar o intento de transformar o campo assistencial, tradicionalmente

hegemonizado por práticas filantrópicas e confessionais, em política pública construída sobre o signo da universalização da proteção social.

Conforme objeto central deste TCC, na terceira seção, teceram-se as análises acerca da organização da assistência social no município de São José onde, tomando como parâmetro o marco legal e institucional do SUAS e as respectivas normas técnicas, pôde-se verificar um preocupante quadro: há ainda uma forte continuidade na organização e desenvolvimento das ações socioassistenciais, cujo resultado anacrônico tende a fragilizar e/ou inviabilizar a prestação do direito no âmbito da assistência social.

Nessa direção, diante da seqüência de resultados, revelou-se que a habilitação do município junto ao SUAS deu-se sob precárias condições de gestão e que mesmo transcorridos dois anos de sua implantação poucas ou praticamente nulas têm sido as iniciativas concretas para que se efetivem as devidas alterações e se reverta essa situação.

Isso porque, ao que tudo indica a reorganização da assistência social, que ocorreu mediante o reordenamento institucional da Secretaria da Ação Social e a adoção das novas nomenclaturas, não ultrapassou o cumprimento de meras formalidades burocráticas para se obter a transferência de recursos federais, o que por si só não garante a correta provisão da proteção social. Reitera-se pois, que essa realização depende de condições adequadas de gestão, o que implica na existência de estrutura física apropriada, equipe de trabalho suficiente e capacitada, incremento orçamentário e necessária execução financeira, intersetorialidade para as diferentes políticas sociais, dentre outras.

Dessa forma, diante da constatada dificuldade de provimento dessas condições pelo município em questão, pode-se dizer que não houve de fato uma ruptura com o legado de precarização e focalização, o que muito em parte se deve as determinações do conjunto de transformações ocorridas nas últimas décadas, de ordem econômica, política e social, que se processaram sobre as políticas sociais e de modo específico na assistência social, conforme análise aqui apresentada.

Assim, o que se verifica é o desencadeamento de um processo de operacionalização da política de assistência social ainda distante da perspectiva do direito universal, preconizada pelo compromisso com a satisfação das necessidades sociais. Desta forma, as ações permanecem revestidas de práticas emergenciais e medidas paliativas, reiterativas do traço clientelista e assistencialista e do caráter

compensatório que insistem em penetrar o campo socioassistencial, retardando a realização da assistência social enquanto política pública e direito social.

Por tudo isso, parece que ainda há muito por fazer para tornar a operacionalização dessa singular política pública eticamente coerente com as orientações e diretrizes contidas no seu pressuposto legal. Cabe, finalmente, reconhecer e destacar o papel fundamental do trabalho do assistente social nesse processo, haja vista o protagonismo que historicamente lhe é devido sobre essa área. Trata-se, em consonância com projeto ético-político profissional, de efetivamente suplantar as práticas tradicionalmente impregnadas de caráter tutelador e subalternizante, em favor do correto fortalecimento do protagonismo da população, reconhecendo-a como verdadeira aliada na luta incessante para imprimir à assistência social o sentido legal que lhe é atribuído.

Nessa direção, como afirma Yasbek (1993, p. 158)

A assistência social constitui espaço público de reconhecimento, e forma de pertencimento social dos subalternos, enquanto significa uma instância em que seus interesses e projetos são reconhecidos como demandas legítimas. E, mais do que isso, pode ser um espaço de contribuição à ruptura com a subalternidade em que vivem.

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo Baptista de. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. In: **Revista Praia Vermelha**: estudos de política e Teoria Social. v. 01, n. 01. Rio de Janeiro:UFRJ, 1997.

AMARAL, Angela Santana do; MOTA, Ana Elizabete. A reestruturação produtiva e as novas modalidades de subordinação do trabalho. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ANDERSON, Pery. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**: módulo 01. Brasília: UnB, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 73. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. A ação dos trabalhadores na consolidação da Assistência Social como Direito. In: **Revista Ser Social**. Brasília: UnB, 2003.

BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social. In: **Revista Ser Social**. Brasília: UnB, 2003.

_____; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.87. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social** (NOB/SUAS). Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS** (NOB-RH/SUAS). Brasília, 2006.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 88 São Paulo: Cortez, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.87. São Paulo: Cortez, 2006.

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

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: Características e perspectivas.** Revista da Ampocs. n. 12, 1989.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e democracia: um debate necessário.** São Paulo: Cortez, 2007.

FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia M. T.; SPOSATI, Aldaíza. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERRARI, A. T. **Metodologia da pesquisa científica.** São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, Ana Lígia. O Benefício da Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.68. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marida Villela. O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e regulação social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social: módulo 01.** Brasília: UnB, 1999.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KAMEYAMA, Nobuco. Filantropia empresarial e entidades da sociedade civil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**: módulo 01. Brasília: UnB, 2000.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Angela Dayrell de. As regras legais e o processo e descentralização da assistência social. In: **Revista Ser Social**. Brasília: UnB, 2003.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.87. São Paulo: Cortez, 2006.

MARTINS, Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto. A implantação da Lei Orgânica de Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 73. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

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

MUNIZ, Egli. Suas e os serviços socioassistenciais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 88 São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. **A feminização do mundo do trabalho**: entre a emancipação e a precarização. São Paulo: Autores Associados, 2003.

NOGUEIRA, Roberto Passos. Problemas de gestão e regulação do trabalho no SUS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.87. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Heloisa M. J. de. **Assistência Social**: do discurso do Estado à prática do Serviço Social. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 1996.

_____. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. In: **Revista Ser Social**. Brasília: UnB, 2003.

OURIQUES, Nildo Domingos; PAIVA, Beatriz Augusto de. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? In: **Revista Katálisis**, v. 09, n. 02. Florianópolis: UFSC, 2006.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.87. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil.** Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.56. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**: módulo 01. Brasília: UnB, 1999.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria I. S.; PEREIRA, Potyara A. P. (orgs). **Política Social e Democracia.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

_____. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ. **Plano Municipal de Assistência Social 2006-2009.**

_____. **Projeto Político da Assistência Social**, 2006.

SILVA, Maria Aparecida da. **O Perfil das Famílias atendidas pelo Programa Família Cidadã no Município de São José.** Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização. In: **Revista Katálisis**, v. 07, n. 01. Florianópolis: UFSC, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.55. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.87. São Paulo: Cortez, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Globalização, precarização das relações e trabalho e seguridade social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.56. São Paulo: Cortez, 1998.

APÊNDICE

Apêndice A – Mapa do Município de São José, segundo bairros com incidência de áreas em situação de vulnerabilidade social.

